



## **Седьмая Конференция Министров «Окружающая среда для Европы»**

**Астана, Казахстан  
21–23 сентября 2011 года**

---

**Руководство по использованию контрактов,  
основанных на показателях деятельности,  
между муниципалитетами и водохозяйственными  
предприятиями**

**Опыт стран Восточной Европы, Кавказа и  
Центральной Азии и основные выводы  
исследования**

**Резюме**

Информационный документ,  
представленный Секретариатом ОЭСР/СРГ ПДОС



## РЕЗЮМЕ

В настоящем отчете обобщаются основные выводы и опыт, полученные в процессе применения контрактов, основанных на показателях деятельности, в секторе водоснабжения и водоотведения в некоторых странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). В отчете также рассматриваются основные достижения стран ВЕКЦА в этой области и стоящие перед ними проблемы и задачи, относящиеся к подготовке и выполнению таких контрактов. В целях анализа в отчете используются данные пяти ситуационных исследований (примеров): это два контракта в Армении (договор управления и договор аренды), два концессионных соглашения в Украине и один пример в Казахстане (почти полная передача активов). В качестве аналитической основы используется «Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями в странах ВЕКЦА»; отчет развивает анализ, представленный в Руководстве, на конкретных примерах из анализируемых контрактов. В отчете также рассматривается ряд вопросов, которые не были затронуты в первой редакции Руководства.

Полную версию этого издания можно получить в библиотеке ОЭСР: [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org).

### Исходная информация

В течение последнего десятилетия страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) предпринимают экономические и рыночные реформы, затрагивающие, в том числе, и сектор водоснабжения и водоотведения, однако правительства этих стран по-прежнему испытывают значительные трудности с обеспечением своего населения качественными услугами водоснабжения. Низкий уровень инфраструктуры водохозяйственные предприятия (ВКХ) в странах ВЕКЦА – результат многолетнего игнорирования потребностей отрасли, недостаточных инвестиций и неэффективной практики управления водохозяйственными предприятиями.

Для повышения эффективности предприятий сектора некоторые страны региона обратились к такому механизму как контракты, основанные на показателях деятельности. Это юридически обязывающие соглашения, заключенные в ходе переговоров между государственными/муниципальными органами и предприятиями, предоставляющими услуги коммунального водоснабжения и водоотведения и находящимися в муниципальной или частной собственности. Как правило, такие контракты разрабатываются для определения целей развития предприятия. В отличие от традиционных государственных контрактов, которые определяют соответствующие факторы производства, контракты, основанные на показателях деятельности, в первую очередь направлены на результаты, и это стимулирует операторов к инновациям и поиску экономически эффективных подходов в предоставлении услуг. Конкретнее, такие контракты включают заданные производственные показатели, привязанные к срокам и используемые для оценки деятельности оператора: при хороших результатах оператор вознаграждается, при плохих - наказывается. Такие контракты, при условии их надлежащей проработки, могут стать основой долгосрочного устойчивого развития водохозяйственных предприятий, способствовать повышению их эффективности и созданию благоприятных условий для привлечения инвестиционного капитала.

В целях поддержки органов управления в странах ВЕКЦА, желающих перевести на контрактную основу свои взаимоотношения с предприятиями ВКХ, СРГ ПДООС ОЭСР в 2006 г. подготовила *«Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями в странах ВЕКЦА»*, раскрывающее основополагающие элементы эффективных контрактов (например, таких как договоры на оказание услуг, договоры управления, договоры аренды и концессионные соглашения), которые необходимо учитывать при разработке и реализации контрактов и в процессе их периодического анализа и пересмотра. К этим основным элементам обычно относятся: показатели деятельности, правила формирования тарифов, мониторинг исполнения контракта и механизмы разрешения споров, обеспечения исполнения контракта и минимизации рисков.

Настоящий отчет подготовлен на основе Руководства и развивает его посредством анализа конкретных примеров из опыта некоторых стран ВЕКЦА. Цель отчета – подведение основных итогов, полученных в процессе рассмотрения пяти соглашений в Армении, Украине и Казахстане, а также осмысление надлежащей практики, способствующей разработке и эффективному исполнению контрактов, основанных на показателях деятельности. Кроме того, в отчете рассматриваются некоторые вопросы, которые не были затронуты в первой редакции Руководства. Помимо новой главы, посвященной этапу подготовки контрактов, в отчете получили дальнейшее развитие вопросы, относящиеся к некоторым из основных элементов контрактов (в частности, формированию и пересмотру тарифов, обеспечению исполнения контракта и управлению рисками).

Пять примеров, рассматриваемых нами, включают большинство моделей контрактов, основанных на показателях деятельности и в настоящее время используемых в сфере ВКХ: от договора управления (Армоводоканал и французская компания SAUR), договора аренды (Ереван-Водоканал и французская компания Véolia Water) в Армении и концессионных соглашений с местными частными операторами в Украине (города Бердянск и Купянск) до (почти полной) передачи активов в Шымкенте, Казахстан, где городское водохозяйственное предприятие находится в собственности частного оператора.

В регионе ВЕКЦА за управление водохозяйственной инфраструктурой отвечает очень большое количество муниципалитетов, и по сравнению с другими регионами внедрение контрактов, основанных на показателях деятельности, в странах ВЕКЦА по-прежнему остается на довольно низком уровне. Чаще всего муниципалитеты и операторы связаны некоторыми начальными формами договорных отношений. По всей видимости, это объясняется не только недостаточно развитой регуляторной базой во многих странах ВЕКЦА, но и отсутствием у муниципалитетов соответствующего потенциала (кадрового и финансового), который позволил бы им приступить к использованию новых, и иногда весьма сложных, механизмов.

### **Основные уроки, извлеченные из опыта применения контрактов, основанных на показателях деятельности, в рассматриваемых странах**

Из пяти анализируемых нами примеров два контракта в Армении характеризуются более высоким уровнем реализации. Напротив, концессионные соглашения в Украине на момент подготовки отчета находились лишь в самой начальной стадии. Анализ контрактов в Армении дает полезное понимание того, как реально работают такие контракты на практике. Опыт армянского правительства с контрактами, основанными на показателях деятельности, свидетельствует о том, что ни в одном отдельно взятом контракте, как бы хорошо он ни был проработан, нельзя предусмотреть все возможные ситуации, которые могут возникнуть в процессе его исполнения, и поэтому очень важно, чтобы стороны поддерживали хорошие рабочие отношения и могли решать возникающие проблемы на неформальном уровне. Как показывает практика, такой подход зачастую оказывается наиболее эффективным.

Некоторые из основных уроков, вынесенных из анализа конкретных примеров и конкретных элементов контрактов, касаются нижеперечисленных вопросов:

- правовая и институциональная база услуг водоснабжения и водоотведения;
- этап подготовки контракта;
- определение и отбор показателей деятельности;
- тарифы, механизмы тарифообразования и финансовые обязательства нанимающей организации;
- мониторинг и обеспечение исполнения контракта, механизмы урегулирования споров;
- распределение рисков и управление ими.

Опыт стран ВЕКЦА анализируется и сравнивается с образцами лучшей практики сопоставимых стран. По итогам анализа даются некоторые практические рекомендации, которые прорабатываются в издании. Они закладывают условия для совершенствования договорных отношений между государственными органами и операторами услуг водоснабжения и водоотведения в странах ВЕКЦА.