

IV. Создание системы эффективного управления сектором водоснабжения и водоотведения

I. Создание благоприятной бизнес-среды

Полноценное, эффективное развитие сектора водоснабжения и водоотведения в России невозможно без привлечения частных инвестиций и привлечения частного бизнеса к управлению системами коммунальной инфраструктуры, их реконструкции и модернизации. Достижение этой цели возможно только на основе ясных и четко прописанных в законодательстве приоритетов и принципов государственной политики в секторе водоснабжения и водоотведения.

Для повышения инвестиционной привлекательности сектора водоснабжения и водоотведения частным инвесторам должны быть даны четкие и недвусмысленные гарантии возврата вложенных инвестиций. При этом доход, который инвесторы будут получать на вложенные собственные и привлеченные средства, должен быть сопоставим с рисками, которые они несут, осуществляя инвестиции в монопольную деятельность по водоснабжению и водоотведению.

Основополагающим элементом системы государственных гарантий является система государственного регулирования тарифов. Действующая система тарифного регулирования, основанная на применении при установлении тарифов метода экономически обоснованных затрат, требует реформирования, которое должно осуществляться в трех направлениях:

1. Переход к установлению долгосрочных тарифов. При установлении тарифов на один год организации, обеспечивающие водоснабжение и водоотведение, не заинтересованы в снижении издержек и повышении качества услуг. Организации получают выгоду от увеличения эффективности только в течение года, после чего тарифы пересматриваются с учетом достигнутых показателей.

Изменению ситуации будет способствовать переход на новую систему тарифообразования на основе долгосрочного регулирования тарифов, основанного на применении метода доходности инвестированного капитала (RAB-регулирования). В соответствии с этим методом тарифы устанавливаются на срок от трех до пяти лет.

В методологии RAB тариф формируется из трех составляющих:

- доход на инвестированный капитал, сопоставимый с доходом в других отраслях со схожими рисками;
- возврат капитала, осуществляемый в течение 10 - 20 лет;
- операционные расходы, устанавливаемые на долгосрочный период регулирования и индексируемых с учетом роста цен в экономике.

Если ранее организация осуществляла инвестиции в пределах средств, заложенных в тариф, то в RAB использован принцип ипотеки: расходы осуществляются в текущий момент в необходимом объеме, в тарифе эти инвестиции рассматриваются как кредит потребителю, который погашается за 10 - 20 лет и по которому начисляются проценты. При этом стоимость средств, привлекаемых регулируемой организацией, ниже, чем стоимость кредита для потребителя.

Вместе с тем при переходе на RAB компания должна нести ответственность за реализацию инвестиционной программы, обязательства по сокращению операционных расходов и потерь, росту надежности и качества услуг.

Важным условием для применения метода доходности инвестированного капитала является макроэкономическая стабильность, стабильность правил регулирования, последовательность и качество политики регулирующих органов. Постепенный переход на новую систему тарифного регулирования в секторе водоснабжения и водоотведения предполагается начать с 2010 года.

2. Применение концессионных соглашений. Концессионные соглашения являются наиболее эффективной формой привлечения частных инвестиций в сектор водоснабжения и водоотведения, поскольку обеспечивает четкие гарантии возврата инвестированных средств. Процесс перехода от договоров долгосрочной аренды к заключению концессионных соглашений требует изменения законодательства о концессионных соглашениях и законодательства об основах формирования тарифов организаций коммунального комплекса.

В законодательстве о концессионных соглашениях требуется:

- предусмотреть возможность передачи в концессию имущества, находящегося на праве хозяйственного ведения (МУП);
- предусмотреть возможность заключения концессионного соглашения с несколькими концедентами;
- предусмотреть возможность передачи кредиту в залог прав по концессионному соглашению;
- уточнить ответственность концедента по исполнению условий концессионного соглашения;
- определить порядок трансформации ранее заключенных договоров долгосрочной аренды в концессионные соглашения;
- усовершенствовать типовые концессионные соглашения, применяющиеся в секторе водоснабжения и водоотведения.

В законодательстве об основах формирования тарифов организаций коммунального комплекса требуется установить полномочия регулирующих органов и порядок регулирования тарифов в случае заключения концессионного соглашения.

3. Совершенствование системы разграничения полномочий регулирующих органов и устранение избыточного регулирования. Регулирование организаций в секторе водоснабжения и водоотведения осуществляется на нескольких уровнях: муниципальном, региональном и федеральном. Надбавки к тарифам, плата за подключение и тарифы устанавливаются муниципальными регулирующими органами. Индексы предельного роста тарифов для муниципалитетов устанавливаются региональными органами регулирования. На федеральном уровне по решению Правительства Российской Федерации устанавливаются индексы предельного темпа роста тарифов для субъектов Российской Федерации.

Основные проблемы в области тарифного регулирования существуют на муниципальном уровне и вызваны они в первую очередь отсутствием кадров и низким уровнем квалификации. Также у муниципальных органов существует конфликт интересов, связанный с тем, что они одновременно владеют, управляют объектами систем водоснабжения и водоотведения и осуществляют регулирование, в том числе тарифное, организаций, осуществляющих их эксплуатацию.

Региональные органы регулирования фактически дублируют деятельность муниципальных органов регулирования в процессе установления индексов предельного темпа роста тарифов. Региональные органы регулирования, с одной стороны, имеют избыточный набор инструментов влияния на решения муниципальных органов регулирования, включая индексы предельного роста тарифов, индекс предельного роста платы граждан за коммунальные услуги и критерии доступности коммунальных услуг. С другой стороны, возможности контроля за деятельностью муниципальных органов регулирования, в частности возможности пересмотра решений, не соответствующих решениям вышестоящих органов регулирования, ограничены.

В процессе регулирования большинство организаций вынуждено обращаться и в муниципальные, и в региональные органы регулирования (например, при снабжении потребителей горячей водой), что создает бюрократию и снижает привлекательность сектора водоснабжения и водоотведения для частного бизнеса. Решение этих проблем может быть достигнуто путем совершенствования системы разграничения полномочий между регулирующими органами субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Органы местного самоуправления должны отвечать за развитие систем коммунальной инфраструктуры муниципалитетов и инвестиционную политику регулируемых организаций, в то время как регулирующие органы субъектов Российской Федерации должны осуществлять регулирование тарифов и предоставлять субсидии гражданам на оплату жилищно-коммунальных услуг.

К участию в секторе водоснабжения и водоотведения должны быть привлечены и инвестиционные институты. Их роль заключается в независимой оценке рисков, связанных с реализацией проектов в секторе водоснабжения и водоотведения, и привлечении дешевого долгосрочного финансирования. Участие банковского сектора в реализации проектов в области водоснабжения и водоотведения позволит с минимальным риском вкладывать в этот сектор и государственные средства. При этом реализация проектов в области водоснабжения и водоотведения должна быть поставлена «на конвейер» на основе разработанных типовых и модельных решений, а инвестиционные институты должны выступать и в роли распространителей успешного опыта в других регионах страны. После создания работоспособного инвестиционного механизма к инвестициям в инфраструктуру водоснабжения и водоотведения, представляющую собой естественную монополию, могут привлекаться также национальные и зарубежные пенсионные фонды (в международной практике в секторе водоснабжения работают крупные транснациональные компании, обеспечивающие высокую надежность бизнеса при относительно низкой доходности).

В процессе создания бизнес-среды должен быть обеспечен баланс интересов между потребителями и поставщиками услуг. В частности, при реализации инвестиционных проектов должны оцениваться доступность предлагаемых услуг для населения, а также требования, связанные с реализацией других приоритетных проектов, в частности «Доступное и комфортное жилье - гражданам России».

II. Формирование системы государственных обязательств

Одним из основных правовых методов обеспечения населения чистой водой является установление требований безопасности к воде, влияющих на ее качество, технологическим системам и производственным процессам. Установление таких требований, способов и форм контроля за их соблюдением является предметом законодательства о техническом регулировании - технических регламентов.

Комплексное совершенствование нормативной правовой и технической базы в сфере водоснабжения и водоотведения необходимо осуществлять на основе анализа и гармонизации международной и российской нормативной правовой баз, а также анализа норм в смежных отраслях промышленности. К основным программным мероприятиям по созданию и совершенствованию законодательной и нормативной правовой базы в области улучшения качества водообеспечения населения Российской Федерации можно отнести:

подготовку проектов технических регламентов, включая: «О требованиях к безалкогольной продукции, природным минеральным и столовым водам, процессам их производства, хранения, перевозки», «О безопасности водоотведения» и «Технический регламент «О безопасности воды и водоснабжения»;

подготовку федерального закона «О водоснабжении, водоотведении и очистке сточных вод в Российской Федерации». Данный законопроект должен стать системообразующим нормативным правовым актом, в котором найдут отражение вопросы разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в этой сфере; система договорных отношений в секторе водоснабжения и водоотведения; основы технического регулирования (регулирования качества воды); формы и механизмы государственной финансовой поддержки обеспечения населения чистой водой, в том числе путем реализации соответствующей государственной программы; порядок обеспечения населения чистой водой в чрезвычайных ситуациях и получения потребителями необходимой информации о безопасности и качестве воды;

совершенствование экологического регулирования. Требования, предъявляемые к качеству воды и качеству сточных вод, должны быть реалистичны и учитывать текущее состояние систем водоснабжения и водоотведения. Излишне строгое регулирование приводит к массовому нарушению законодательства и злоупотреблениям, не создавая правильных стимулов по повышению качества. Экологические и технические требования должны быть установлены с учетом экономической обоснованности. Также необходимо учитывать особенности региона в силу значительных различий по водности, доступности чистой воды из поверхностных и подземных источников, для чего могут применяться дифференцированные по регионам показатели.

Особенно остро в секторе водоснабжения и водоотведения стоит вопрос о плате за негативное воздействие на окружающую среду при сбросе сточных вод. Существующая законодательная база не предусматривает механизмов по стимулированию улучшения качества сточных вод. Зачастую вся ответственность перекладывается на управляющие компании, которые не имеют возможности изменить существующее положение дел. Для решения этой проблемы в первую очередь необходимо разграничить ответственность органов местного самоуправления и управляющих компаний за нарушение экологических нормативов.

III. Развитие инновационного отечественного производства

Достижение цели государственной программы по обеспечению населения чистой питьевой водой невозможно без построения высокотехнологичной отечественной производственной базы в секторе водоснабжения и водоотведения.

Модернизация сектора водоснабжения и водоотведения на основе устаревших технологий не позволит обеспечить необходимый уровень эффективности. Применение импортного оборудования и материалов обеспечивает технологическую эффективность, но приводит к значительному удорожанию услуг водоснабжения и водоотведения.

В условиях значительного спроса на новое оборудование для сектора водоснабжения и водоотведения отечественное производство инновационного оборудования и материалов должно развиваться опережающими темпами.

Развитие отечественной производства будет осуществляться на основе решения следующих задач:

- создание механизмов отбора передовых технологий и готовых к применению технологических решений в области водоподготовки, водоочистки и водоотведения;
- стимулирование спроса на инновационную отечественную продукцию в секторе водоснабжения и водоотведения;

- стимулирование создания новых отечественных производств с использованием современных технологий, в том числе, с привлечением иностранных партнеров;
- развитие рынка технологий и услуг в области водоснабжения и водоотведения, включая технологии водоподготовки и очистки воды объектов социальной инфраструктуры.

Рынок оборудования в сфере водоснабжения и водоотведения является конкурентным, поэтому решение указанных задач должно быть осуществлено посредством создания Институтов по стимулированию закупок современного высокотехнологичного отечественного оборудования.

IV. Создание системы эффективного управления сектором водоснабжения и водоотведения

I. Создание благоприятной бизнес-среды

Полноценное, эффективное развитие сектора водоснабжения и водоотведения в России невозможно без привлечения частных инвестиций и привлечения частного бизнеса к управлению системами коммунальной инфраструктуры, их реконструкции и модернизации. Достижение этой цели возможно только на основе ясных и четко прописанных в законодательстве приоритетов и принципов государственной политики в секторе водоснабжения и водоотведения.

Для повышения инвестиционной привлекательности сектора водоснабжения и водоотведения частным инвесторам должны быть даны четкие и недвусмысленные гарантии возврата вложенных инвестиций. При этом доход, который инвесторы будут получать на вложенные собственные и привлеченные средства, должен быть сопоставим с рисками, которые они несут, осуществляя инвестиции в монопольную деятельность по водоснабжению и водоотведению.

Основополагающим элементом системы государственных гарантий является система государственного регулирования тарифов. Действующая система тарифного регулирования, основанная на применении при установлении тарифов метода экономически обоснованных затрат, требует реформирования, которое должно осуществляться в трех направлениях:

1. Переход к установлению долгосрочных тарифов. При установлении тарифов на один год организации, обеспечивающие водоснабжение и водоотведение, не заинтересованы в снижении издержек и повышении качества услуг. Организации получают выгоду от увеличения эффективности только в течение года, после чего тарифы пересматриваются с учетом достигнутых показателей.

Изменению ситуации будет способствовать переход на новую систему тарифообразования на основе долгосрочного регулирования тарифов, основанного на применении метода доходности инвестированного капитала (RAB-регулирования). В соответствии с этим методом тарифы устанавливаются на срок от трех до пяти лет.

В методологии RAB тариф формируется из трех составляющих:

- доход на инвестированный капитал, сопоставимый с доходом в других отраслях со схожими рисками;
- возврат капитала, осуществляемый в течение 10 - 20 лет;
- операционные расходы, устанавливаемые на долгосрочный период регулирования и индексируемых с учетом роста цен в экономике.

Если ранее организация осуществляла инвестиции в пределах средств, заложенных в тариф, то в RAB использован принцип ипотеки: расходы осуществляются в текущий момент в необходимом объеме, в тарифе эти инвестиции рассматриваются как кредит потребителю, который погашается за 10 - 20 лет и по которому начисляются проценты. При этом стоимость средств, привлекаемых регулируемой организацией, ниже, чем стоимость кредита для потребителя.

Вместе с тем при переходе на RAB компания должна нести ответственность за реализацию инвестиционной программы, обязательства по сокращению операционных расходов и потерь, росту надежности и качества услуг.

Важным условием для применения метода доходности инвестированного капитала является макроэкономическая стабильность, стабильность правил регулирования, последовательность и качество политики регулирующих органов. Постепенный переход на новую систему тарифного регулирования в секторе водоснабжения и водоотведения предполагается начать с 2010 года.

2. Применение концессионных соглашений. Концессионные соглашения являются наиболее эффективной формой привлечения частных инвестиций в сектор водоснабжения и водоотведения, поскольку обеспечивает четкие гарантии возврата инвестированных средств. Процесс перехода от договоров долгосрочной аренды к заключению концессионных соглашений требует изменения законодательства о концессионных соглашениях и законодательства об основах формирования тарифов организаций коммунального комплекса.

В законодательстве о концессионных соглашениях требуется:

- предусмотреть возможность передачи в концессию имущества, находящегося на праве хозяйственного ведения (МУП);
- предусмотреть возможность заключения концессионного соглашения с несколькими концедентами;
- предусмотреть возможность передачи кредиту в залог прав по концессионному соглашению;
- уточнить ответственность концедента по исполнению условий концессионного соглашения;
- определить порядок трансформации ранее заключенных договоров долгосрочной аренды в концессионные соглашения;
- усовершенствовать типовые концессионные соглашения, применяющиеся в секторе водоснабжения и водоотведения.

В законодательстве об основах формирования тарифов организаций коммунального комплекса требуется установить полномочия регулирующих органов и порядок регулирования тарифов в случае заключения концессионного соглашения.

3. Совершенствование системы разграничения полномочий регулирующих органов и устранение избыточного регулирования. Регулирование организаций в секторе водоснабжения и водоотведения осуществляется на нескольких уровнях: муниципальном, региональном и федеральном. Надбавки к тарифам, плата за подключение и тарифы устанавливаются муниципальными регулирующими органами. Индексы предельного роста тарифов для муниципалитетов устанавливаются региональными органами регулирования. На федеральном уровне по решению Правительства Российской Федерации устанавливаются индексы предельного темпа роста тарифов для субъектов Российской Федерации.

Основные проблемы в области тарифного регулирования существуют на муниципальном уровне и вызваны они в первую очередь отсутствием кадров и низким уровнем квалификации. Также у муниципальных органов существует конфликт интересов, связанный с тем, что они одновременно владеют, управляют объектами систем водоснабжения и водоотведения и осуществляют регулирование, в том числе тарифное, организаций, осуществляющих их эксплуатацию.

Региональные органы регулирования фактически дублируют деятельность муниципальных органов регулирования в процессе установления индексов предельного темпа роста тарифов. Региональные органы регулирования, с одной стороны, имеют избыточный набор инструментов влияния на решения муниципальных органов регулирования, включая индексы предельного роста тарифов, индекс предельного роста платы граждан за коммунальные услуги и критерии доступности коммунальных услуг. С другой стороны, возможности контроля за деятельностью муниципальных органов регулирования, в частности возможности пересмотра решений, не соответствующих решениям вышестоящих органов регулирования, ограничены.

В процессе регулирования большинство организаций вынуждено обращаться и в муниципальные, и в региональные органы регулирования (например, при снабжении потребителей горячей водой), что создает бюрократию и снижает привлекательность сектора водоснабжения и водоотведения для частного бизнеса. Решение этих проблем может быть достигнуто путем совершенствования системы разграничения полномочий между регулирующими органами субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Органы местного самоуправления должны отвечать за развитие систем коммунальной инфраструктуры муниципалитетов и инвестиционную политику регулируемых организаций, в то время как регулирующие органы субъектов Российской Федерации должны осуществлять регулирование тарифов и предоставлять субсидии гражданам на оплату жилищно-коммунальных услуг.

К участию в секторе водоснабжения и водоотведения должны быть привлечены и инвестиционные институты. Их роль заключается в независимой оценке рисков, связанных с реализацией проектов в секторе водоснабжения и водоотведения, и привлечении дешевого долгосрочного финансирования. Участие банковского сектора в реализации проектов в области водоснабжения и водоотведения позволит с минимальным риском вкладывать в этот сектор и государственные средства. При этом реализация проектов в области водоснабжения и водоотведения должна быть поставлена «на конвейер» на основе разработанных типовых и модельных решений, а инвестиционные институты должны выступать и в роли распространителей успешного опыта в других регионах страны. После создания работоспособного инвестиционного механизма к инвестициям в инфраструктуру водоснабжения и водоотведения, представляющую собой естественную монополию, могут привлекаться также национальные и зарубежные пенсионные фонды (в международной

практике в секторе водоснабжения работают крупные транснациональные компании, обеспечивающие высокую надежность бизнеса при относительно низкой доходности).

В процессе создания бизнес-среды должен быть обеспечен баланс интересов между потребителями и поставщиками услуг. В частности, при реализации инвестиционных проектов должны оцениваться доступность предлагаемых услуг для населения, а также требования, связанные с реализацией других приоритетных проектов, в частности «Доступное и комфортное жилье - гражданам России».

II. Формирование системы государственных обязательств

Одним из основных правовых методов обеспечения населения чистой водой является установление требований безопасности к воде, влияющих на ее качество, технологическим системам и производственным процессам. Установление таких требований, способов и форм контроля за их соблюдением является предметом законодательства о техническом регулировании - технических регламентов.

Комплексное совершенствование нормативной правовой и технической базы в сфере водоснабжения и водоотведения необходимо осуществлять на основе анализа и гармонизации международной и российской нормативной правовой баз, а также анализа норм в смежных отраслях промышленности. К основным программным мероприятиям по созданию и совершенствованию законодательной и нормативной правовой базы в области улучшения качества водообеспечения населения Российской Федерации можно отнести:

подготовку проектов технических регламентов, включая: «О требованиях к безалкогольной продукции, природным минеральным и столовым водам, процессам их производства, хранения, перевозки», «О безопасности водоотведения» и «Технический регламент «О безопасности воды и водоснабжения»;

подготовку федерального закона «О водоснабжении, водоотведении и очистке сточных вод в Российской Федерации». Данный законопроект должен стать системообразующим нормативным правовым актом, в котором найдут отражение вопросы разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в этой сфере; система договорных отношений в секторе водоснабжения и водоотведения; основы технического регулирования (регулирования качества воды); формы и механизмы государственной финансовой поддержки обеспечения населения чистой водой, в том числе путем реализации соответствующей государственной программы; порядок обеспечения населения чистой водой в чрезвычайных ситуациях и получения потребителями необходимой информации о безопасности и качестве воды;

совершенствование экологического регулирования. Требования, предъявляемые к качеству воды и качеству сточных вод, должны быть реалистичны и учитывать текущее состояние систем водоснабжения и водоотведения. Излишне строгое регулирование приводит к массовому нарушению законодательства и злоупотреблениям, не создавая правильных стимулов по повышению качества. Экологические и технические требования должны быть установлены с учетом экономической обоснованности. Также необходимо учитывать особенности региона в силу значительных различий по водности, доступности чистой воды из поверхностных и подземных источников, для чего могут применяться дифференцированные по регионам показатели.

Особенно остро в секторе водоснабжения и водоотведения стоит вопрос о плате за негативное воздействие на окружающую среду при сбросе сточных вод. Существующая законодательная база не предусматривает механизмов по стимулированию улучшения качества сточных вод. Зачастую вся ответственность перекладывается на управляющие компании, которые не имеют возможности изменить существующее положение дел. Для решения этой проблемы в первую очередь необходимо разграничить ответственность органов местного самоуправления и управляющих компаний за нарушение экологических нормативов.

III. Развитие инновационного отечественного производства

Достижение цели государственной программы по обеспечению населения чистой питьевой водой невозможно без построения высокотехнологичной отечественной производственной базы в секторе водоснабжения и водоотведения.

Модернизация сектора водоснабжения и водоотведения на основе устаревших технологий не позволит обеспечить необходимый уровень эффективности. Применение импортного оборудования и материалов обеспечивает технологическую эффективность, но приводит к значительному удорожанию услуг водоснабжения и водоотведения.

В условиях значительного спроса на новое оборудование для сектора водоснабжения и водоотведения отечественное производство инновационного оборудования и материалов должно развиваться опережающими темпами.

Развитие отечественной производства будет осуществляться на основе решения следующих задач:

- создание механизмов отбора передовых технологий и готовых к применению технологических решений в области водоподготовки, водоочистки и водоотведения;
- стимулирование спроса на инновационную отечественную продукцию в секторе водоснабжения и водоотведения;
- стимулирование создания новых отечественных производств с использованием современных технологий, в том числе, с привлечением иностранных партнеров;
- развитие рынка технологий и услуг в области водоснабжения и водоотведения, включая технологии водоподготовки и очистки воды объектов социальной инфраструктуры.

Рынок оборудования в сфере водоснабжения и водоотведения является конкурентным, поэтому решение указанных задач должно быть осуществлено посредством создания Институтов по стимулированию закупок современного высокотехнологичного отечественного оборудования.