

*На правах рукописи*



**Шакиров Тимур Аббясович**

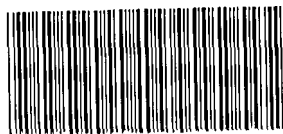
**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ  
ОРГАНОВ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ  
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА  
В КОММУНАЛЬНОМ СЕКТОРЕ**

**Специальность:**

08.00.05 — Экономика и управление народным хозяйством (менеджмент)

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

11 АБГ 2015



**005561404**

Москва-2015

Работа выполнена в Национальном исследовательском университете  
«Высшая школа экономики»

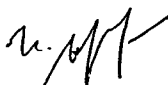
- Научный руководитель: **Сиваев Сергей Борисович**  
кандидат технических наук, профессор кафедры экономики города и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», профессор Высшей школы урбанистики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»
- Официальные оппоненты **Пирогов Николай Леонидович**  
доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента и предпринимательства негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Национальный институт бизнеса»
- Максимов Виталий Вячеславович**  
кандидат экономических наук, профессор кафедры «Государственно-частное партнерство» Финансового университета при Правительстве РФ
- Ведущая организация **Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ**

Защита состоится «20» октября 2015 г. в 16:30 на заседании диссертационного совета Д 212.048.06 в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) по адресу: 105187, г. Москва, ул. Кирпичная, д. 33, ауд. 903.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте <http://www.hse.ru> НИУ ВШЭ

Автореферат разослан «31» июля 2015 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат экономических наук



Царьков Игорь Николаевич

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность исследования.** Проблема повышения качества и результативности взаимодействия органов власти и бизнеса при решении задач развития коммунального сектора характерна как для развитых, так и для развивающихся стран. С последнего двадцатилетия XX века во многих странах мира, в первую очередь в развивающихся странах, проводятся структурные преобразования в инфраструктурных секторах экономики, направленные на привлечение частного финансирования, реализацию инвестиционных проектов с целью повышения качества предоставляемых услуг.

Сектор коммунальной инфраструктуры в Российской Федерации характеризуется убыточностью многих работающих в нем предприятий и высоким износом основных фондов, задействованных для оказания услуг. Необходим поиск экономических путей модернизации данного сектора. Одним из таких путей может стать активное внедрение механизмов государственно-частного партнерства (далее — ГЧП). Образование крупных российских частных операторов, таких как ОАО «Российские коммунальные системы», ООО «Росводоканал», ОАО «Евразийский», интерес транснациональных корпораций, например Veolia Environnement (в России — ООО «Веолия Вода Томск»), Fortum Corporation (в России — ОАО «Фортум»), подтверждают высокий интерес бизнеса в реализации инвестиционных проектов в коммунальном секторе.

В сферах водоснабжения, водоотведения и централизованного теплоснабжения Правительство Российской Федерации считает проекты государственно-частного партнерства приоритетными, о чем свидетельствует Распоряжение Правительства РФ от 22 августа 2011 г. N 1493-р «План действий по привлечению в жилищно-коммунальное хозяйство частных инвестиций». В соответствии с данным Планом органы власти субъектов Российской Федерации обязаны к 1 января 2016 года передать частным операторам на основе концессионных соглашений объекты коммунальной инфраструктуры

всех государственных и муниципальных предприятий, осуществляющих неэффективное управление.

Однако на практике инвестиционная активность бизнеса в проектах государственно-частного партнерства в России остается низкой, что говорит об отсутствии ясных институциональных рамок построения партнерских отношений между бизнесом и властью. Ключевыми проблемами являются финансовые проблемы: существующее тарифное регулирование и связанные с этим риски. Политика тарифного регулирования — это важная составляющая стратегии развития коммунального комплекса. Тарифное регулирование непосредственно влияет на инвестиционные программы коммунальных предприятий. Без понятного механизма определения долгосрочных тарифов на товары и услуги коммунальных предприятий невозможна эффективная реализация проектов государственно-частного партнерства.

Актуальность темы заключается в большой потребности привлечения частных финансовых ресурсов в сектор коммунальной инфраструктуры при недостаточной изученности подходов к созданию благоприятного инвестиционного климата в рамках государственно-частного партнерства.

Вопросам структурирования проектов государственно-частного партнерства уделяется значительное внимание в российской и зарубежной экономической литературе. Проблематика развития механизмов государственно-частного партнерства, конкуренции за монопольный рынок путем организации конкурсов ГЧП привлекает внимание исследователей. Но при этом многие вопросы, касающиеся определения критериев победителей, методов установления тарифов, необходимых условий договоров государственно-частного партнерства, остаются неисследованными. Значительное число договоров аренды и концессионных соглашений, заключенных в последнее десятилетие в коммунальном секторе России, не привели к заметному росту инвестиционной активности. Исследование причин такого положения дел позволит предложить новые подходы и практические

рекомендации по более эффективному взаимодействию власти и бизнеса в таком социально значимом секторе экономики, как коммунальное хозяйство.

**Степень разработанности проблемы.** В экономической теории есть разные подходы к вопросам регулирования деятельности естественных монополистов и организации государственно-частных партнерств в монопольных секторах экономики.

Основы теории монополии и естественной монополии, в частности, заложили в своих трудах такие ученые, как А. Курно, А. Маршалл, Дж. С Милль, А. Пигу, Р. Коуз. Большой вклад в исследование конкуренции за монопольный рынок внесли Э. Чадвик и Г. Демсетц. Последующее развитие этого направления было реализовано в трудах Л. Фридмена, Л. Телсера, Р. Познера, О. Уильямсона.

С конца 90-х гг. прошлого века в России стали появляться работы, посвященные анализу механизмов государственно-частного партнерства в разных сферах экономики. Теоретическим вопросам экономического содержания ГЧП как механизма привлечения частных инвестиций и частных компетенций для решения задач публичного сектора и описанию его форм уделено достаточно внимания в работах таких отечественных экономистов, как В. Варнавский, Н. Пирогов, В. Максимов, В. Кабашкин, Ю. Емельянов, А. Баженов, В. Королев, С. Рожкова. Тарифному регулированию также посвящено значительное число научных работ в отечественной литературе. С переводом коммунального сектора на экономические условия хозяйствования проблемы тарифного регулирования этого сектора и соответствующие риски тарифного регулирования исследовалась такими учеными, как В. В. Бузырев, О. В. Распутин, С. Б. Сиваев, В. Ю. Прокофьев, Ю. Ф. Симионов, В. С. Чекалин, Л. Н. Чернышов и др.

Однако подходы к определению баланса обязательств и цены их достижения в рамках конкурсов на заключение договоров ГЧП находятся только на этапе формирования. Об этом свидетельствуют опубликованные

в открытой печати результаты исследований С. Б. Сиваева, Д. Ю. Хомченко и Р. А. Мартусевича.

Это обстоятельство и требования практики управления в коммунальном секторе побудили автора провести данное исследование.

**Цель диссертационного исследования** заключается в разработке механизма взаимодействия власти и бизнеса при подготовке и реализации проектов ГЧП в коммунальном секторе, обеспечивающего улучшение инвестиционного климата, стимулирующего частных операторов привлекать средства для реализации инвестиционных проектов по модернизации и реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры и дающего органам власти возможность выбирать операторов, предложивших лучшие финансовые и технические условия реализации договоров ГЧП.

В соответствии с указанной целью в диссертации были поставлены следующие основные задачи.

1. Выявление и систематизация причин неблагоприятного инвестиционного климата на основе анализа методологической базы и практики реализации проектов государственно-частного партнерства в коммунальном секторе России.
2. Определение направлений совершенствования тарифного регулирования при формировании инвестиционно привлекательного договора ГЧП на основе анализа методов установления тарифов коммунальных предприятий и организационных моделей предприятий коммунального сектора.
3. Решение комплекса задач для разработки механизма взаимодействия власти и бизнеса при реализации проектов ГЧП, в том числе:
  - 3.1. установление на основании конкурсных процедур экономически обоснованных тарифов на длительный период действия договоров ГЧП;
  - 3.2. определение порядка учета экзогенных факторов деятельности частных операторов для корректировки тарифов будущих периодов;

3.3. учет технических условий реализации договоров ГЧП;

3.4. порядок выбора частного оператора на основе интеграции финансовых и технических условий выполнения договора ГЧП.

4. Адаптация разработанного механизма взаимодействия власти и бизнеса при реализации проектов ГЧП к российской нормативной правовой базе и его апробация на практике.

5. Подготовка предложений по изменению российской нормативной правовой базы, направленных на обеспечение использования разработанного механизма взаимодействия власти и бизнеса для уменьшения рисков инвестирования частного бизнеса в коммунальный сектор в рамках договоров ГЧП.

**Объектом исследования** являются проекты государственно-частного партнерства в коммунальном секторе и предприятия коммунального сектора (водоснабжения и водоотведения, централизованного теплоснабжения), рассматриваемые как участники таких проектов.

**Предметом исследования** в диссертационной работе являются механизмы взаимодействий частного бизнеса и органов власти в процессе подготовки и реализации проектов ГЧП в коммунальном секторе.

**Методология и методы диссертационного исследования.** В основе исследования лежат работы российских и зарубежных ученых, отчеты, программы, концепции, нормативные правовые акты и другие материалы, посвященные темам государственно-частного партнерства и тарифного регулирования. Особую значимость имеют рекомендации и обзорные доклады организаций и комитетов ООН, ОЭСР, Международного банка реконструкции и развития, Европейского банка реконструкции и развития и др.

В диссертации применялись методы системного и структурного анализа, экспертных оценок, методы обработки статистической информации, опросы сотрудников коммунальных предприятий и органов власти. Используемые подходы позволили обеспечить достоверность исследования и обоснованность теоретических выводов и предложений.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в разработке механизма взаимодействий власти и бизнеса с применением модифицированных долгосрочных тарифных планов, формируемых в отличие от действующих норм административного регулирования в рамках конкурсных процедур путем определения победителя на основе комплексной финансовой и технической оценки предложений участников.

1. Определены направления улучшения инвестиционного климата и сформулированы основные положения для подготовки и реализации инвестиционно привлекательных проектов ГЧП в коммунальном секторе. Ключевым положениями являются: конкурентное определение тарифа, учет экзогенных факторов работы частного оператора при корректировке тарифа посредством использования формулы индексации, являющейся составной частью договора ГЧП.
2. Разработан метод определения тарифов на основании оценок конкурсных предложений участников с использованием в качестве финансового критерия среднего тарифа на период действия договора ГЧП в ценах на год заключения договора и определения тарифа текущего года реализации проекта с учетом изменения внешних факторов хозяйственной деятельности частного оператора. Использование метода позволяет участникам конкурса прогнозировать выручку будущих периодов с целью реализации инвестиционных проектов в коммунальном секторе.
3. Разработан порядок конкурсного выбора частных операторов на базе комплексного критерия, учитывающего финансовые характеристики проекта и технические предложения частного оператора для решения задач, поставленных публичной стороной договора ГЧП.

**Прикладная значимость результатов исследования** состоит в возможности применения на практике научных результатов проведенного исследования при проведении конкурсов на право заключения договоров ГЧП в коммунальном секторе. Данные результаты могут быть востребованы соответствующими государственными и муниципальными органами власти.



Положения диссертационной работы могут быть использованы консалтинговыми организациями, коммунальными предприятиями, финансовыми учреждениями при организации и проведении конкурсов ГЧП.

Практическая реализация выводов и рекомендаций диссертационного исследования будет способствовать повышению качества конкурсных процедур на право заключения договоров ГЧП и росту инвестиционной привлекательности коммунального сектора. Результаты исследования были успешно применены автором при подготовке конкурсной документации и договора ГЧП проектов в г. Новошахтинске (Ростовская область) и муниципальном образовании «Намский улус» (республика Саха (Якутия)).

Аналитические данные и отдельные положения диссертации могут послужить базой при подготовке научно-исследовательских семинаров, проведении исследований, а также найти применение при подготовке учебно-методических материалов и чтении курсов «регулирование естественных монополий», «государственно-частное партнерство», «управление коммунальным комплексом».

#### **Степень достоверности и апробация результатов исследования.**

Достоверность результатов исследования обеспечивалась опорой на достижения современной экономической науки в данной области, применением методик, адекватных целям и задачам исследования, репрезентативными опросами сотрудников органов власти и коммунальных предприятий, содержательным анализом и статистической обработкой данных, полученных в результате исследования.

Основные положения диссертационного исследования были изложены и получили одобрение на различных научно-практических конференциях. Результаты работы были представлены на студенческой научно-практической конференции «Развитие государственного сектора в РФ: внутренняя динамика, основные проблемы и мировые тенденции» в НИУ-ВШЭ (Москва, 2012 г.), Международной заочной научно-практической конференции «Экономика и управление: теория и практика» в г. Новосибирске (2012 г.), XIV Апрельской

международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества «Модернизация экономики и общества» в НИУ-ВШЭ (Москва, 2013 г.), конференции «Проблемы устойчивого развития территорий российских городов» в Фонде «Институт экономики города» (Москва, 2013 г.), Общероссийском форуме «Частные операторы коммунальной инфраструктуры» (Москва, 2014 г.), конференции «Москва – энергоэффективный город» (2014 г.).

Научные результаты исследования были применены автором при подготовке конкурсной документации и договора ГЧП при реализации проектов в г. Новошахтинске (Ростовская область) и муниципальном образовании «Намский улус» (Республика Саха (Якутия)).

Результаты исследований в части разработанных автором конкурсных критериев и метода критерия минимального тарифа были предложены Министерству экономического развития Российской Федерации и Федеральной службе по тарифам Российской Федерации для внесения поправок в федеральные законы № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» и № 190-ФЗ «О теплоснабжении». В итоге предложенные рекомендации в значительной степени были учтены в Федеральном законе № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О концессионных соглашениях" и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

По теме исследования опубликовано 11 (Одиннадцать) работ объемом 7,1 авторских печатных листа, из которых лично авторские материалы составляют 5,6 печатных листа. 4 (Четыре) статьи опубликованы в периодических научных изданиях, рекомендованных ВАК РФ.

**Структура и объем работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения с выводами и рекомендациями, списка использованной литературы; изложена на 203 страницах, включает 29 таблиц и 17 рисунков.

Диссертационная работа имеет следующую структуру.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

### ВВЕДЕНИЕ

### ГЛАВА 1. РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РАЗВИТИИ КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

1.1. Коммунальная деятельность — сфера общественных благ и естественной монополии

1.2. Экономическая природа государственно-частного партнерства

1.3. Анализ российской практики развития государственно-частного партнерства

1.4. Причины неблагоприятного инвестиционного климата в коммунальном секторе России

### ГЛАВА 2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА С ЦЕЛЬЮ ФОРМИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ КОММУНАЛЬНОГО СЕКТОРА

2.1. Теоретические аспекты регулирования деятельности коммунальных предприятий и проведения конкурсов за право заключения договоров ГЧП

2.2. Методические принципы проведения конкурсов на право заключения договора ГЧП

2.3. Метод критерия минимального тарифа и его приведения к условиям будущих временных периодов

2.4. Роль технических критериев при проведении конкурсов на право заключения договора ГЧП

### ГЛАВА 3. ПРАКТИКА И ОГРАНИЧЕНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ РАЗРАБОТАННОГО МЕХАНИЗМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГЧП В РОССИИ

3.1. Возможности и ограничения применения разработанного механизма взаимодействия власти и бизнеса при реализации ГЧП в условиях существующей нормативной правовой базы

3.2. Апробация разработанного механизма взаимодействия власти и бизнеса при реализации проектов ГЧП

3.3. Рекомендации по совершенствованию правовой базы государственно-частного партнерства в коммунальном секторе

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

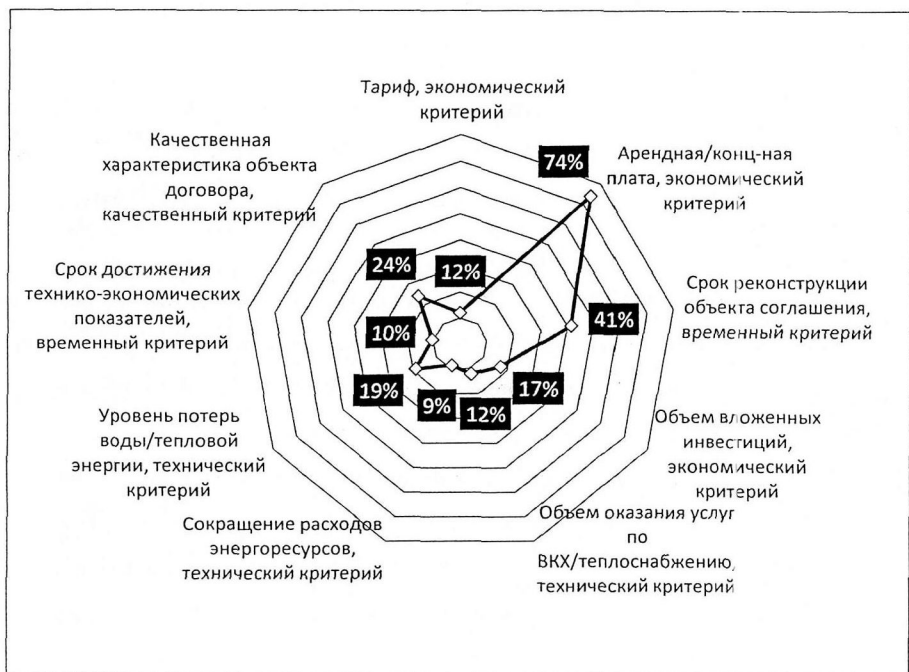
СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ

СПИСОК ИЛЛЮСТРАТИВНОГО МАТЕРИАЛА

## II. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

### 1. Определены направления улучшения инвестиционного климата и сформулированы основные положения для подготовки и реализации инвестиционно привлекательных проектов ГЧП в коммунальном секторе.

С целью установления направлений по улучшению инвестиционного климата был выполнен анализ конкурсных процедур при заключении договоров ГЧП в коммунальном секторе России (более 60 договоров). Проведенный анализ показал, что практически все заключенные договоры не содержат серьезных инвестиционных обязательств частных операторов, что отражается в статистических данных о деятельности этих предприятий. Поставленные в государственных программах задачи по модернизации и реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры формируют инвестиционную потребность в размере 3 242,3 млрд руб. в ценах 2013 г., в то время как общий объем инвестиций за последние пять лет в постоянных ценах ежегодно составляет порядка 200 млрд рублей, то есть в 16 раз меньше объема инвестиционных потребностей. Используемые критерии не позволяют выбрать оператора, предложившего наилучшие финансовые и технические условия выполнения договора ГЧП. Так, например, такой критерий конкурса, как тариф, который позволяет частным операторам сформировать финансовые потребности для реализации проекта ГЧП, а органам власти эти потребности оценить, применяется только в 12% случаев. (Рис. 1).



**Рис. 1. Частота встречаемости критериев в % от общего количества конкурсных документов**

Автором определен перечень рисков, которые препятствуют привлечению частными операторами инвестиций в коммунальный сектор страны (Табл. 1).

**Табл. 1. Причины неблагоприятного инвестиционного климата в коммунальном секторе**

Вид риска	Риски
Институциональные риски	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Политические риски</li> <li>➤ Правовые риски, в том числе риски тарифного регулирования</li> <li>➤ Судебные риски</li> <li>➤ Наличие незарегистрированного имущества</li> </ul>

Вид риска	Риски
Социально-экономические риски	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Дефицит долгосрочного финансирования</li> <li>➤ Валютные риски</li> <li>➤ Низкий уровень платежеспособности населения и проблема приемлемости тарифов</li> <li>➤ Бюджетные риски</li> </ul>
Риски, связанные с неопределенностью в исходных данных	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Неопределенность объемов спроса</li> <li>➤ Неопределенность состояния и стоимости основных фондов</li> </ul>

С использованием методов структурного анализа определено, что основным риском инвестирования в рамках договоров государственно-частного партнерства в коммунальном секторе России заключается в отсутствии долгосрочных тарифных решений на период действия договоров ГЧП. Следствием этого является отсутствие серьезных инвестиционных обязательств у частного оператора. Публичный собственник коммунальной инфраструктуры – орган местного самоуправления (сторона договора ГЧП) может определить цели деятельности оператора и его обязательства, но не может обеспечить тарифную выручку, достаточную для операционной и инвестиционной деятельности частного оператора, поскольку в силу законодательства лишен полномочий по установлению тарифов. Горизонт принимаемых тарифных решений существенно ниже сроков окупаемости инвестиционных проектов в коммунальном секторе.

Таким образом, основным направлением улучшения инвестиционного климата в коммунальном секторе является решение проблемы прогнозирования будущих денежных потоков в целях реализации инвестиционных проектов.

С целью разработки рекомендаций по подготовке инвестиционно привлекательных проектов ГЧП в коммунальном секторе автором были проанализированы организационные модели предприятий коммунального сектора и применяемые методы установления тарифов в разных странах. В качестве примера рассматриваются две различные организационные модели и

сопутствующие им методы тарифного регулирования в сфере водопроводно-канализационного хозяйства: английская и французская. Данные модели получили широкое распространение в мире.

Сравнение двух моделей организации сектора водоснабжения и водоотведения представлено в табл. 2.

**Табл. 2. Французская и английская модели организации сектора водопроводно-канализационного хозяйства**

	Французская модель	Английская модель
<b>Право собственности на основные фонды</b>	Публичная	Частная
<b>Главный инструмент регулирования</b>	Контракт	Независимый регулятор
<b>Стимулы к конкуренции</b>	Конкуренция за рынок путем проведения конкурсов ГЧП	Price cap (регулирование верхнего предела цен). Сравнительная конкуренция по показателям качества
<b>Инвестиции</b>	Могут осуществляться как оператором, так и публичной властью	Осуществляются только оператором
<b>Главные угрозы</b>	Неполнота контракта. Транзакционные издержки при проведении конкурса ГЧП	Асимметрия информации. «Захват регулятора <sup>1</sup> »

<sup>1</sup> В экономической теории под «захватом регулятора» понимается состояние, когда регулирующие государственные ведомства, преследуя в начальный период своего создания цели повышения общественного благосостояния, впоследствии «захватываются» частными экономическими агентами, поведение которых они призваны регулировать. Соответственно, после такого захвата ведомства начинают модифицировать существующие или вводить новые регуляции так, чтобы они действовали уже в частную пользу регулируемого сектора.



	<b>Французская модель</b>	<b>Английская модель</b>
<b>Критика</b>	Возможное отсутствие серьезной конкуренции. При окончании срока соглашения преимущества выиграть новый конкурс имеет прежний оператор	Значительные затраты регулятора на аудит предприятия и сравнение его с другими
<b>Риски для частных инвесторов</b>	Контрактные обязательства, риск потери бизнеса в случае их невыполнения	Постановка регулирующим органом нереалистичных задач и штрафные санкции за их невыполнение

Исследование зарубежных практик организации сектора водоснабжения и водоотведения показало, что подходы к тарифным решениям определяются моделями организации предприятий сектора. Анализ практики реализации французской модели организации коммунального сектора показывает, что необходимыми условиями заключения инвестиционно привлекательного договора ГЧП является возможность сторон договора (органа публичной власти - собственника коммунальной инфраструктуры и частного оператора) определять ключевые вопросы деятельности оператора, в т. ч. и вопросы тарифной политики, в рамках договора ГЧП. Участие третьей стороны (органа регулирования) в процессе исполнения договора ведет к значительной неопределенности будущих доходов оператора. Данные выводы были использованы автором при разработке механизма взаимодействия власти и бизнеса при реализации проектов ГЧП в коммунальном секторе.

**2. Разработан метод определения тарифов на основании оценок конкурсных предложений участников с использованием в качестве финансового критерия среднего тарифа на период действия договора ГЧП в ценах на год заключения договора и определения тарифа текущего года реализации проекта с учетом изменения внешних факторов хозяйственной деятельности частного оператора.**

Разработанный автором метод критерия минимального тарифа предполагает, что в качестве финансового критерия используется средний тариф на производимые коммунальным предприятием товары и услуги (например, стоимость кубического метра воды для предприятий водоснабжения) на период действия договора ГЧП в ценах на год заключения договора ГЧП (т. е. в ценах базового года, без учета будущей инфляции) (далее – приведенный тариф). В возможный рост приведенных тарифов операторы закладывают, в первую очередь, денежные средства на возврат инвестиций и заимствований, а также планируемую доходность. При этом публичной властью в конкурсной документации может быть обеспечена ситуация повышения тарифов в обмен на повышение качества оказываемых услуг.

Оценка участников по финансовому критерию происходит согласно среднему тарифу в ценах на год заключения договора ГЧП, который считается по следующей формуле:

$$T_{\text{пр.у.}} = \frac{\sum_{j=1}^n T_0 \times \prod_{i=1}^j (1+k_i)}{n}, \quad (1)$$

где:

- $T_{\text{пр.у.}}$  – среднее значение приведенного тарифа участника конкурса;
- $T_0$  – значение тарифа на момент заключения договора;
- $k_i$  – изменение приведенного тарифа в  $i$  периоде к тарифу в предшествующем ( $i - 1$ ) периоде (в долях). Величина  $k_i$  может быть как положительной, так и отрицательной, а также равной нулю;
- $n$  – срок действия договора ГЧП (в годах).

На рис. 2 представлен возможный тарифный план для предприятия водоснабжения.



Рис. 2. Вариант тарифного плана для договора ГЧП

Для параметра  $k_i$  может вводиться ограничение по положительным значениям для того, чтобы избежать резкого роста тарифов. Если организатор конкурса решает, что годовой рост тарифа в  $i$ -м году в приведенных ценах не должен превышать 2%, то принимается, что:

$$k_i \leq 0,02$$

Использование предложенного финансового критерия позволит оператору спрогнозировать выручку будущих периодов, необходимую для решения поставленных в договоре ГЧП задач по строительству/модернизации объектов коммунальной инфраструктуры. В свою очередь, такой подход обеспечит органу публичной власти выбор участника с наименьшими «финансовыми аппетитами». Таким образом, использование тарифного плана позволяет в полной мере реализовать в конкурсе ГЧП принцип value for money (цена — качество).

В договоре ГЧП фиксируются значения приведенных тарифов, указанных победителем конкурса в каждый год действия договора ГЧП (Табл. 3).

**Табл. 3. Пример значений приведенных тарифов на водоснабжение в период действия договора ГЧП (в ценах 2015 г.)**

Год	2015	2016	2017	2018	2018	2019	...2030
Тариф на водоснабжение, руб./м <sup>3</sup>	15,3	16	16,8	17,7	18,5	19,5	19,5

Метод критерия минимального тарифа предполагает, что все вопросы установления и пересмотра тарифов в рамках проведения конкурса на заключение договора ГЧП находятся в компетенции организаторов конкурса, и могут быть условиями договора ГЧП. В этой связи для определения фактических тарифов коммунального предприятия (т. е. в текущих ценах каждого года действия договора ГЧП) предлагается использовать формулу индексации, зафиксированную в договоре ГЧП.

Формула индексации должна учитывать:

1. значения тарифов соответствующего периода из конкурсной заявки частного оператора (представленный выше тарифный план участника конкурса);
2. изменение экзогенных, внешних факторов хозяйственной деятельности частного оператора.

В договоре ГЧП фиксируются приведенные в конкурсной заявке тарифы в течение всего срока действия договора. Для учета изменения внешних факторов хозяйственной деятельности частного оператора организатор конкурса на основе анализа структуры тарифа предприятия, действующего на момент проведения конкурса, фиксирует в конкурсной документации и договоре ГЧП доли следующих расходов;

- а) доля расходов в тарифе предприятия, зависящая от ИПЦ;
- б) доля расходов в тарифе предприятия, формируемая по среднерыночным ценам на конкретную группу товаров;
- с) доля расходов в тарифе предприятия, формируемая по регулируемым ценам;

- д) доля расходов в тарифе предприятия, связанная с налогообложением;
- е) доля балансовой прибыли в тарифе предприятия.

Схематическое представление составляющих частей формулы индексации представлено на рис. 3.

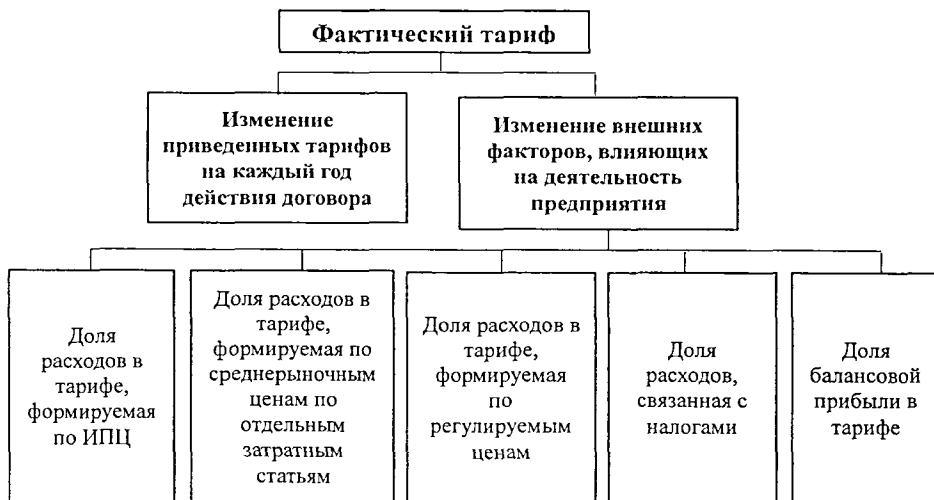


Рис. 3. Схематичное представление составляющих частей формулы индексации

При реализации договора ГЧП каждая часть из расходов в тарифе предприятия на момент проведения конкурса изменяется в соответствии с собственной формулой.

Итоговый фактический тариф победителя конкурса в течение всего срока действия договора ГЧП будет учитывать как предложенные частным оператором в конкурсной документации приведенные тарифы, так и изменение, возможно – с разной скоростью, выделенных частей тарифа частного оператора. Тариф на  $i$ -ый год договора ГЧП определяется в соответствии со следующей формулой:

$$T_i = T_{пр.i} \times (D_{ипцрн.i} + D_{сррын.i} + D_{рег.i} + D_{нал.i} + D_{пр.i}), \quad (2)$$

где:

- $i$  – номер года действия договора ГЧП,  $i = 2, 3, \dots, n$ ;

- $T_i$  – фактически используемое значение тарифа в  $i$  году действия договора ГЧП;
- $T_{пр.i}$  – значение приведенного тарифа в  $i$  году действия договора ГЧП.
- $D_{рынниц.i}$  – коэффициент вклада в тариф предприятия составляющей, формируемой по ИПЦ;
- $D_{рынспр.i}$  – коэффициент вклада в тариф предприятия составляющей, формируемой по среднерыночным ценам;
- $D_{рег.i}$  – коэффициент вклада в тариф предприятия составляющей, формируемой по регулируемым ценам;
- $D_{нал.i}$  – коэффициент вклада налоговой составляющей в тариф предприятия;
- $D_{пр.i}$  – коэффициент вклада в тариф предприятия балансовой прибыли.

Использование тарифной формулы позволяет оператору вести хозяйственную деятельность в условиях, максимально приближенных к предусмотренным в долгосрочном планировании на момент участия в конкурсе, и минимизировать риски, связанные с инфляцией, ростом налоговых платежей, изменением цен на энергоресурсы.

Предлагаемый метод позволяет формализовать в пределах договора государственно-частного партнерства вопросы формирования будущих доходов частного оператора и существенно снизить риски инвестирования.

### **3. Разработан порядок конкурсного выбора частных операторов на базе комплексного критерия, учитывающего финансовые характеристики проекта и технические предложения частного оператора**

Показано, что при оценке конкурсных предложений участников конкурса необходимо учитывать техническое предложение. Оценку технического предложения предлагается использовать в связи с тем, что частный оператор обладает большими профессиональными навыками и компетенциями, чем организатор конкурса – орган публичной власти. Использование этих компетенций позволит применять более эффективные технические решения, что будет способствовать повышению качества коммунальных услуг и надежности их предоставления.

В качестве технических критериев конкурса целесообразно использовать значения и/или сроки достижения значений параметров, которые характеризуют качество, эффективность и надежность работы оператора, — операционные показатели деятельности. Например, используя такой показатель, как снижение уровня потерь воды, частный оператор может лучше, чем публичная власть, разработать технический план по замене сетей, оптимизации гидродинамических режимов, выбрать наиболее подходящее оборудование и материалы и рассчитать объем необходимых инвестиций. Таким образом, технические критерии должны быть предметом торга, т. к. участники конкурса могут предложить различные технические решения определенных в конкурсной документации задач.

Технические критерии публичная сторона договора включает в конкурсную документацию, а по итогам конкурса их заявленные значения наряду с системой мониторинга достижения — в договор ГЧП.

Важно, чтобы технические критерии достигались в существенно более короткие сроки, чем срок действия договора ГЧП, или сам срок достижения заданного значения операционного показателя являлся критерием. Срок достижения технических критериев не должен превышать прогнозируемого

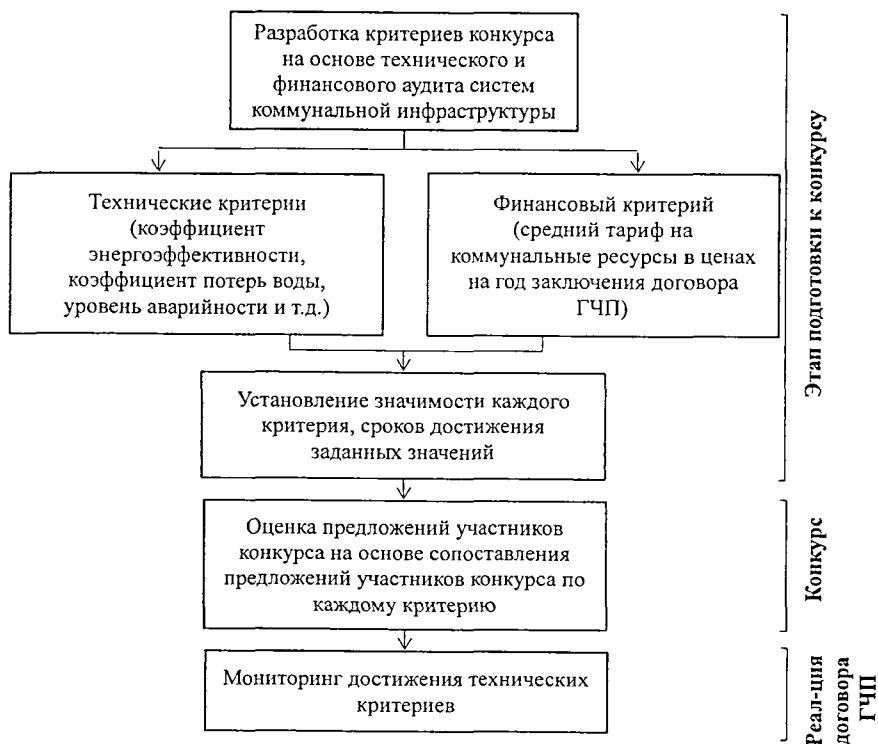
цикла вложения инвестиций (не более 5–6 лет). Конкурсное предложение и заключаемый впоследствии договор ГЧП должны предусматривать обязательства частного оператора по достижению заявленных значений критериев конкурса, систему мониторинга до и после времени их достижения, а также систему штрафных санкций за их невыполнение. Это позволит обеспечить постоянный контроль ключевых показателей деятельности и как минимум неухудшение этих показателей.

В итоге конкурсное предложение оператора должно включать в себя два предложения — финансовое и техническое. Распределение веса каждого критерия определяется на стадии подготовки условий конкурса экспертным путем исходя из приоритетности достижения тех или иных критериев. Однако финансовый критерий должен иметь больший вес по сравнению с техническими.

На основе сопоставления конкурсных предложений проводится ранжирование участников конкурса. Победителем конкурса признается участник, который набрал наибольшее количество баллов и занял первое место, т. е. предложивший наилучшие условия выполнения договора.

Блок-схема порядка комплексного учета технических и экономических критериев представлена на рис .4.





**Рис. 4. Схематичное представление комплексного учета технических и экономических критериев при выборе победителя конкурса ГЧП**

Использование подхода к выбору частных операторов на основе интегрального критерия, включающего взвешенные финансовый и технические критерии позволяет органам власти выбрать участника конкурса, предложившего наилучшее для решения поставленных задач соотношение цены и качества обслуживания.

Эффективность применения разработанного механизма взаимодействия власти и бизнеса была подтверждена автором при подготовке Институтом экономики города финансовой модели, проектов конкурсной документации и проектов договоров ГЧП в следующих муниципальных образованиях: г. Новошахтинск (Ростовская область) и муниципальное образование «Намский улус» (Республика Саха (Якутия). В рассматриваемых проектах предлагаемый

механизм взаимодействия власти и бизнеса был адаптирован к существующим в России законодательным ограничениям.

Разработанные конкурсная документация и договоры ГЧП позволили публичной стороне договора не только наложить на оператора серьезные инвестиционные обязательства, но и выбрать оператора, предложившего наименьший тариф. В свою очередь, оператор получил возможность достоверно прогнозировать изменение тарифов на долгосрочный период и, как следствие, привлекать заемные средства для реализации инвестиционного проекта.

В диссертационной работе автором также представлены рекомендации по изменению федеральной нормативно-правовой базы, реализация которых позволила бы в полной мере реализовать разработанный механизм взаимодействия власти и бизнеса при реализации проектов ГЧП в коммунальном секторе. Основные из них заключаются в следующем:

1. При конкурсном определении победителя на право заключения договора ГЧП должны приниматься во внимание финансовые и технические параметры заявки конкурсантов.
2. В качестве финансового критерия конкурса следует использовать среднее значение тарифа в ценах базового года, что позволит выбрать оператора, предложившего наименьшее значение тарифа.
3. Отраслевые федеральные законы, регламентирующие методы тарифного регулирования, должны предусматривать возможность корректировки тарифа в соответствии с формулой индексации, определенной в договоре ГЧП.

### III. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ВЫВОДЫ РАБОТЫ

В ходе проведения диссертационного исследования были получены результаты и практические выводы.

1. На основе анализа нормативной базы и практики реализации проектов ГЧП в коммунальном секторе России выявлены и систематизированы причины неблагоприятного инвестиционного климата.
4. На основе анализа зарубежной и отечественной практики организации коммунального сектора и применяемых методов установления тарифов выявлена взаимосвязь между организационной моделью предприятий коммунального сектора и системой тарифного регулирования. Установлено, что при заключении инвестиционно привлекательного договора ГЧП необходимо, чтобы тариф определялся посредством конкурсных процедур, последующее установление тарифа осуществлялось на основе формулы индексации, являющейся составной частью договора ГЧП.
2. Разработан механизм взаимодействий власти и бизнеса при реализации проектов ГЧП, включающий:
  - 1) Разработан метод отбора частных операторов на основе минимизации в рамках конкурсного отбора тарифов, необходимых для выполнения обязательств по договору. Предлагается использовать финансовый критерий в виде среднего тарифа за период действия договора ГЧП в ценах на момент проведения конкурса. В соответствии с предложенным методом установление тарифов осуществляется с учетом формализованного в договоре изменения экзогенных факторов в течение действия договора ГЧП. Использование данного метода позволяет предприятиям спрогнозировать денежные потоки с целью привлечения инвестиций, а органам власти оценить финансовые потребности участников конкурса на право заключения договора ГЧП.

- 2) Разработан порядок к выбору частных операторов, учитывающий необходимость комплексного использования финансового и технических критериев. Использование технических критериев обусловлено тем, что частные операторы обладают большими техническими компетенциями, чем публичная власть, и способны предложить лучшие технические решения задач, определенных в конкурсной документации. Учет финансового и технического предложения участников конкурса позволяет органу власти в полной мере реализовать используемый в практике оценки проектов ГЧП принцип value for money при проведении конкурса на право заключения договора ГЧП.
3. Разработанный механизм взаимодействия власти и бизнеса адаптирован к условиям российского законодательства и успешно апробирован при разработке конкурсной документации на право заключения договора аренды систем централизованного теплоснабжения г. Новошахтинска и концессионного соглашения, заключенного в отношении объектов коммунальной инфраструктуры теплоснабжения, находящихся на территории муниципального образования «Намский улус» Республики Саха (Якутия).
4. Сформулированы рекомендации по изменению законодательства с целью улучшения инвестиционного климата в коммунальном секторе России и снятию барьеров по использованию разработанного механизма взаимодействия власти и бизнеса, включающие использование финансового критерия конкурса, изменение тарифа в соответствии с формулой индексации, определенной в договоре ГЧП.

#### IV. СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

*Работы, опубликованные автором в журналах, рекомендованных ВАК*

*Министерства образования и науки России:*

1. Шакиров Т.А. Практика проведения конкурсов на право заключения концессионных соглашений в коммунальном секторе в 2014 году // Экономика и предпринимательство, № 3 за 2015 год. С. 454-459. – 0,7 п. л.
2. Шакиров Т.А. Почему предприятия теплоснабжения не платят за газ? // Микроэкономика, № 1, 2014. С. 31-36. – 0,2 п. л.
3. Шакиров Т.А. Тарифное законодательство как основной барьер для привлечения частных инвестиций в коммунальный сектор // Имущественные отношения в Российской Федерации, № 7, 2013. С. 65-78. – 0,8 п. л.
4. Шакиров Т.А. Коммунальный комплекс России: анализ основных результатов // Вопросы государственного и муниципального управления, № 3, 2012. С. 147-158. – 0,7 п. л.

*Другие работы, опубликованные автором по теме кандидатской диссертации:*

5. Шакиров Т.А. Результаты реализации проектов ГЧП в коммунальной сфере в 2015 году // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера, №4, 2015 г. С. 47-55. – 0,7 п.л.
6. Шакиров Т.А. Государственно-частное партнерство в коммунальном секторе // Фонд «Институт экономики города», 2013. С. 1-14. – 1,1 п. л. (в соавторстве с Сиваевым С.Б., личный вклад автора 0,7 п. л.).
7. Шакиров Т.А. Как конь и трепетная лань // Вода Magazine, № 3(67) март 2013 г. С. 18-24. – 0,9 п. л. (в соавторстве с Сиваевым С.Б., личный вклад автора 0,5 п. л.).
8. Шакиров Т.А. Анализ практики привлечения частных операторов в коммунальный сектор // Сборник статей и аналитических материалов по

- итогах работы Российско-Французского форума. – НП Центр развития инфраструктурных проектов, 2012. С. 181-193. – 0,7 п. л. (в соавторстве с Сиваевым С.Б., личный вклад автора 0,3 п. л.).
9. Шакиров Т.А. Финансовое состояние ресурсоснабжающих предприятий и предложения по улучшению инвестиционного климата в коммунальном секторе // Экономика и управление: теория и практика: материалы международной заочной научно-практической конференции. – Новосибирск: Изд. «Сибирская ассоциация консультантов», 2012. С. 151-157. – 0,4 п. л.
10. Шакиров Т.А. Выбор критериев конкурсов на заключение договоров государственно-частного партнерства в коммунальном секторе // Демография и социальная экономика, Институт демографии и социальных исследований им. Птухи НАН Украины, № 1 (17) 2012. С. 155-164. – 0,6 п. л. (в соавторстве с Сиваевым С.Б., личный вклад автора 0,3 п. л.).
11. Шакиров Т.А. Как построить «коммуналку»? // Федеральный отраслевой журнал Строитель: политика, экономика, инновации, № 6, 2011 г. С. 60-64. – 0,3 п. л.

Лицензия ЛР № 020832 от «15» октября 1993 г.

Подписано в печать 24 мая 2015 г. Формат 60x84/16

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 1.

Тираж 100 экз. Заказ № 40 Типография издательства НИУ ВШЭ,  
125319, г. Москва, Кочновский пр-д., д. 3.