УСТОЙЧИВЫЕ БИЗНЕС-МОДЕЛИ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ В МАЛЫХ ГОРОДАХ И СЕЛАХ КАЗАХСТАНА

апрель 2014 года

Перечень аббревиатур

АРЕМ	Агентство по регулированию естественных монополий
ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ВИЕС	Водная инициатива Европейского Союза
ВСиВО	водоснабжение и водоотведение
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
евро	денежная единица европейского денежного союза
ЕК	Европейская Комиссия
ЕС	Европейский Союз
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
л/чел/сут	литров на человека в сутки
МОС	Министерство окружающей среды
МРР	Министерство регионального развития
МС	межмуниципальное сотрудничество
МФО	международная финансовая организация
НДП	национальный диалог по вопросам политики
ОСВ	очистка сточных вод
ОСК	очистные сооружения канализации
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ГЧП	партнерство, созданное государственным и частным сектором
ПФСЭП	договор по принципу «проектирование-финансирование-строительство-эксплаутация-передача»
СРГ ПДООС	Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды
тенге	валюта Казахстана
УВР	управление водными ресурсами
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЦРТ	Цели в области развития, поставленные в Декларации тысячелетия
ЭЧ	эквивалент человека

Валютный курс, применяемый в настоящем отчете: 1 евро = 200 тенге

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

Перечень таблиц

Таблица III-1. Территория и численность населения областей 10
Таблица III-2. Территория и численность населения районов 11
Таблица III-3. Сельские округи и села 12
Таблица III-4. Водные ресурсы Республики Казахстан 14
Таблица III-5. Источники водоснабжения коммунально-бытовых и промышленных нужд в Казахстане в 2011 г. 15
Таблица III-6. Тарифы на воду в отдельных городах Республики Казахстан 22
Таблица III-7. Отдельные макроэкономические показатели Республики Казахстан в 2001-2010 гг. 24
Таблица III-8. Финансовая приемлемость тарифов на воду в разных сценариях 26
Таблица V-1. Основные сведения о странах, отобранных для обзора управления услугами ВСиВО 41
Таблица V-2. Варианты государственно-частного партнерства в секторе ВСиВО 55

Перечень рисунков

Рисунок IV-1. Порядок создания сельского кооператива водопользователей 31
Рисунок IV-2. Общая структура управления сельского кооператива водопользователей 32
Рисунок V-1. Степень укрупнения и передачи полномочий на оказание услуг ВСиВО в отобранных странах ЕС и странах ВЕКЦА 44
Рисунок V-2. Матрица моделей оказания услуг ВСиВО 51
Рисунок V-3. Две формы регионализации 57
Рисунок VIII-1. Институционально-нормативная структура сектора ВСиВО Казахстана 70

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

Благодарность и оговорка об отсутствии ответственности

Настоящая публикация подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза и правительства Норвегии и правительства Швейцарии.

Для выполнения аналитической работы была привлечена на договорной основе группа польских и казахстанских экспертов: Мариан Шыманович, Рафаль Станек, Игорь Петраков и Жанат Аляхасов, которые являются авторами настоящего отчета. Авторы признательны за вклад в проект и подготовку настоящего отчета участникам Национального диалога по вопросам политики ВИЕС и хотели бы поблагодарить за очень плодотворное сотрудничество Комитет по водным ресурсам, Комитет по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства, АО «Казахстанский центр модернизации и развития ЖКХ» и Агентство по статистике.

Кроме того, авторы благодарны общественному фонду «Центр водных инициатив» за неоценимую поддержку и помощь в реализации проекта. Наконец, авторы выражают признательность руководителю проекта от ОЭСР Александру Мартусевичу за оказанную им методологическую поддержку, рецензирование отчета, ценные комментарии и профессиональный вклад в проект и подготовку настоящего отчета.

Мнения, выраженные в настоящем отчете, являются мнением авторов, и ни при каких обстоятельствах их нельзя считать отражающими официальную позицию Европейского Союза, правительства Казахстана, правительства Норвегии и правительства Швейцарии или официальную позицию Организации экономического сотрудничества и развития или ее стран-членов.

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

Оглавление

I. Резюме 5
II. Введение 8
III. Общие сведения о секторе водоснабжения и водоотведения 10
III.1. Административно-территориальное устройство и программы развития сельских регионов 10
III.2. Водные ресурсы 13
III.3. Нормативная основа водоснабжения и водоотведения 17
III.4. Охват услугами водоснабжения и водоотведения 19
III.5. Тарифы на воду и их финансовая приемлемость 21
III.6. Программы развития сектора водоснабжения и водоотведения 27
IV. Преобладающие бизнес-модели водоснабжения и водоотведения в малых городах и селах 30
IV.1. Модель крупного фермерского хозяйства или сельскохозяйственного предприятия 30
IV.2. Модель оказания услуг ВСиВО местной общественной организацией 31
IV.3. Модель оказания услуг ВСиВО предприятием ВСиВО малого города 36
IV.4. Модель оказания услуг ВСиВО районным предприятием ВСиВО 37
IV.5. Модель групповых водоводов 39
IV.6. Модель оказания услуг ВСиВО по договору на оказание услуг или договору аренды и концессии 39
V. Опыт создания устойчивых бизнес-моделей водоснабжения и водоотведения в отдельных странах ЕС и странах ВЕКЦА 40
V.1. Укрупнение и передача полномочий: два ключевых аспекта разработки и проведения политики 42
V.2. Обзор бизнес-моделей оказания сектора водоснабжения и водоотведения 50
VI. Предлагаемые вопросы для диалога по устойчивым бизнес-моделям водоснабжения и водоотведения в Казахстане 61
VII. Библиография 68
VIII. Приложения 69
VIII.1. Правовая основа сектора водоснабжения и водоотведения 69
VIII.2. Государственно-частное партнерство в секторе водоснабжения и водоотведения 76
VIII.3. Анализ бизнес-моделей ВСиВО 81
VIII.4. Отчет о миссии проекта в Астану 2-6 декабря 2013 г. 83
VIII.5. Отчет о посещении районного предприятия ВСиВО в селе Чунджа 8 января 2014 г. 90
VIII.6. Отчет о второй миссии проекта в Астану 20-25 января 2014 г. 92
VIII.7. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Армении 99
VIII.8. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Азербайджане 103
VIII.9. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Чешской Республики 107
VIII.10. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Финляндии 111
VIII.11. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО во Франции 115
VIII.12. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Грузии 119
VIII.13. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Соединенном Королевстве 123
VIII.14. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Италии 127
VIII.15. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Кыргызстане 131
VIII.16. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Польше 135
VIII.17. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в России 139
VIII.18. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Румынии 143
VIII.19. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Таджикистане 147
VIII.20. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Туркменистане 151
VIII.21. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Украине 155

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

I. Резюме

Правительство Республики Казахстан прилагает значительные усилия, направленные на улучшение услуг ВСиВО в стране путем осуществления за счет средств государственного бюджета капиталовложений в реконструкцию и развитие инфраструктуры ВСиВО и проведение экономически эффективной тарифной политики. Хотя достигнут значительный прогресс, многое еще предстоит сделать для обеспечения оказания устойчивых услуг ВСиВО. Несмотря на масштабную тенденцию осуществления новых капиталовложений в развитие и реконструкцию сектора ВСиВО в малых городах и селах, по-прежнему сохраняются значительные расхождения между городами и селами Казахстана. По данным Агентства по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства, по состоянию на 1 января 2012 г. доступ к централизованному водоснабжению имелся у 84% городского населения и только у 43% сельского населения, доступ к централизованному водоотведению имелся у 75% городских жителей и только у 9% сельских жителей. Для преодоления этого разрыва должен быть принят системный подход к институциональному развитию услуг ВСиВО в малых городах и селах. Чтобы добиться этого, следует проанализировать существующее распределение функций в сфере ВСиВО на предмет потенциальных пробелов в институциональном развитии сектора ВСиВО. Вместе с тем должны быть рассмотрены различные бизнес-модели, оптимально соответствующие местным географическим, гидрологическим, правовым, техническим, финансовым и социальным условиям.

Для Казахстана характерна низкая плотность населения, и в большинстве регионов население и хозяйственная деятельность недостаточно сконцентрированы для того, чтобы централизованные системы ВСиВО были экономически обоснованными. В таких регионах, на большой части территории Казахстана, услуги ВСиВО предоставляются и будут предоставляться на основе индивидуального самоснабжения, а в малых селах – на основе моделей общественного управления. Хотя имеются примеры как успешного, так и неудачного оказания услуг ВСиВО на общественных началах в стране, важно прилагать дальнейшие усилия по развитию этой модели. Как показывает международный опыт, устойчивость модели общественного управления услугами ВСиВО в долгосрочной перспективе можно обеспечить только при наличии длительной внешней помощи, и эту помощь следует рассматривать как долгосрочные капиталовложения, которые окупятся в будущем.

Услуги ВСиВО являются общественным благом, и за организацию оказания услуг ВСиВО отвечают государственные органы. Как правило, эта ответственность возлагается на местные органы власти, а центральные власти отвечают за разработку государственной политики и регулирование сектора ВСиВО. Такой подход полностью согласуется с руководящими принципами реформы сектора городского водоснабжения и водоотведения в ННГ, так называемой Алматинской декларацией, сформулированной при помощи ОЭСР. Хотя в этих принципах идет речь о городском водоснабжении, они актуальны и для малых городов и сел. Ключевым вопросом при

возложении ответственности за оказание услуг ВСиВО на местные органы власти является вопрос о том, какой уровень системы государственного управления обеспечит наиболее эффективное оказание услуг ВСиВО. Как показывает международный опыт, наблюдается четкая тенденция укрупнения и регионализации сектора ВСиВО, возникшая в ответ на реформы по его децентрализации, в результате которых этот сектор оказался раздробленным. У экспертов нет единого мнения о том, какой размер зон обслуживания услугами ВСиВО является оптимальным, и каждая страна должна находить собственное решение, наилучшим образом соответствующее местным гидрологическим и социально-экономическим условиям. В случае Казахстана заслуживает дальнейшего анализа идея укрупнения услуг ВСиВО на районном уровне.

Помимо укрупнения и регионализации, еще одним аспектом бизнес-моделей ВСиВО, значимым не только в селах, но и в городах, является степень передачи полномочий. Этот фактор отражает управленческую и финансовую автономию поставщика услуг ВСиВО: самая высокая степень передачи полномочий предусмотрена механизмами ГЧП. Независимо от того, какая степень передачи полномочий предусматривается бизнес-моделью ВСиВО, предоставляются ли услуги ВСиВО непосредственно государственными органами или их оказание передано независимым поставщикам услуг ВСиВО, важно сделать так, чтобы бизнес-модель ВСиВО была финансово устойчивой. Сегодня тарифы на воду в малых городах и селах Казахстана выше, чем в городах, и колеблются в диапазоне от 40 тенге до 150 тенге за $м^3$, в некоторых случаях достигая 200 тенге. В селах процентная доля населения с доходом ниже прожиточного уровня выше, чем в городах: в I квартале 2013 г. она составляла 5,0% (382,4 тысячи человек), а во II квартале 2013 г. – 5,5% (421,8 тысячи человек). Проведение на местном уровне анализа финансовой приемлемости в рамках экономического анализа выбранной модели ВСиВО поможет ответить на вопрос о том, устойчива ли с финансовой точки зрения выбранная модель ВСиВО. В случае малых городов и сел анализ финансовой приемлемости следует проводить на местном уровне, для средних и крупных городов более целесообразен анализ финансовой приемлемости на макроуровне.

Целесообразным инструментом определения того, какие бизнес-модели ВСиВО следует применять на конкретной территории, служит план развития ВСиВО, или генеральный план. Помимо технических проектов инфраструктуры ВСиВО, в таком плане должно содержаться описание предлагаемых бизнес-моделей ВСиВО и их соответствующих зон обслуживания в средней и долгосрочной перспективе. В таких планах, разрабатываемых на уровне районов, должны анализироваться разнообразные бизнес-модели ВСиВО и делаться выбор в пользу тех моделей, которые наиболее соответствуют местным гидрологическим, техническим, финансовым и социальным условиям. В плане должны быть показаны территории, обеспечивающие себя услугами ВСиВО самостоятельно, территории с общественным управлением услугами ВСиВО и территории, на которых услуги ВСиВО предоставляются посредством более высокоразвитых институциональных моделей, таких как районное предприятие ВСиВО. Если предпочтение отдано модели районного предприятия

ВСиВО, местное население, проживающее на территориях, прилегающих к зоне обслуживания ВСиВО, должно иметь право участвовать в процессе принятия решений о том, обслуживаться ли им районным оператором ВСиВО или создать для предоставления услуг ВСиВО собственную организацию общественного управления. Для координации развития ВСиВО на более крупной территории, возможно, необходимо согласовывать планы развития ВСиВО с соответствующими областными государственными органами.

Помимо разработки политики развития сектора ВСиВО и принятия правовой основы ее проведения, также необходимо создать систему мониторинга институционального развития услуг ВСиВО, особенно в малых городах и селах. Во многих странах отсутствие такой системы и последних данных по институциональному развитию ВСиВО все еще является слабым местом политики и программ развития ВСиВО. Система мониторинга позволит оценивать ход институционального развития сектора ВСиВО и будет служить основой для принятия необходимых корректирующих мер.

Комментарии и выводы по итогам обзора бизнес-моделей ВСиВО, преобладающих в малых городах и селах Казахстана, и обзора международного опыта призваны служить экспертным вкладом в диалог по политике институционального развития услуг ВСиВО в малых городах и селах Казахстана. Эти комментарии и выводы не являются окончательными; они будут пересматриваться в ходе проверки бизнес-моделей ВСиВО в реальных условиях и в конечном итоге представлены в виде рекомендаций по политике развития ВСиВО в малых городах и селах Казахстана, которые будут способствовать достижению целей программы «Ак булак».

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

II. Введение

Настоящий предварительный отчет подготовлен в рамках проекта «Устойчивые бизнес-модели водоснабжения и водоотведения в малых городах и селах Казахстана», реализуемого в рамках Национального диалога по политике в области водных ресурсов Казахстана, который осуществляется при содействии ОЭСР и ЕЭК ООН при финансовой поддержке Европейского Союза и правительства Норвегии и правительства Швейцарии.

Проект имеет своей целью определить и помочь заинтересованным сторонам в Казахстане отобрать целесообразную(-ые) бизнес-модель(-и) устойчивых эксплуатации, текущего ремонта и содержания и финансирования систем ВСиВО в малых городах и селах.

Реализация проекта передана ОЭСР по субподряду следующей группе польских и казахстанских экспертов:

- Мариан Шыманович, руководитель проекта;
- Рафаль Станек, международный эксперт;
- Жанат Аляхасов, местный эксперт;
- Игорь Петраков, местный эксперт.

От имени ОЭСР работу группы экспертов координирует руководитель проекта Александр Мартусевич. Реализация проекта началась в ноябре 2013 г., и с тех пор состоялось две выездных миссии, которые имели своей целью собрать данные и информацию и провести дискуссии с заинтересованными сторонами проекта (подробные сведения см. в приложении VIII.4-6 о миссиях и встречах по проекту).

В настоящем отчете представлены основные результаты фазы 1 проекта «Обзор бизнес-моделей сельского ВСиВО, преобладающих в Казахстане», и фазы 2 «Определение и оценка возможных бизнес-моделей».

Как показывает анализ, модели оказания услуг ВСиВО определяются двумя основными факторам. Первым фактором является степень консолидации (или укрупнения) сектора ВСиВО, вторым – степень передачи полномочий (степень управленческой и финансовой автономии операторов ВСиВО и степень участия частного сектора в ВСиВО).

Поскольку услуги ВСиВО входят в число важнейших услуг, оказание услуг ВСиВО подпадает под сферу ответственности государственных органов. В зависимости от системы государственного управления страны, о которой идет речь, эта ответственность закрепляется законом за государственными органами определенного уровня государственного управления. В странах с децентрализованной системой государственного управления эта ответственность обычно возлагается на

муниципалитеты – низший уровень системы государственного управления и уровень управления, наиболее приближенный к населению.

Когда предусмотренная законом ответственность за оказание услуг ВСиВО возлагается на определенный уровень государственного управления, правовой основой определяется теоретическая зона обслуживания ВСиВО. В случае децентрализованной системы теоретическая зона обслуживания совпадает с административной территорией того или иного муниципалитета. Однако это лишь теоретическая зона обслуживания, потому что услуги ВСиВО могут предоставляться только тем, кто проживает на территории, охваченной инфраструктурой ВСиВО. Проживающие за пределами территории, обслуживаемой централизованной системой ВСиВО, должны использовать мелкомасштабные системы или находить индивидуальные решения.

Помимо административно-территориального устройства страны, действующей системы государственного управления и правовой основы, на выбор бизнес-моделей, целесообразных для малых городов и сельских населенных пунктов влияют другие факторы, такие как политика развития сельских регионов и такие объективные факторы, как обеспеченность водными ресурсами, пригодными для хозяйственно-питьевого водоснабжения, и расстояние до них, и наличие инфраструктуры ВСиВО.

Соответственно, исходя из выбранной методики определения и оценки бизнес-моделей отчет имеет следующую структуру: в разделе III сообщаются общие сведения о секторе водоснабжения и водоотведения Казахстана, а в разделе IV представлен опыт институционального развития услуг ВСиВО в отдельных странах ЕС и странах ВЕКЦА.

Помимо того, что в настоящем предварительном отчете отражены основные результаты фазы 1 и фазы 2 проекта, в его разделе V даются рекомендации (по итогам проведенного анализа) для обсуждения целесообразной(-ых) бизнес-модели(-ей) для устойчивых эксплуатации, текущего ремонта и содержания и финансирования систем ВСиВО в малых городах и селах Казахстана.

К предварительному отчету прилагаются следующие документы: сведения о механизмах ГЧП в секторе ВСиВО; шаблон для анализа бизнес-моделей ВСиВО; отчеты о миссиях в Казахстан и визите в село Чунджа и ситуационные исследования ВСиВО в отдельных странах ЕС и странах ВЕКЦА.

III. Общие сведения о секторе водоснабжения и водоотведения

В настоящей главе содержится справочная информация о секторе водоснабжения и водоотведения Казахстана, служащая основой для представления результатов фазы 1 и фазы 2 проекта.

III.1. Административно-территориальное устройство и программы развития сельских регионов

Площадь территории Казахстана составляет 2 724 902 км^2, численность населения –17 098 546 человек, то есть плотность населения равна 6,27 человека на 1 км^2. Казахстан входит в число двадцати стран мира с самой низкой плотностью населения и приближается по этому показателю к России (8,3 человека на 1 км^2). В Казахстане 9 436 900 человек проживают в городах (55%) и 7 661 646 – в сельской местности (44%). С учетом только населения, проживающего в сельской местности, плотность населения значительно ниже и составляет 2,81 человека на 1 км^2. Территория Казахстана представлена 14 областями и двумя городами республиканского значения (Астана и Алматы), которые имеют статус областной администрации. Области делятся на 175 районов. На самом низком административном уровне насчитывается 87 городов, 33 малых города и 6 869 сел. Административно-территориальное устройство Казахстана регулируется законом «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» № 2572-XII, принятым 8 декабря 1993 г. В таблице III-1 представлена информация о площади территории, населении и плотности населения областей Казахстана.

Таблица III-1. Территория и численность населения областей

№	Область или город республиканского значения	Областной центр	Площадь территории, км^2	Население, человек	Плотность населения, человек/км^2
1	Акмолинская область	Кокшетау	146 219	735 232	5,03
2	Актюбинская область	Актобе	300 629	805 117	2,68
3	**Алматинская область**	**Талдыкорган**	**223 911**	**1 977 324**	**8,83**
4	Атырауская область	Атырау	118 631	564 936	4,76
5	Восточно-Казахстанская область	Усть-Каменогорск	283 226	1 394 382	4,92
6	**Жамбылская область**	**Тараз**	**144 264**	**1 081 907**	**7,50**
7	Западно-Казахстанская область	Уральск	151 339	622 333	4,11
8	Карагандинская область	Караганда	427 982	1 367 512	3,20
9	Костанайская область	Костанай	196 001	880 775	4,49
10	Кызылординская область	Кызылорда	226 074	776092	3,43
11	Мангистауская область	Актау	165 642	582 361	3,52
12	Павлодарская область	Павлодар	124 755	752 057	6,03
13	Северо-Казахстанская область	Петропавловск	97 993	526 748	5,89
14	**Южно-Казахстанская область**	**Шымкент**	**117 249**	**2 721 676**	**23,21**
15	Астана – город республиканского значения	нет данных	710	804 474	1 133,06
16	Алматы – город республиканского значения	нет данных	451	1 494 590	3 313,95

Источник: Агентство по статистике, www.stat.gov.kz.

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

Видно, что плотность населения варьируется от 2,7 человека на 1 км^2 в Актюбинской области до 23,2 человека на 1 км^2 в Южно-Казахстанской области.

В таблице III-2 приводятся сведения о числе районов в каждой области и их средних территории и численности населения. Согласно таблице III-2, в шести областях средняя численность населения района составляет более 100 000 человек, в Южно-Казахстанской области самая высокая средняя численность населения района – 226 806 человек. В других восьми областях среднее население района составляет менее 100 000 человек, в Северо-Казахстанской области самая низкая средняя численность населения района – 40 519 человек.

Таблица III-2. Территория и численность населения районов

№	Область	Число районов	Средняя площадь территории района, км^2	Средняя численность населения района, человек
1	Акмолинская область	17	8 601	43 249
2	Актюбинская область	12	25 052	67 093
3	Алматинская область	16	13 994	123 583
4	Атырауская область	7	16 947	80 705
5	Восточно-Казахстанская область	15	18 882	92 959
6	Жамбылская область	10	14 426	108 191
7	Западно-Казахстанская область	12	12 612	51 861
8	Карагандинская область	9	47 554	151 946
9	Костанайская область	16	12 250	55 048
10	Кызылординская область	7	32 288	105 303
11	Мангистауская область	4	41 411	145 590
12	Павлодарская область	10	12 476	75 206
13	Северо-Казахстанская область	13	7 538	40 519
14	Южно-Казахстанская область	12	9 771	226 806

Источник: Агентство по статистике, www.stat.gov.kz.

Самым большим по площади (122 900 км2) районом с самым малочисленным населением (12 590 человек) является Улытауский район Карагандинской области. Самым маленьким по площади (1 700 км2) районом с самым многочисленным населением (262 700 человек) является Сайрамский район Южно-Казахстанской области.

В Казахстане насчитывается **всего** 86 городов, в которых проживает **всего** 9 436 900 человек: три города с населением каждого более 500 000 человек (в частности один город с населением более 1 000 000 человек), 18 городов с населением каждого

менее 500 000 человек, но более 100 000 человек, шесть городов с населением каждого менее 100 000 человек, но более 50 000 человек и 59 городов с населением каждого менее 50 000 человек.

Низший административно-территориальный уровень представлен так называемыми сельскими округами. В таблице III-3 приводится информация о числе сельских округов и числе сел в каждой области Казахстана. Как показано в таблице III-3, среднее число сел, образующих один сельский округ, составляет 3,06. В Мангистауской области, где насчитывается 43 сельских округа и 49 сел, одно село практически образует один сельский округ.

Таблица III-3. Сельские округи и села

№	Область	Число сельских округов	Число сел	Среднее число сел в сельском округе
1	Акмолинская область	236	712	3,02
2	Актюбинская область	141	441	3,13
3	Алматинская область	251	759	3,02
4	Атырауская область	71	189	2,66
5	Восточно-Казахстанская область	252	857	3,40
6	Жамбылская область	153	367	2,40
7	Западно-Казахстанская область	155	475	3,06
8	Карагандинская область	192	498	2,59
9	Костанайская область	256	769	3,00
10	Кызылординская область	143	269	1,88
11	Мангистауская область	43	49	1,14
12	Павлодарская область	169	505	2,99
13	Северо-Казахстанская область	204	932	4,57
14	Южно-Казахстанская область	187	689	3,68

Источник: Агентство по статистике, www.stat.gov.kz.

В 2004 г. общее число сельских **округов** составляло **7 511.** В 2010 г. насчитывалось всего **7 002** сельских **округа**, что указывает на тенденцию сокращения их числа в результате реализуемой административно-территориальной политики и программ. Вместе с тем, по данным Министерства сельского хозяйства (по состоянию на 1 октября 2010 г.), число сельских населенных пунктов с высоким потенциалом развития увеличилось с 1 204 до 2 610. Число сельских населенных пунктов со средним потенциалом развития уменьшилось с 5 625 до 4 258, а число сельских населенных пунктов с низким потенциалом развития сократилось с 592 до 102. Число сельских населенных пунктов без населения уменьшилось с 88 до 32. Эти изменения являются результатом правительственных программ, направленных на развитие сельских регионов Казахстана.

Примерами мер государственной политики и государственных программ, направленных на развитие сельских регионов, служит следующее:

- **Постановление Правительства Республики Казахстан № 561 от 11 мая 1999 г. «Об оказании помощи районам с депрессивной экономикой».** Этим постановлением определяются районы с депрессивной экономикой и первоочередные инвестиционные проекты, которые планируется реализовать в депрессивных районах;
- **Постановление Правительства Республики Казахстан № 1176 от 9 ноября 2010 г. «Об утверждении программы «Ак булак» на 2011–2020 гг.».** Программа «Ак булак» имеет своей общей целью обеспечить доступ к питьевой воде всему населению Казахстана;
- **Постановление Правительства Республики Казахстан № 683 от 25 мая 2012 г. «Об утверждении программы развития моногородов».** Общая цель этой программы состоит в том, чтобы поддержать развитие моногородов путем диверсификации их экономики и развития МСП. Двадцатого марта 2012 г. был утвержден перечень моногородов Казахстана, включающий в себя и малые города;
- **Указ Президента Республики Казахстан № 118 от 21 июля 2011 г. «Об утверждении прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны до 2020 г.».** Этот Указ имеет своей общей целью создать условия для обеспечения благополучия населения путем развития и эффективного использования социально-экономического потенциала каждого региона страны.

Принятые меры политики и программы призваны способствовать развитию сельских регионов и решению таких проблем как безработица и низкий уровень доходов. Заработная плата сельскохозяйственных работников является одной из самых низких по сравнению с другими отраслями. Помимо бедности и высокой безработицы в селах, тревогу вызывают такие тенденции, как ухудшение из года в год демографической ситуации (массовый отъезд населения в города в поисках рабочих мест) и сокращение сети объектов социальной инфраструктуры (местных школ, медпунктов и т.д.).

III.2. Водные ресурсы

Казахстан относится к категории стран, испытывающих острый дефицит водных ресурсов, и по водообеспеченности занимает последнее место среди стран СНГ. По данным Комитета по водным ресурсам Республики Казахстан, удельная водообеспеченность составляет 37 000 м^3 на 1 км^2 и 6 000 м^3 на душу населения в год. В Казахстане насчитывается восемь водохозяйственных бассейнов, крупнейшими из которых являются Ертисский, Балхаш-Алакольский, Арало-Сырдарьинский и Жайык-Каспийский (суммарно более 90% водных ресурсов). В 2012 г. в одном из бассейнов – Нура-Сарысуском – наблюдался дефицит доступных, устойчивых и надежных водных ресурсов в размере 0,1 км^3 в год. На практике это означает нехватку воды для использования в природоохранных целях для сохранения речных и озерных экосистем. К 2020 г. из-за снижения трансграничных перетоков в результате сокращения

доступных ресурсов и роста потребления дефицит водных ресурсов затронет шесть из восьми бассейнов. Дефицит продолжит расти до 2040 г. и может составить 12,2 км^3 в год (50% чистого потребления). При более интенсивном отборе воды соседними государствами дефицит может увеличиться на 7,5 км^3. Особенно острой ситуация будет в Арало-Сырдарьинском и Жайык-Каспийском бассейнах (абсолютный дефицит, соответственно, 4,1 км^3 и 2,9 км^3 в год) и в Нура-Сарысуском и Тобыл-Торгайском бассейнах, где дефицит составит более 50% прогнозируемого потребления. В результате быстро растущей потребности в воде и сокращения устойчивых запасов воды к 2030 г. ожидается дефицит воды в размере 14 млрд м^3, к 2050 г. дефицит составит 20 млрд м^3 (70% потребности в водных ресурсах), если не будут предприняты радикальные меры и развитие пойдет по текущей траектории.

Возобновляемые ресурсы поверхностных вод Казахстана в средний по водности год составляют 100,5 км^3, из которых только 56,5 км^3 формируются на территории республики. Остальной объем – 44,0 км^3 – поступает из сопредельных государств: Китая – 18,9 км^3, Узбекистана – 14,6 км^3, Кыргызстана – 3,0 км^3, России – 7,5 км^3. В пределах государства расположены такие крупные водоемы, как Каспийское, Аральское моря и озеро Балхаш. Насчитывается около 39 000 рек и временных водотоков, более 48 000 озер, около 4 000 прудов и 204 водохранилищ. Наиболее значительными водными артериями являются реки Ертис, Иле, Сырдарья, Есиль, Тобол, Урал, Торгай, Шу.

Таблица III-4. Водные ресурсы Республики Казахстан

№	Водохозяйственный бассейн	Среднемноголетний сток (млн м^3)			Подземные воды (млн м^3)	
		Формируется за пределами Республики Казахстан	Формируется в Республике Казахстан	Итого	Прогнозные ресурсы	Разведанные и утвержденные запасы
1	Арало-Сырдариинский	14 630	3 360	17 990	9 290,2	1 134,53
2	Балкаш-Алакольский	12 247	15 434	27 681	20 012,1	7 257,96
3	Ертисский	7 780	25 920	33 700	9 563,7	2 867,76
4	Есильский	-	2 588	2 588	2 313,5	164,39
5	Жайык-Каспийский	7 108	4 130	11 238	7 373,3	966,19
6	Нура-Сарысуский	-	1 365,7	1 365,7	3 314,4	823,84
7	Тобыл-Торгайский	292	1 577,6	1 869,6	3 620,5	479,13
8	Шу-Таласский	2 604	1 640	4 244	8 791	1 748,05
Всего		44 661	56 015	100 676	64 278,5	15 441,85

Источник: Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан, www.eco.gov.kz/new2012/ministry/komitet/kvr/.

Водные объекты загрязняются предприятиями горнодобывающей, металлургической и химической промышленности, коммунальными службами городов, представляя реальную экологическую угрозу. Наиболее загрязнены реки Ертис, Нура, Сырдарья, Иле, озеро Балхаш. Загрязнению подвержены также подземные воды, являющиеся основным источником питьевого водоснабжения населения. Загрязненность вод связана в основном с тем, что во многих регионах, городах и на

предприятиях не обеспечивается качественная очистка сточных вод, состояние водных источников не отвечает нормативам, происходит опасное загрязнение подземных вод от многочисленных накопителей сточных вод, от других коммунальных, промышленных и сельскохозяйственных объектов. Водопользование за 2010 г. составило всего 20 856 миллионов м^3, из них на хозяйственно-питьевые нужды – 751 миллион м^3.

Распространение подземных вод по территории Казахстана весьма неравномерно. Ресурсы подземных вод Южного и Восточного Казахстана во много раз превышают потребность в воде, в то время как Северные, Западные и Центральные области испытывают острый дефицит в подземных водах. На территории республики для различных целей разведано 623 месторождения подземных вод с суммарными эксплуатационными запасами 43 384 00 м^3/сут. Из 494 месторождений подземных вод, разведанных для хозяйственно-питьевого водоснабжения, введено в промышленное освоение 343, водоотбор из которых в пределах Республики Казахстан составляет 2 901 000 м^3/сут, или 17,3% эксплуатационных запасов подземных вод хозяйственно-питьевого назначения. Освоение разведанных запасов подземных вод осуществляется крайне низкими темпами, а в последние годы в ряде регионов республики почти полностью приостановлено. Надо отметить, что в сфере управления подземными водами наблюдается недостаток институционального потенциала и финансовых ресурсов для сбора информации. Политические, социальные процессы в Казахстане отодвинули проблемы управления подземными водами на дальний план и перспективу, что затрудняет оценку и управление не только международными совместными подземными водоносными горизонтами, но и не решает возникающие внутренние проблемы.

Таблица III-5. Источники водоснабжения коммунально-бытовых и промышленных нужд в Казахстане в 2011 г.

№	Область	Поверхностные, %	Подземные, %
1	Акмолинская	83,4	16,6
2	Актюбинская	10,7	89,3
3	Алматинская	55,3	44,7
4	Атырауская	99,7	0,3
5	Восточно-Казахстанская	55,4	44,6
6	Жамбылская	22,0	78,0
7	Западно-Казахстанская	65,8	34,2
8	Карагандинская	93,9	6,1
9	Костанайская	79,7	20,3
10	Кызылординская	36,8	63,2
11	Мангистауская	99,0	1,0
12	Павлодарская	99,9	0,1
13	Северо-Казахстанская	96,8	3,2
14	Южно-Казахстанская	24,9	75,1
15	г. Астана	99,4	0,6
16	г. Алматы	37,0	63,0

Источник: Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан, www.eco.gov.kz/new2012/ministry/komitet/kvr/.

Представленные в таблице III-5 данные показывают, что забор воды из поверхностных источников в северных и западных областях выше, чем в южных, а из подземных источников ниже. В южных и восточных регионах использование подземных вод выше.

В научных кругах существует единое мнение, что изменение климата сделает Казахстан «суше» и приведет к сокращению объема воды в реках. Более резкое изменение климата будет иметь своим результатом все более неравномерное распределение атмосферных осадков, частые наводнения и снежные бури, расширение масштабов почвенных засух, дефицит водных ресурсов, особенно в весенне-летний период, вследствие обмеления рек, снижение урожайности сельского хозяйства, поскольку при более высокой температуре растения растут медленнее. Количество атмосферных осадков зимой увеличится в 2030 г. на 8%, в 2050 г. на 13%, в 208~~6~~ 5г. на 24%. Количество атмосферных осадков летом уменьшится в 2030 г. на 5%, в 2050 г. на 0%, а в 2085 г. на 11%. По свидетельству специалистов РГП «Казгидромет», погода в Казахстане стала весьма контрастной: на смену аномальной жаре, охватившей многие регионы страны и принесшей немалый вред аграриям, приходили сильные дожди, шквалистый ветер, грозы, в отдельных районах количество осадков в течение суток превышало месячную норму. Аномалия среднемесячной температуры воздуха составила 3–5 °С. Высока вероятность селевой и паводковой активности. Масштабы чрезвычайных катастроф в горных водохранилищах в Алматинской, Кызылординской и Восточно-Казахстанской областях есть прямое следствие климатических изменений[1].

В Послании Президента Республики Казахстан «Стратегия-2050» дефицит водных ресурсов рассматривается как глобальная угроза. В то же время перед Правительством стоят цели по обеспечению стабильным водоснабжением населения (к 2020 г.) и сельского хозяйства (к 2040 г.), к 2050 г. решить все проблемы с водными ресурсами. При этом экологическая составляющая водных ресурсов – стабильность экосистем, развитие рыбоводства, эко-туризма и сохранение уникальных природных богатств – не должна быть ущемлена в пользу индустриального развития. При увеличении дефицита издержки, связанные с потенциальным недостатком водных ресурсов, будут расти. Экономические убытки оцениваются в сумму около 6-7 млрд долларов США в год к 2030 г. При этом затраты на переход от вододефицитной экономики к экономике, эффективно использующей водные ресурсы, напротив, невелики (0,5-1 млрд долларов США в год). Капитальные затраты до 2030 г. составят до 10 млрд долларов США. Дополнительные 1-2 млрд долларов США потребуются на установку и модернизацию очистных сооружений. В рамках совместного проекта Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан и Программы развития ООН была разработана Концепция Казахстана по адаптации к изменению климата. Основная идея разработки – создание условий для мобилизации

[1] Казгидромет.

экономического потенциала и достижения устойчивого развития страны в условиях меняющегося климата. Адаптации к последствиям изменения климата будет служить и недавно принятая «Концепция перехода Казахстана на «зеленую» модель экономики».

III.3. Нормативная основа водоснабжения и водоотведения

Министерство регионального развития Республики Казахстан (~~создано~~ Указ~~ом~~ Президента от 16 января 2013 г. № 466) является главным исполнительным органом, ответственным за межотраслевую и межрегиональную координацию выработки и проведения государственной политики регионального развития. Одним из подразделений этого министерства является Комитет по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства (~~устав Комитета был утвержден указом исполнительного секретаря~~ Положение утверждено приказом ответственного секретаря Министерства регионального развития Республики Казахстан от 28 февраля 2013 г. № 01-04-03/7НК). Функции этого комитета включают в себя контроль над государственной политикой в сфере архитектуры, градостроительства и строительства, жилищно-коммунальных услуг, водоснабжения и водоотведения, а также электроснабжения, теплоснабжения и газоснабжения населенных пунктов. В сфере водоснабжения и водоотведения комитет выполняет следующие функции:

- участие в разработке и проведении государственной политики водоснабжения и водоотведения в населенных пунктах;
- разработка и утверждение нормативно-технической документации в его компетенции;
- организация методической помощи в сфере водоснабжения и водоотведения в населенных пунктах;
- организация проектов по проведению проектно-изыскательских работ, проектов научных исследований и опытно-конструкторских разработок в сфере водоснабжения и водоотведения в населенных пунктах;
- регулирование использования водоснабжения и водоотведения в населенных пунктах;
- разработка стандартов эксплуатации и текущего ремонта и содержания объектов инфраструктуры водоснабжения и водоотведения в населенных пунктах;
- разработка норм водопотребления для потребителей, у которых отсутствуют приборы учета;
- разработка правил субсидирования затрат на услуги ВСиВО в населенных пунктах, снабжаемых водой из групповых водоводов особого значения и местных систем, лишенных альтернативных источников воды, согласно перечню, утвержденному правительством Республики Казахстан.

Министерство здравоохранения Республики Казахстан ~~(функционирующее в соответствии с Постановлением «Вопросы Министерства здравоохранения Республики Казахстан» от 28 октября 2004 г. № ЛЕАД 1117)~~ (Положение о Министерстве здравоохранения Республики Казахстан Постановление Правительства Республики Казахстан от 28.10.2004 №1117) является центральным исполнительным органом Республики Казахстан, ответственным за надзор в сфере здравоохранения, медицины и фармацевтики, медицинского и фармацевтического образования, а также санитарно-эпидемиологическое благополучие населения. В его составе функционирует Комитет государственного санитарно-эпидемиологического надзора, ответственный за контроль и надзор в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Основным нормативным актом по вопросам хозяйственно-питьевого водоснабжения является Технический регламент «Требования к безопасности питьевой воды для населения» № 456, утвержденный Правительством Республики Казахстан 13 мая 2008 г. У Комитета государственного санитарно-эпидемиологического надзора имеются свои управления в каждой области, в каждом районе существует санитарно-эпидемиологическая станция (СЭС). В сфере водоснабжения и водоотведения управления координируют создание санитарно-защитных зон и условия оказания услуг ВСиВО, а также осуществляют мониторинг соблюдения требований технических регламентов для водопользователей.

Министерство окружающей среды и водных ресурсов Республики Казахстан (~~создано~~ Постановление~~м~~ Правительства Республики Казахстан от 27 декабря 2013 г.) является государственным исполнительным органом Республики Казахстан, ответственным за межотраслевую координацию разработки и проведения государственной политики в области охраны окружающей среды, охраны природы, контроля и надзора, рационального природопользования, развития рыбного хозяйства и управления водными ресурсами, кроме вопросов ирригации, управления твердыми бытовыми отходами, развития возобновляемых источников энергии и мониторинга государственной политики развития «зеленой» экономики. В соответствии с Экологическим кодексом министерство регулирует выбросы/сбросы в окружающую среду (в частности сточных вод). В составе министерства действует Комитет по водным ресурсам. ~~Устав~~ Положение о Комитете ~~был~~ утверждено приказом министра окружающей среды и водных ресурсов Республики Казахстан от 23 января 2014 г. № 14-е. Согласно ~~уставу~~ Положение Комитет отвечает за реализацию и контроль за использованием и охраной водных ресурсов и управление в сфере водных ресурсов, водоснабжения и водоотведения (кроме систем водоснабжения и водоотведения, расположенных в населенных пунктах). Комитет ~~курирует общенациональное~~ осуществляет управление республиканским государственным предприятием «Казводхоз» и его ~~дочерние предприятия~~ филиалами (на балансе которых находятся водоводы хозяйственно-питьевого водоснабжения). Помимо этого, комитет курирует структурные подразделения – бассейновые инспекции, которые ~~утверждают~~ производят выдачу, приостановку действия и отзыв разрешений на специальное водопользование в порядке, предусмотренном законом, включая хозяйственно-питьевое водоснабжение.

Агентство Республики Казахстан по регулированию естественных монополий (~~устав~~ Положение Агентства Республики Казахстан по регулированию естественных монополий утвержден постановлением правительства Республики Казахстан № 943 от 12 октября 2007 г.) является центральным исполнительным органом ~~вне~~ не входящий в состав правительства, осуществляющим надзорную деятельность в сфере естественных монополий. Основными функциями агентства в сфере водоснабжения и водоотведения являются следующие:

- регулирование и контроль коммунальных услуг водоснабжения естественных монополий;
- регулирование цен на услуги водоснабжения и водоотведения;
- защита прав водопользователей в сферах деятельности естественных монополий;
- соблюдение баланса интересов потребителей и поставщиков услуг;
- обеспечение эффективного функционирования естественных монополий в сфере водоснабжения и водоотведения.

У Агентства Республики Казахстан по регулированию естественных монополий имеют ~~ся~~ ~~региональные отделения~~ свои территориальные органы в каждой области и городах Астана и Алматы.

Подробные сведения о правовой основе, которой регулируется сектор ВСиВО, представлены в приложении VIII-1.

III.4. Охват услугами водоснабжения и водоотведения

По данным Агентства Республики Казахстан по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства, по состоянию на 1 января 2012 г. доступ к централизованному водоснабжению по городам составлял 84%, доступ к централизованному водоотведению по городам – 75%. Общая протяженность водопроводных сетей в городах по республике составляет 27 000,3 км, из них разводящих водопроводных сетей – 18 174 км. При этом в настоящее время по республике насчитывается 2 188 км «бесхозных» сетей.

Общая протяженность канализационных сетей в городах составляет 12 890 км – в два раза меньше протяженности водопроводных сетей, что указывает на расхождения в развитии канализационных сетей и водопроводных сетей. По данным Агентства Республики Казахстан по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства, большинство водопроводных сетей находятся в неудовлетворительном состоянии. В рабочем состоянии находятся только 36% сетей водоснабжения, около 64% сетей требуют капитального ремонта или полной замены. Это обусловлено тем, что в основном водопроводные сети введены в эксплуатацию 25-40 лет назад и срок их полезной службы истек. По данным Агентства Республики Казахстан по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства, по состоянию на 1 января 2012 г.

доступ к централизованному водоснабжению по селам составлял 43%, доступ к централизованному водоотведению по селам – 9%.

Отмечается тенденция ежегодного уменьшения числа неработающих водопроводов и водопроводов, не отвечающих санитарно-эпидемиологическим требованиям. В период с 2002 г. по 2010 г. число неработающих водопроводов уменьшилось с 299 до 209, а число систем, не отвечающих санитарно-эпидемиологическим требованиям, сократилось с 336 до 133. Общая протяженность водоводов в сельской местности на 1 января 2012 г. составила 21 100 км; уличных водопроводных сетей – 27 600 км; внутриквартальных и внутридворовых – 9 100 км. Число уличных водоразборов (будок, колонок, кранов) составило 27 100 единиц (данные Агентства по статистике).

По данным Агентства по статистике, число установленных приборов учета воды (на уровне зданий) по республике составляет 6 688 единиц. Наибольшее число общедомовых счетчиков установлено в Мангистауской (1 632 единиц), Павлодарской (974 единицы) и Южно-Казахстанской (848 ед.) областях и городах Астана (1 331 единица) и Алматы (1 021 единица). Среднесуточный отпуск воды населению в расчете на одного жителя в среднем по республике в 2012 г. составил 76,4 литра. Больше, чем в среднем по республике, было отпущено воды на одного жителя в Павлодарской (в 1,7 раза), Атырауской (в 1,5 раза), Карагандинской (в 1,6 раза) областях, в городах Алматы (в 1,9 раза) и Астана (1,5 раза). Меньше среднереспубликанского объема воды получили жители Алматинской и Кызылординской (в 1,8 раза), Акмолинской (в 1,1 раза), Жамбылской (в 1,7 раза), Западно-Казахстанской (в 1,4 раза) и Южно-Казахстанской (в 1,4 раза) областей.

Утечки и неучтенный расход воды по республике составили 13,8% всей поданной в сеть воды. Наибольшее количество воды потеряно в Акмолинской (21,4% всей поданной воды в сеть по области), Жамбылской (16,3%), Кызылординской (13,3%), Актюбинской (15,9%), Южно-Казахстанской (18,5%), Западно-Казахстанской (10,7%), Алматинской (14,5%), Северо-Казахстанской (10,5%), Костанайской (14,0%) областях и в городах Астана (19,9%) и Алматы (39,5%) (данные Агентства по статистике).

Объем поданной воды в сеть составил 2,1 млрд м^3, при этом более четверти объема воды пропущено через очистные сооружения. По данным Агентства по статистике, в 2012 г. на территории республики действовало 609 канализационных сооружений и 387 отдельных канализационных сетей. Протяженность главных коллекторов составила почти 5 000 км. Уличная канализационная сеть протянулась на расстояние 5 400 км. Через очистные сооружения мощностью 4 137 000 м^3 в сутки пропущено сточных вод за год 678,9 млн м^3, или 88,4% общего пропуска канализационных сточных вод. В том числе очищено путём полной биологической очистки 544,6 млн. м^3 (80,2% общего пропуска сточных вод).

Системы водоснабжения развиваются опережающими темпами, а развитие канализационной сети является сдерживающим фактором в развитии систем водоснабжения как в малых городах, так и в сельских населенных пунктах. Из приведенных показателей видно, что охват услугами, их качество и надежность неизменно улучшались на протяжении последнего десятилетия, достигнут более высокий уровень обслуживания в области водоснабжения и водоотведения, особенно в малых городах. Несмотря на имеющиеся на сегодняшний день успехи, по-прежнему существуют проблемы в сфере доступа к услугам водоснабжения в сельской местности и расширения сетей водоотведения.

III.5. Тарифы на воду и их финансовая приемлемость

Тарифы на воду регулируются Агентством Республики Казахстан по регулированию естественных монополий, действующим в соответствии с законом Республики Казахстан от 9 июля 1998 г. № 272-I «О естественных монополиях и регулируемых рынках». Методологической основой расчета тарифов на воду служит «Методология расчета дифференцированных тарифов на регулируемые услуги систем водоснабжения и водоотведения», утвержденная приказом председателя Агентства Республики Казахстан по регулированию естественных монополий от 30 декабря 2009 г. № 419-ОД. Проведение действенной тарифной политики на основе баланса интересов естественных монополий и потребителей наряду с совершенствованием системы расчета тарифов естественных монополий на регулируемых рынках в последнее время находится на повестке дня Правительства. Эта политика имеет своей целью привлечь инвестиции в ВСиВО для модернизации и переоборудования инфраструктуры оказания услуг, повышения качества услуг и повышения конкурентоспособности этого сектора. Указанная деятельность регулируется следующими основными правовыми актами:

- Указ президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 г. № 958 «О Государственной программе по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010-2014 гг.»;
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 сентября 2010 г. № 1005 «Об утверждении Программы по тарифной политике в Республике Казахстан на 2010-2014 гг.»;
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2012 г. № 1779 «Об утверждении Комплексного плана по внедрению новых механизмов тарифообразования на воду в Республике Казахстан на 2013–2015 гг.».

В результате проведения этой политики тарифы на воду в последнее время корректировались с учетом фактических затрат сектора ВСиВО. По данным Агентства по статистике Республики Казахстан, в 2013 г. тарифы на питьевую воду в стране возросли в среднем на 46,2%, а на услуги водоотведения – на 43,6%, при этом годовые

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

темпы инфляции составили 6,0%. См. в таблице III-6 тарифы на воду в отдельных городах Республики Казахстан в 2013 г.

Таблица III-6. Тарифы на воду в отдельных городах Республики Казахстан[2]

Наименование СЕМ	Группа потребителей	Рост (тенге/1м^3)	Старый (тенге/1м^3)	Новый (тенге/1м^3)	%
с 1 января 2013 г.					
АО «Ак булак» г. Актобе (население 427 719 человек) (2013-2015 гг.)	с ИПУ (индив. приборы учета)	25 (тенге)	30,34	55,4	83
	без ИПУ	42	30,34	72,0	137
ГКП «Тараз су» г. Тараз (население 351 476 человек) (2013-2015 гг.)	с ИПУ	3	19,36	22,8	18
	без ИПУ	77	28,94	105,9	266
с 1 февраля 2013 г.					
ГКП «Жетысу су арнасы» г. Талдыкорган (население 159 037 человек) (2013-2015 гг.)		16 (тенге)	35,97	51,74	44
ГКП «Бастау» г. Алматы (население 1 507 737 человек)	с ИПУ	4	23,50	28,08	19
	без ИПУ	39	23,50	62,00	164
ТОО «Батыс су арнасы» г. Уральск (население 278 096 человек)	с ИПУ	16	22,44	38,16	70
	без ИПУ	35	22,44	57,15	155
с 1 апреля 2013 г.					
ГКП «Костанай су» г. Костанай (население 221 970 человек) (2013-2015 гг.)	с ИПУ	12 (тенге)	47,67	60,14	26
	без ИПУ	19	47,67	66,83	40
КГП «Атырау су арнасы» г. Атырау (население 281 479 человек) (2012-2014 гг.)	с ИПУ	4	28,00	32,14	15
	без ИПУ	28	32,48	60,14	85
ТОО «Павлодар водоканал» г. Павлодар (население 350 998 человек) (2012-2014 гг.)	с ИПУ	0	21,60	21,60	0
	без ИПУ	7	24,62	31,83	29

Одна из целей новой политики тарифообразования на воду состоит в том, чтобы убедить потребителей экономнее потреблять воду. Это можно обеспечить путем установки приборов учета воды и введения дифференцированных тарифов на воду. В таблице III-6 приводятся примеры образования тарифов на воду, например, тарифы на воду для потребителей, не оснащенных приборами учета воды, выше тарифов для потребителей с приборами учета. По данным Агентства Республики Казахстан по регулированию естественных монополий, по состоянию на 1 июля 2010 г. 76%

[2] По данным АРЕМ РК: www.arem.kz

домашних хозяйств в городах были оснащены индивидуальными приборами учета, в селах этот показатель составлял 40%.

В таблице III-6 показаны тарифы на воду в отдельных городах Республики Казахстан, в которых цены на воду варьируются от 20 тенге до 60 тенге за 1 м^3 для потребителей с индивидуальными приборами учета воды и от 30 тенге до 100 тенге для потребителей, у которых отсутствуют индивидуальные приборы учета воды. Тарифы на воду в малых городах и селах выше, чем в городах, и варьируются от 40 тенге до 150 тенге за 1 м^3. В некоторых случаях они даже выше, например, в Жанибекском и Каратюбинском сельском округах Западно-Казахстанской области население платит за питьевую воду приблизительно 250-300 тенге за 1 м^3 [3].

По данным Агентства Республики Казахстан по регулированию естественных монополий, в 2013 г. тарифы на водоотведение возросли в Атырауской, Костанайской и Павлодарской областях. В Атырауской области тарифы на водоотведение увеличились на 12,5% и средняя цена составляет 27 тенге за 1 м^3 сточных вод. В Костанайской области тарифы на водоотведение увеличились на 46% и средняя цена составляет 48,8 тенге за 1 м^3 сточных вод. В Павлодарской области тарифы на водоотведение возросли на 15% и средняя цена составляет 15,24 тенге за 1 м^3 сточных вод. Тот факт, что тарифы на водоотведение ниже тарифов на водоснабжение, показывает, что инфраструктура водоотведения, в частности очистные сооружения канализации, пока не развиты в полной мере. Обычно в случае развитой инфраструктуры водоотведения и применения передовых технологий очистки сточных вод тарифы на водоотведение выше тарифов на хозяйственно-питьевое водоснабжение.

По данным Агентства по статистике, за период с 2001 по 2010 гг. номинальный валовой внутренний продукт (ВВП) Республики Казахстан почти утроился, составив 16 203 долл. США на душу населения. **Вместе с тем** уровень среднего номинального дохода на душу населения в месяц возрос в 5,3 раза и составил 40 473 тенге. С 2001 г. процентная доля населения с доходами ниже прожиточного минимума сократилась в 7,2 раза, и в 2010 г. она составляла 6,5% – такая позитивная динамика сохранялась как в городах, так и в селах. Согласно обследованию домашних хозяйств, процентная доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в Казахстане в I квартале 2013 г. составляла 3,1% (519,2 тысячи человек), что на 0,8 процентных пункта меньше, чем в соответствующий период предыдущего года. Во II квартале 2013 г. эта доля составляла 3,2% (541,7 тысячи человек), что на 0,9 процентных пункта меньше, чем в соответствующий период предыдущего года. В сельской местности процент населения с доходом меньше прожиточного минимума был выше, чем в городах, и составлял 5,0% (382,4 тысячи человек) в I квартале 2013 г. и 5,5% (421,8 тысячи человек) во II квартале 2013 г. В таблице III-7 показаны отдельные макроэкономические показатели Республики Казахстан за период 2001-2010 гг.

[3] http://meta.kz/novosti/kazakhstan/53528-selskie-zhiteli-iz-za-vysokikh-tarifov-vynuzhdeny.html

Таблица III-7. Отдельные макроэкономические показатели Республики Казахстан в 2001-2010 гг.

Показатель	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ВВП на душу населения по ППС, доллары США	5 566	6 213	6 920	7 743	8 700	10 992	13 173	15 173	15 092	16 203
Номинальные денежные доходы населения, в среднем на душу населения в месяц, тенге (оценка)	7 670	8 958	10 533	12 817	15 787	19 152	25 226	32 984	34 282	40 473
Среднемесячная номинальная заработная плата, тенге	17 303	20 323	23 128	28 329	34 060	40 790	52 479	60 805	67 333	77 611
Средний размер назначенной месячной пенсии (на конец года)[3], тенге	4 947	5 818	8 198	8 628	9 061	9 898	10 654	13 418	17 090	21 238
Величина прожиточного минимума[4] (в среднем на душу населения), тенге	5 655	6 003	6 457	6 785	7 618	8 410	9 653	12 364	12 660	13 487

Источник: Агентство по статистике, www.stat.gov.kz.

Перепись населения 2009 г. показала, что число семей в стране увеличилось на 13,8% по сравнению с 1999 г. Число городских домашних хозяйств возросло на 13,4%, число сельских домашних хозяйств увеличилось на 30,3%. Средний размер семьи уменьшился как в городах, так и в селах. По данным переписи 2009 г., средний размер семьи составлял 3,5 человека. Семьи, состоящие из двух человек, составляли 30,1%, из трех человек – 26,7%, из четырех человек – 22,2%, из пяти человек – 11,7%, из шести человек – 5,6% и из семи человек – 1,9%. Число семей, состоящих из более чем 8-10 человек, было очень небольшим и составляло 0,2%.

Важнейшим фактором устойчивости услуг ВСиВО является соблюдение баланса полной окупаемости затрат за счет тарифа на воду и финансовой приемлемости тарифа для населения. С учетом представленных выше статистических данных можно сделать вывод о том, что, хотя тарифы на воду недавно значительно повышались, в городах они все равно находятся в диапазоне финансовой приемлемости. Ситуация

сложнее в сельской местности, где тарифы на воду выше, при этом финансовое положение домашних хозяйств хуже, чем в городах (следовательно, ограничения, определяемые финансовой приемлемостью, жестче).

Одно из самых обширных исследований финансовой приемлемости воды в мире проводилось ОЭСР (2003) [4]. В этом исследовании проводится различие между макроприемлемостью по затратам, которая определяется как расходы на воду в среднем по стране, поделенные на средний доход домашнего хозяйства, и микроприемлемостью по затратам, которая состоит из оценок, дифференцированных по группам по доходам, типам семей и географическим регионам. Данным исследованием подтверждается важность анализа разных групп по доходам. В его рамках было установлено, что в целом доля платежей за воду в расходах домашнего хозяйства обратно пропорциональна доходам[5].

Анализ макроприемлемости по затратам в Казахстане показывает, что тарифы на воду, даже с учетом недавно внесенных в них изменений, по-прежнему отвечают критериям финансовой приемлемости (менее 4% располагаемого дохода домашнего хозяйства), однако, скорее всего, ситуация в малых городах и селах иная, потому что располагаемый доход домашних хозяйств в них значительно ниже, чем в средних и крупных городах, семьи намного больше (в среднем 6-8 человек), а цены на воду выше. Хотя водопотребление в селах ниже, чем в городах, разница в водопотреблении не компенсирует разницы в уровне тарифов на воду и доходах домашних хозяйств. В связи с этим население некоторых сел отказалось от централизованных систем водоснабжения, поскольку тарифы на воду превышают критерии финансовой приемлемости. По мнению экспертов, технико-экономические обоснования, проводимые на местах на уровне районов, должны включать в себя анализ финансовой приемлемости. Представленный ниже пример анализа финансовой приемлемости показывает, что для семей с низким доходом, проживающих в селах, высокие тарифы на воду могут превышать критерии финансовой приемлемости.

Пример анализа финансовой приемлемости

- размер семьи: вариант минимальный (FS-Min) – 6 человек, вариант максимальный (FS-Max) – 8 человек;

[4] «Социальная проблематика оказания услуг ВСиВО и ценообразования на них» [*Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services]*, ОЭСР, Париж, 2003.

[5] «Могут ли малоимущие потребители оплачивать энергию и воду? Анализ финансовой приемлемости стран с переходной экономикой», Сэмьюэл Фанкхаузер и Сладжана Тепич, *[Can Poor Consumers Pay for Energy and Water? An Affordability Analysis for Transition Countries.*Samuel Fankhauser and Sladjana Tepic],рабочий документ ЕБРР, 2005.

- доход домашнего хозяйства: вариант минимальный (HI-Min) – 63 668,5 тенге/месяц[6], вариант средний (HI-Aver) – 135 329,13 тенге[7]/месяц;
- тариф на воду: вариант минимальный (WT-Min) – 40 тенге/1 м^3, вариант максимальный (WT-Max) – 150 тенге/1 м^3;
- водопотребление: вариант минимальный (WC-Min) – 50 л/чел/сут, вариант максимальный (WC-Max) – 150 л/чел/сут.

В таблице III-8 представлен расчет финансовой приемлемости вышеприведенных сценариев.

Таблица III-8. Финансовая приемлемость тарифов на воду в разных сценариях

Сценарий	Средний счет [тенге/месяц]	Счет/доход домашнего хозяйства [%]
FS-Min, HI-Min, WT-Min, WC-Min	403,2	0,6%
FS-Min, HI-Min, WT-Min, WC-Max	1 209,6	1,9%
FS-Min, HI-Min, WT-Max, WC-Min	1512,0	2,4%
FS-Min, HI-Min, WT-Max, WC-Max	4 536,0	7,1%
FS-Max, HI-Min, WT-Max, WC-Max	6 048,0	9,5%
FS-Min, HI-Aver, WT-Min, WC-Min	403,2	0,3%
FS-Min, HI-Aver, WT-Min, WC-Max	1209,6	0,9%
FS-Min, HI-Min, WT-Max, WC-Min	1512,0	1,1%
FS-Min, HI-Aver, WT-Max, WC-Max	4536,0	3,4%
FS-Max, HI-Aver, WT-Max, WC-Max	6048,0	4,5%

Для семей с низким доходом финансово приемлем только минимальный тариф в размере 40 тенге/м^3 при максимальном водопотреблении (среднем в Казахстане) или более высокий тариф при минимальном водопотреблении 50 л/чел/сут. При более высоком водопотреблении превышается уровень финансовой приемлемости (сценарии, выделенные красным цветом). Этот пример расчета финансовой приемлемости показывает, что в случае малых городов и сел следует проводить анализ финансовой приемлемости на местном уровне для анализа местной специфики.

[6] Рассчитан как 18 191 тенге/месяц на человека (источник: www.stat.gov.kz) для людей, составляющих верхние 20% распределения доходов, умноженные на средний размер семьи в Казахстане – 3,5 человека.

[7] Рассчитан как средний доход в размере 38 665 тенге/месяц на человека (источник: www.stat.gov.kz), умноженный на средний размер семьи в Казахстане – 3,5 человека. (источник: www.stat.gov.kz).

III.6. Программы развития сектора водоснабжения и водоотведения

Признавая развитие ВСиВО приоритетом, Правительство Республики Казахстан 23 января 2002 г. издало Постановление № 93 «Об отраслевой программе «Питьевая вода» на период 2002-2010 годов». Главная цель программы состояла в расширении доступа населения к качественной питьевой воде путем увеличения числа подключений населения к системам централизованного водоснабжения. Функция координации выполнения программы была возложена на Министерство сельского хозяйства. Программа реализовывалась в две фазы: 2002-2005 гг. и 2006-2010 гг. На реализацию этой программы было выделено **всего** около 194,9 млрд тенге (65% запланированных средств) из государственного бюджета, местных бюджетов и из средств экономических агентов. В результате, было реконструировано и отремонтировано 13 288 км водопроводных труб и улучшены системы водоснабжения в 3 449 сельских населенных пунктах, в том числе в 32 малых городах. В общей сложности около 50 000 человек получили доступ к качественной питьевой воде, в том числе 35 000 человек в сельской местности.

Несмотря на достигнутый значительный прогресс, не все плановые показатели программы «Питьевая вода» были выполнены, и возникла необходимость разработки и принятия еще одной программы улучшения ВСиВО. Двадцать четвертого мая 2011 г. Правительство Республики Казахстан приняло программу «Ак булак» на период 2011-2020 гг. с целью обеспечения населения качественными услугами хозяйственно-питьевого водоснабжения и водоотведения. Этой программой преследуются следующие цели:

- внедрение системного подхода к строительству новой инфраструктуры водоснабжения и водоотведения и реконструкции существующих объектов инфраструктуры ВСиВО;
- строительство и реконструкция систем централизованного водоснабжения и водоотведения в городах;
- строительство и реконструкция систем централизованного водоснабжения и местного водоотведения (септик-танков) в сельской местности;
- совершенствование нормативно-правовой основы, регулирующей водоснабжение и водоотведение;
- обеспечение эффективной и рентабельной эксплуатации систем водоснабжения и водоотведения;
- повышение инвестиционной привлекательности водохозяйственного сектора и максимизация участия частного капитала в финансировании инвестиций в водоснабжение и водоотведение;
- максимизация потенциала подземных вод для хозяйственно-питьевого водоснабжения;
- повышение качества проектирования инфраструктуры водоснабжения и водоотведения;

- создание системы мониторинга сектора водоснабжения и водоотведения;
- создание системы мониторинга качества подземных и поверхностных вод;
- обеспечение тарифа на воду для рентабельной эксплуатации организаций водохозяйственного сектора и долгосрочных экономически эффективных тарифов, гарантирующих прибыль на инвестиции;
- сокращение до технически обоснованного уровня непродуктивных потерь воды при транспортировке воды потребителям;
- развитие использования местных ресурсов при проектировании проектов водоснабжения и водоотведения.

На реализацию программы «Ак булак» на период 2011-2020 гг. планируется выделить 1 273,9 млрд тенге, в том числе из республиканского бюджета – 1 164,1 млрд тенге и из местных бюджетов – 109,7 млрд тенге. Планируется, чтобы к 2020 г. у 100% городского населения и 80% сельского населения был доступ к централизованному хозяйственно-питьевому водоснабжению. Вместе с тем 100% городского населения и 20% сельского населения будут иметь доступ к системам водоотведения. В настоящее время 45% сельского населения имеют доступ к централизованным системам хозяйственно-питьевого водоснабжения и 9% сельского населения имеют доступ к централизованным системам водоотведения. Вместе с тем в 153 селах в качестве источника хозяйственно-питьевого водоснабжения используется привозная вода. Сведения о текущем состоянии услуг ВСиВО в сельской местности показывают, что для достижения запланированных целей программы «Ак булак» должен быть достигнут значительный прогресс.

Для осуществления этих целей требуется не только мобилизация ресурсов, но и разработка проектов, готовых к реализации. Наблюдаемый в последнее время дефицит новых проектов обусловлен следующими факторами:

- задержки в разведке и подтверждении запасов подземных вод;
- задержки в строительстве и реконструкции групповых водоводов;
- недостаточное выделение средств местными органами власти на проекты и оценку спецификаций объемов работ.

Начатые в 2012 г. Министерством индустрии и новых технологий разведывательные работы для подтверждения запасов подземных вод для 341 села были завершены в конце 2013 г.. В результате, программа скорректирована и уменьшены целевые показатели, в связи с чем увеличена нагрузка, связанная с реализацией второй фазы программы. В 2013 г. работы по разведке подземных вод были начаты только в отношении 216 сел из 480 запланированных. В связи с этим еще более задерживается реализация программы и ставится под угрозу достижение целей программы «Ак булак» в целом. Имеют место и задержки в строительстве групповых водоводов. В связи со сложившейся ситуацией и для улучшения реализации программы было рекомендовано следующее:

- реализация программы вначале должна быть сосредоточена на крупных населенных районах и обеспечении доступа к системам централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения;

- следует максимизировать использование местных водных ресурсов и разработать и распространять типовые технические проекты для населенных пунктов с небольшой численностью населения;
- ввиду задержек в работах по разведке запасов подземных вод и подтверждению этих запасов рекомендуется возложить эту задачу на местные органы власти.

Анализ программы «Питьевая вода» и программы «Ак булак» показывает, что многие построенные системы ВСиВО не функционируют в связи с отсутствием единых технических стандартов и использованием некачественных материалов. Для повышения качества проектирования и строительства министерством была разработана специальная процедура разработки, координации и утверждения технической документации для строительства инфраструктуры ВСиВО. Она поможет регулировать качество материалов, оборудования и технологий на всех этапах: от проектирования до строительства и ввода в эксплуатацию. Для решения этих сложных проблем, в частности проблемы некачественных планирования, проектирования и строительства и отсутствия эксплуатирующих и ремонтных организаций, было предложено изучить идею создания единого оператора для управления услугами водоснабжения и водоотведения в сельской местности. Предполагается, что единый оператор обеспечит наиболее эффективное централизованное управление ВСиВО в сельской местности и вместе с тем – единый подход к планированию, проектированию, строительству и эксплуатации инфраструктуры ВСиВО с использованием в дальнейшем тех или иных форм ГЧП.

Признавая важную роль различных форм ГЧП, Правительство Республики Казахстан 29 июня 2011 г. приняло Постановление № 731 «Об утверждении Программы по развитию государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2011-2015 годы». В 2011 г. Министерством сельского хозяйства был разработан механизм государственно-частного партнерства в строительстве объектов хозяйственно-питьевого водоснабжения в сельской местности. ГЧП в секторе ВСиВО имеет своей целью снизить нагрузку на республиканский и местные бюджеты, связанную с обеспечением запланированного доступа к услугам водоснабжения и водоотведения в городах и селах на всей территории Казахстана. Главным фактором инвестиционной привлекательности сектора ВСиВО для частного сектора является его рентабельность и гарантия получения прибыли на инвестиции. Это зависит от того, проводится ли политика полной окупаемости затрат, и от того, приемлемы ли финансов~~о~~ ые тарифы на воду. На сегодняшний день Агентством по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства совместно с Европейским банком реконструкции и развития разработан пилотный проект привлечения частного сектора в ВСиВО в городах Семей, Тараз и Атырау.

IV. Преобладающие бизнес-модели водоснабжения и водоотведения в малых городах и селах

В настоящей главе предварительного отчета рассматриваются бизнес-модели ВСиВО, преобладающие в малых городах и селах Казахстана. Сведения, представленные в настоящей главе, основываются на знаниях и опыте наших местных экспертов – хотя это весьма обширные сведения, они не опираются на детальный анализ конкретной ситуации во всех селах Казахстана. По мнению наших экспертов, в рамках такого анализа должны быть рассмотрены недостатки существующей ситуации, исходя из которых будут разработаны программы улучшений и которые будут служить основой создания систем мониторинга и оценки прогресса, достигнутого в улучшении ситуации. В настоящей главе представлены следующие преобладающие бизнес-модели оказания услуг ВСиВО:

- модель оказания услуг ВСиВО крупным фермерским хозяйством или сельскохозяйственным предприятием;
- модель оказания услуг ВСиВО местной общественной организацией;
- модель оказания услуг ВСиВО предприятием ВСиВО малого города;
- модель оказания услуг ВСиВО районным предприятием ВСиВО;
- модель групповых водоводов;
- модель оказания услуг ВСиВО по договору на оказание услуг или договору аренды и концессии.

IV.1. Модель крупного фермерского хозяйства или сельскохозяйственного предприятия

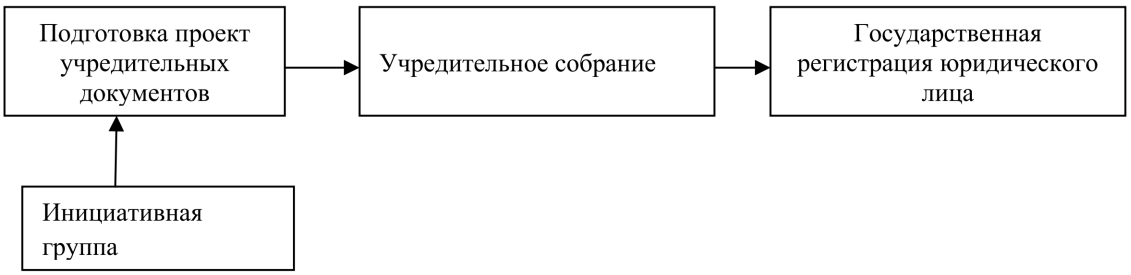
Правовой основой фермерской деятельности в Казахстане служит закон Республики Казахстан от 31 марта 1998 г. № 214-I «О крестьянском или фермерском хозяйстве». Как правило, крупные фермерские хозяйства и сельскохозяйственные предприятия используют собственные системы ВСиВО и располагают собственными работниками, осуществляющими эксплуатацию и текущий ремонт и содержание основных фондов. В случае более сложной деятельности они передают оказание специальных услуг по договору субподряда. Обычно они осуществляют хозяйственно-питьевое водоснабжение бесплатно для собственных бытовых нужд и для бытовых нужд своих работников. Если они осуществляют сбыт воды другим потребителям, они могут взимать тариф на воду после его утверждения АРЕМ. Хотя эта модель не является решением для сравнительно крупных сельских населенных пунктов, она играет важную роль в оказании услуг ВСиВО для функционирования фермерских хозяйств и сельскохозяйственных предприятий. Данная модель довольно распространена в стране, особенно в ее восточных и северных регионах. Такую модель оказания услуг ВСиВО поддерживают местные органы власти, потому что она не требует ассигнований из местных бюджетов. Поэтому местные органы власти обращаются к владельцам фермерских хозяйств и сельскохозяйственных предприятий

с просьбой об эксплуатации существующей инфраструктуры коммунального ВСиВО. Поскольку у фермеров и сельскохозяйственных компаний отсутствует опыт оказания услуг ВСиВО, кроме оказания услуг ВСиВО для собственных нужд, на сегодняшний день результаты сложившейся ситуации не очень хороши. В связи с ненадлежащими эксплуатацией и текущим ремонтом и содержанием основных фондов водоснабжение носит нерегулярный характер, часто происходят сбои и поломки. Помимо технических проблем, имеются и проблемы юридического характера, потому что местные органы власти, как правило, не выдают надлежащую юридическую документацию на объекты инфраструктуры ВСиВО, передаваемые для эксплуатации и текущего ремонта и содержания крупным фермерским хозяйствам и сельскохозяйственным предприятиям.

IV.2. Модель оказания услуг ВСиВО местной общественной организацией

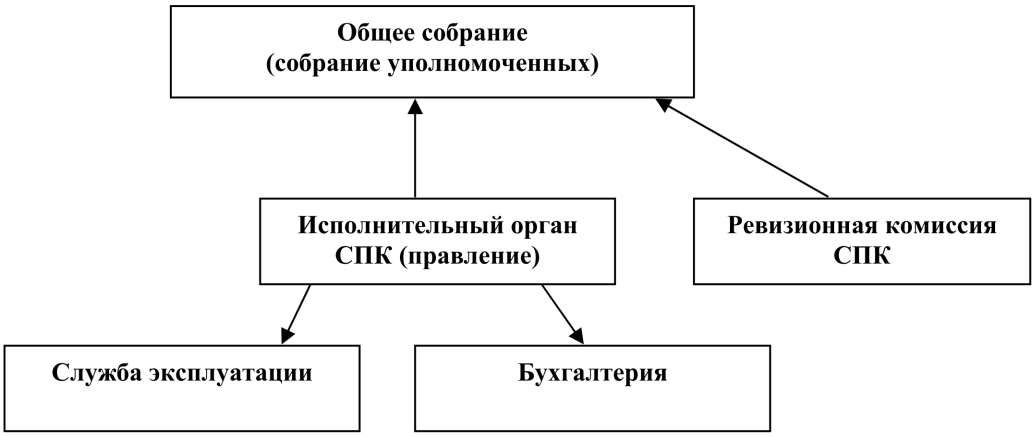
В Казахстане модель общественного управления услугами ВСиВО реализуется в форме потребительского кооператива. Правовой основой создания и функционирования сельских кооперативов водопользователей служит закон Республики Казахстан от 21 июля 1999 г. № 450-I «О сельской потребительской кооперации в Республике Казахстан». Согласно этому закону сельский кооператив водопользователей представляет собой добровольное объединение граждан на основе их членства, созданное его членами путем объединения имущества и финансовых взносов. Членами сельских кооперативов водопользователей могут быть как физические, так и юридические лица. Местные органы власти не имеют права вмешиваться в экономическую, финансовую или иную деятельность сельских потребительских кооперативов. Сельские кооперативы водопользователей самостоятельно разрабатывают программу социально-экономического развития. На рисунке IV-1 показан порядок создания сельского кооператива водопользователей.

Рисунок IV-1. Порядок создания сельского кооператива водопользователей



На рисунке IV-2 показана общая структура управления сельского кооператива водопользователей.

Рисунок IV-2. Общая структура управления сельского кооператива водопользователей



Сельский кооператив водопользователей создает свою службу эксплуатации и текущего ремонта и содержания инфраструктуры ВСиВО. В случае малого сельского населенного пункта это служба в лице всего одного технического специалиста, а в случае более крупной системы – в лице всего нескольких технических специалистов. В случае сложной системы кооператив передает эксплуатацию и текущий ремонт и содержание основных фондов по договору субподряда. Вместо того, чтобы располагать собственной службой эксплуатации и текущего ремонта и содержания инфраструктуры ВСиВО, сельский кооператив водопользователей может выбрать вариант передачи этих функций по договору независимой частной компании. Важно сделать акцент на том, что по закону разрешается создавать сельский кооператив водопользователей не только для одного сельского населенного пункта, но и для двух и более населенных пунктов. В таком случае один кооператив оказывает услуги ВСиВО нескольким сельским населенным пунктам. Модель сельского кооператива водопользователей финансируется за счет взносов водопользователей в виде тарифов на воду или ежемесячных платежей, за счет которых покрываются затраты на эксплуатацию и текущий ремонт и содержание инфраструктуры ВСиВО. Ниже приводятся два примера проектов общественного управления услугами ВСиВО в сельских населенных пунктах Казахстана.

Проект, реализованный ПРООН и «Coca-Cola Company» в поселке Кок-Озек Карасайского района Алматинской области

Этот проект имел своей целью реконструировать инфраструктуру ВСиВО в поселке Кок-Озек для обеспечения оказания услуг ВСиВО населению поселка (2 500 человек). Заинтересованными сторонами проекта были следующие:

- местные власти Карасайского района **и поселка Кок-Озек**, ответственные за подготовку технических проектов и сметной документации;

- «Coca-Cola Company», ответственная за финансирование реконструкции ~~колодца~~ скважины и прокладку водопроводных труб на улицах поселка;
- население поселка Кок-Озек, которое внесло вклад в проект в форме рабочей силы и строительных работ путем подключения своих домов к водопроводным трубам на улицах;
- ПРООН, ответственная за финансирование деятельности по мобилизации местной общественности и создание и регистрацию кооператива водопользователей.

В составе созданного сельского кооператива водопользователей имеются следующие органы:

- общее собрание, которое является высшим органом управления кооператива;
- правление, которое является исполнительным органом кооператива;
- ревизионная комиссия, которая является надзорным органом кооператива;
- служба ЭиТРС основных фондов, ответственная за ЭиТРС и ремонт инфраструктуры ВСиВО;
- бухгалтерия, ответственная за финансовое управление кооперативом.

Только один сотрудник кооператива отвечает за эксплуатацию и текущий ремонт и содержание инфраструктуры ВСиВО.

Кооператив оказывает только услуги хозяйственно-питьевого водоснабжения, поскольку в поселке отсутствует система водоотведения – в каждом домашнем хозяйстве имеется септик-танк. Хотя этот проект можно считать примером успешного проекта сельского кооператива водопользователей, следует отметить, что одной из нерешенных проблем этого проекта является то, что построенные объекты инфраструктуры ВСиВО, переданные кооперативу, еще не зарегистрированы официально, ~~и не оформлены детальные технические паспорта объектов инфраструктуры.~~ регистрация имущества кооператива в бюро технической инвентаризации не могла быть выполнена из-за отсутствия паспорта водозаборного сооружения (скважина). Это обусловлено тем, что оформление техническ~~их~~ого паспорт~~ов~~а связано со значительными финансовыми затратами. Еще одной проблемой является то, что для устойчивости этот кооператив нуждается в постоянной внешней поддержке и помощи.

В следующем примере рассказывается о проекте «Чистая вода для сельского населения Казахстана», который реализовывался в период 2003-2010 гг.

Проект «Чистая вода для сельского населения Казахстана», реализованный Региональным экологическим центром Центральной Азии в Алматинской области

Проект «Чистая вода для сельского населения Казахстана» финансировался Европейской Комиссией, правительством Норвегии и правительством Соединенных Штатов и Министерством иностранных дел Германии по программе GIZ. Проект реализовывался Региональным экологическим центром Центральной Азии в период

2003-2010 гг. Первая фаза проекта осуществлялась в Алматинской области, а его последующими фазами предусматривается масштабирование проекта вначале на территории Казахстана, а потом в других странах Центральной Азии.

Деятельность проекта начиналась в сельских населенных пунктах с населением менее 1 000 человек, не охваченных государственной программой «Питьевая вода». В Алматинской области были выбраны следующие села/поселки:

- Алгабас;
- Тенлик;
- Первомайский;
- Копбирлик;
- Бескайнар;
- Коныр;
- Десятилетие Казахстана;
- Кызылтоган;
- Енбекшиказах;
- Мукри;
- Кенерал;
- Мауленбай.

Одной из главных целей проекта было достижение устойчивости эксплуатации и текущего ремонта и содержания инфраструктуры ВСиВО с обеспечением при этом качества услуг ВСиВО для населения. Предполагалось, что эта цель будет достигнута путем мобилизации местного населения в партнерстве с местными властями и создания сельских кооперативов водопользователей. Делалось допущение о том, что местное население будет вносить финансовый вклад в эксплуатацию и текущий ремонт и содержание инфраструктуры ВСиВО в форме тарифов на воду, установленных по принципу окупаемости затрат для обеспечения устойчивости услуг ВСиВО. Предполагалось, что общие затраты на работы по реконструкции и строительству по проекту будут финансироваться всеми основными заинтересованными сторонами следующим образом:

- 70% будет профинансировано донорами;
- 20% будет профинансировано местными органами власти;
- 10% будет профинансировано населением.

Одновременно проект работал над созданием и укреплением потенциала сельских кооперативов водопользователей, получивших построенные объекты инфраструктуры.

В 2009-2010 гг. Региональный экологический центр Центральной Азии (РЭЦЦА) в сотрудничестве с Комитетом по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства и районными акиматами реализовывал вторую фазу проекта «Чистая вода для сельского населения Казахстана». Вторая фаза имела своей главной целью представить опыт первой фазы и масштабировать его на всей территории Казахстана. Было организовано четырнадцать региональных и общенациональных конференций по обмену опытом решения проблемы питьевой воды в Алматинской области. Опыт

проекта, который реализовывался в Алматинской области, не нашел большой поддержки у местных властей других областей, потому что создание сельского кооператива водопользователей требует значительных усилий и затрат. В этом случае цели второй фазы проекта достигнуты не были.

В международном практике имеется множество примеров проектов общественного управления ВСиВО. Ниже приводится информация о проекте «Водоснабжение и водоотведение» в Молдове, который поддерживается ресурсами Швейцарии.

Реализация **проекта «Водоснабжение и водоотведение» в Молдове (АпэСан), который поддерживается ресурсами Швейцарии**, началась в 2001 г. Проект строится по восходящему принципу и имеет своей целью создание Ассоциации водопотребителей. С начала реализации проекта в его рамках организовано оказание услуг ВСиВО приблизительно 50 тысячам потребителей (водоснабжение в селах, ОСК на водно-болотных угодьях для общественных зданий, туалеты экосан и школы). Проект «АпэСан» реализуется на основе экспертного потенциала и партнерских отношений, налаженных Швейцарским агентством развития и сотрудничества. На этой основе в рамках проекта «АпэСан»:

- масштабируется модель децентрализованного оказания услуг водоснабжения и ведется работа по мобилизации и расширению возможностей государственного/частного сектора и гражданского общества;
- реализуются пилотные проекты, демонстрируются образцы надлежащей практики и продвигаются новаторские системы водоотведения (очистные сооружения канализации и экологичные системы водоотведения в общественных зданиях и индивидуальных домашних хозяйствах);
- трансформируется принятый «подход с позиции реализации проектов» в «подход с позиции поддержки сектора» путем переориентации с непосредственной реализации проектов на содействие в управлении проектами;
- поддерживается объединение усилий основных заинтересованных сторон в сфере водоснабжения и водоотведения в Молдове с целью улучшения ситуации в этом секторе.

Большим преимуществом проекта является то, что задействуется общество, поскольку тем самым обеспечивается заинтересованность в проекте и привлекаются местные финансовые ресурсы (вклад местного населения). Вместе с тем ассоциации водопользователей выступают надлежащими и прозрачными партнерами предоставляющих финансирование доноров. Серьезным недостатком ассоциаций водопользователей в Молдове является их мелкий масштаб и недостаточный технический потенциал. Руководство ассоциации, как правило, набирается не из числа профессионалов в сфере ВСиВО (это не лучшая ситуация с точки зрения эксплуатации системы и управления ею). Этот недостаток был частично преодолен путем внедрения легких в применении технологий (таким образом, масштаб проекта ограничен). Еще одной проблемой было то, что иногда ассоциации водопользователей не одобряли

подключение новых водопользователей. В случае нехватки водных ресурсов возникают трения с водопользователями, заявки на подключение к системе которых были отклонены (например, в селе Кэрпинень Хынчештского района и других населенных пунктах Ниспоренского и Хынчештского районов, в которых отсутствует качественная вода).

Анализ капитальных затрат по проектам, реализованным «АпэСан», показывает, что они не ниже капитальных затрат по другим проектам, но эксплуатационные затраты и затраты на текущий ремонт и содержание основных фондов ниже, благодаря чему тарифы на воду финансово приемлемы для населения.

Хотя опыт общественного управления услугами ВСиВО в Казахстане неоднозначен, он очень похож на опыт других стран. Важно подчеркнуть, что модель общественного управления услугами ВСиВО очень важна для обеспечения оказания услуг ВСиВО в сельской местности, особенно в регионах, в которых концентрация населения и хозяйственной деятельности недостаточна для внедрения других высокоразвитых организационных форм. Фактически в таких регионах возможно внедрение только модели общественного управления и индивидуальных систем самоснабжения. Как показывает международный опыт, модель общественного управления услугами ВСиВО требует значительных усилий по развитию необходимого потенциала наряду с действенной системой внешней помощи для обеспечения устойчивости модели в долгосрочной перспективе.

IV.3. Модель оказания услуг ВСиВО предприятием ВСиВО малого города

Учредителями предприятий ВСиВО малых городов являются местные органы власти районов и иногда местные областные органы власти. Правовой основой этого служит раздел 5 закона Республики Казахстан «О государственном имуществе». Предприятия ВСиВО создаются как государственные предприятия или как коммерческие компании (общества с ограниченной ответственностью или акционерные общества). В случае коммерческих компаний модель такова, что компании принадлежат местным органам власти, хотя в средних и крупных городах имеются некоторые примеры смешанной государственно-частной формы собственности. Как правило, предприятия ВСиВО оказывают как услуги хозяйственно-питьевого водоснабжения, так и услуги водоотведения. В редких случаях они оказывают другие коммунальные услуги (так называемые многопрофильные коммунальные предприятия). Услуги ВСиВО финансируются за счет тарифов на воду, уплачиваемых потребителями. Поскольку в малых городах часто отсутствует достаточная клиентская база для финансирования стоимости оказания услуг ВСиВО, расположенные в них предприятия ВСиВО в поисках дополнительных клиентов могут рассматривать вариант расширения своей инфраструктуры ВСиВО на прилегающие населенные пункты. Такой вариант полностью согласуется с политикой регионализации и может быть полезен во многих

отношениях как для предприятия ВСиВО, так и для сопредельных населенных пунктов. Ключевым фактором обеспечения устойчивости услуг ВСиВО является тщательное проектирование системы ВСиВО с учетом конкретных местных потребностей и прогнозируемой клиентской базы. С этой точки зрения, особенно в случае инфраструктуры водоотведения, особенно целесообразна концепция укрупнения, введенная Директивой ЕС по сточным водам.

Пример: Предприятие ВСиВО в городе Талгар расширяет зону обслуживания на сопредельные населенные пункты

Город Талгар (население 45 529) человек расположен в Талгарском районе (население 156 940 человек, площадь 3 700 км^2, плотность 42,41 человек/км^2) Алматинской области. Районные власти создали государственное коммунальное предприятие водоканал, ответственное за оказание услуг ВСиВО в городе Талгар. В последнее время районные власти работают над перерегистрацией водоканала под новым названием «Су кубыры», зона обслуживания которого будет расширена на населенные пункты, расположенные близ города Талгар. Устойчивость этой модели зависит от соблюдения баланса принципа полной окупаемости затрат за счет тарифов на воду и их финансовой приемлемости для населения.

IV.4. Модель оказания услуг ВСиВО районным предприятием ВСиВО

Эта модель действует на основании раздела 5 закона Республики Казахстан «О государственном имуществе». Районные власти учреждают юридическое лицо, как правило, государственное коммунальное предприятие водоканал, и передают расположенные на территории района объекты инфраструктуры ВСиВО на его баланс. На балансе районного предприятия ВСиВО часто находится несколько не связанных между собой систем централизованного ВСиВО. Как правило, районное предприятие ВСиВО эксплуатирует инфраструктуру ВСиВО и осуществляет ее текущий ремонт и содержание путем найма местных служб. В таких случаях тарифы на воду рассчитываются индивидуально для каждой системы централизованного ВСиВО, а накладные расходы распределяются между системами по конкретной формуле распределения расходов.

Пример: районное предприятие ВСиВО в селе Чунджа Уйгурского района Алматинской области

В состав Уйгурского района (население – 64 762 человек, площадь – 8 700 км, плотность населения – 7,44 человек/км^2) входит 14 сельских округов и ~~25 малых городов.~~ 25 **сельских** населенных пунктов. Районное предприятие ВСиВО, государственное коммунальное предприятие «Ұйғыр Су құбыры», было создано властями Уйгурского района для обеспечения оказания услуг ВСиВО на территории района. Районное предприятие ВСиВО оказывает услуги ВСиВО в следующих семи

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

селах, обслуживая таким образом приблизительно 48% населения района (31 085 человек):

- село Чунджа – население – 18 500 человек, протяженность сети ВСиВО – 73,6 км;
- село Бахар – население – 1 500 человек, протяженность сети ВСиВО – 9,1 км;
- село Таскарасу – население – 3 200 человек, протяженность сети ВСиВО – 15,5 км;
- село Сункар – население – 1 800 человек, протяженность сети ВСиВО – 12,5 км;
- село Кетмень – население – 2 600 человек, протяженность сети ВСиВО – 20,6 км;
- село Тигермен – население – 2 600 человек, протяженность сети ВСиВО – 18,3 км;
- село Ширин – население – 1 200 человек, протяженность сети ВСиВО – 6,5 км.

После реализации программы «Ак булак» число обслуживаемых населенных пунктов увеличится. Сеть ВСиВО находится на балансе районного предприятия ВСиВО. Тарифы на воду утверждаются управлением по Алматинской области Агентства по регулированию естественных монополий. Тарифные ставки зависят от источника водоснабжения и варьируются в среднем от 30 тенге до 43 тенге за 1 $м^3$; водопотребление варьируется от 50 до 180 литров на человека в сутки. Местные сети ВСиВО эксплуатируются местными сотрудниками районных предприятий ВСиВО, число которых варьируется от трех до пяти человек в зависимости от протяженности сети. Устойчивость этой интересной модели оказания услуг ВСиВО зависит от соблюдения баланса полной окупаемости затрат за счет тарифов на воду и финансовой приемлемости этих тарифов для местного населения. Этот вопрос требует детального технико-экономического анализа каждого случая такой модели оказания услуг ВСиВО.

Продвижение модели оказания услуг ВСиВО районным предприятием ВСиВО является одной из целей программы «Ак булак», которой предусматривается создание районных предприятий ВСиВО в каждом районе Республики Казахстан. Хотя модель выглядит перспективной, вопрос ее внедрения в каждом районе требует проведения дополнительной оценки ее целесообразности, особенно учитывая низкую плотность населения в Казахстане. У модели имеются свои ограничения, и она применима только тогда, когда может быть достигнут баланс тарифов на воду, полностью окупающих затраты, и их финансовой приемлемостью для местного населения. Экономически обоснованные существующие и дальнейшие зоны обслуживания районного предприятия ВСиВО должны определяться в ходе дополнительных исследований, проводимых на местном уровне в конкретных районах. Территория района, которая находится вне зоны обслуживания, должна обслуживаться другими моделями оказания услуг ВСиВО.

IV.5. Модель групповых водоводов

Модель групповых водоводов применяется для водоснабжения территорий, на которых отсутствуют свои источники водоснабжения и которые должны использовать альтернативные источники водоснабжения, такие как групповые водоводы. Эта модель применяется Республиканским государственным предприятием «Казводхоз», подведомственным Комитету по водным ресурсам Министерства окружающей среды и водных ресурсов Республики Казахстан. Республиканское государственное предприятие «Казводхоз» располагает местными филиалами в каждой области и двух **крупнейших городах, Астана и Алматы**, а также специализированными и «тематическими» филиалами (филиал «Арал», филиал «Есил су», филиал «Онтустик ауыз су» и филиал «Су метрология»).

На балансах местных филиалов РГП «Казводхоз» находятся групповые водоводы, которые служат альтернативным источником хозяйственно-питьевого водоснабжения территорий, не имеющих собственных источников водоснабжения. Перечень групповых водоводов утвержден постановлением Правительства Республики Казахстан от 13 декабря 2003 г. № 1265. Этот перечень включает в себя 304 объекта, в том числе 45 групповых систем. Постановлением Правительства Республики Казахстан от 5 апреля 2006 г. № 248 утверждены правила субсидирования стоимости хозяйственно-питьевого водоснабжения групповыми водоводами, которые являются единственным источником питьевой воды.

Филиалы РГП «Казводхоз» отвечают за эксплуатацию и текущий ремонт и содержание групповых водоводов и поставку воды в местные системы ВСиВО. Взаимоотношения между ними регулируются соглашением, которым оговариваются права и обязанности каждой стороны соглашения и определяется конкретное место, в котором заканчивается ответственность РГП «Казводхоз» и начинается ответственность местного оператора ВСиВО.

IV.6. Модель оказания услуг ВСиВО по договору на оказание услуг или договору аренды и концессии

Согласно статье 27 Водного кодекса, когда инфраструктура ВСиВО является коммунальной собственностью и находится на балансе государственного коммунального предприятия, она может находиться в свободном пользовании, доверительном управлении и аренде, за исключением стратегически важных объектов.

На основании этой статьи районные власти могут предпочесть не создавать свои предприятия ВСиВО, а подписать соглашение с частным оператором на эксплуатацию и текущий ремонт и содержание инфраструктуры ВСиВО и оказание услуг ВСиВО. Подписанию соглашения должен предшествовать государственный тендер, на котором отбирается лучшее предложение. По данным Агентства по статистике Республики Казахстан, в сельской местности заключено только восемь договоров аренды и концессионных соглашений. В связи с небольшим числом таких соглашений целесообразно изучить, почему эта модель оказания услуг ВСиВО не применяется в селах.

V. Опыт создания устойчивых бизнес-моделей водоснабжения и водоотведения в отдельных странах ЕС и странах ВЕКЦА

Хотя не существует универсальной модели управления ВСиВО и модель управления ВСиВО, успешно функционирующая в одной стране, возможно, не будет работать в другой стране, международный опыт позволяет извлечь важные уроки для создания страной собственной модели управления ВСиВО. В настоящей главе предварительного отчета представлен краткий обзор управления ВСиВО в отдельных странах Европы и странах ВЕКЦА. Этот обзор является частью фазы 2 проекта «Устойчивые бизнес-модели ВСиВО в малых городах и селах Казахстана» и имеет своей целью служить основой национального диалога по оптимальным возможным моделям институционального развития ВСиВО в малых городах и селах Казахстана.

Техническим заданием проекта предусматривалось проведение обзора только стран ВЕКЦА. Однако по просьбе Комитета по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства регионального развития обзор был расширен, и им были охвачены отдельные европейские страны. В результате, был проведен обзор следующих стран:

- Армения
- Азербайджан
- Чешская Республика
- Финляндия
- Франция
- Грузия
- Италия
- Кыргызстан
- Польша
- Румыния
- Россия
- Соединенное Королевство
- Украина

- Таджикистан
- Туркменистан

Эти страны представляют собой страны разного уровня экономического развития: их ВВП на душу населения разнится от 2 173 долл. США (Таджикистан) до 36 569 долл. США (Соединенное Королевство), плотность населения варьируется от 10 жителей на 1 км^2 (Туркменистан) до 259 жителей на 1 км^2 (Соединенное Королевство), а общие доступные водные ресурсы – от 275 м^3 на душу населения (Туркменистан) до более чем 30 000 м^3 на душу населения (Россия). В таблице V-1 представлены основные географические и экономические характеристики стран, отобранных для обзора управления услугами ВСиВО.

Таблица V-1. Основные сведения о странах, отобранных для обзора управления услугами ВСиВО[8]

Страна	Местопо-ложение	Площадь	Население	Плотность населения	ВВП ППС 2013 г.	ВВП ППС на душу населения 2013 г.	Возобновля-емые водные ресурсы[9]
		км^2	миллионов	чел./км^2	миллиардов долл. США	долл. США	м^3 на душу населения
Италия	Западная Европа	301 338	59,6	198	1 835,66	30 094,06	3 005
Франция	Западная Европа	551 695	63,9	116	2 289,62	35 941,52	3 059
Финляндия	Северная Европа	338 424	5,4	16	201,74	37 012,46	19 858
Соединенное Королевство	Северо-Западная Европа	243 610	63,2	259	2 391,04	37 501,70	2 311
Чешская Республика	Центральная Европа	78 864	10,5	133	292,54	27 662,99	1 253
Польша	Центральная Европа	312 679	38,5	123	824,78	21 005,39	1 391
Украина	Восточная Европа	603 628	44,5	74	340,68	7 532,92	1 162
Румыния	Юго-Восточная Европа	238 391	20,1	84	282,35	13 251,92	1 978
Россия	Северная Евразия	17 098 242	143,7	8	2 640,74	18 670,53	30 169
Армения	Кавказ, Евразия	29 743	3,4	114	20,83	6 128,16	2 314
Азербайджан	Кавказ,	86 600	9,3	107	102,43	11 003,54	885

[8] Источник: Международный Валютный Фонд и Всемирный банк.
[9] http://data.worldbank.org/indicator/ER.H2O.INTR.PC

	Евразия						
Грузия	Кавказ, Евразия	69 700	4,9	70	28,73	6 355,74	12 966
Кыргызстан	Центральная Азия	199 951	5,6	28	14,49	2 567,82	8 873
Таджикистан	Центральная Азия	143 100	8,0	56	19,30	2 373,96	8 120
Туркменистан	Центральная Азия	491 210	5,1	10	53,59	9 394,35	275
Казахстан	Центральная Азия	2 724 900	17,7	7	248,56	14 750,46	3 886

V.1. Укрупнение и передача полномочий: два ключевых аспекта разработки и проведения политики

Как уже подчеркивалось во введении, обзор опыта управления услугами ВСиВО в отобранных странах показывает, что модели оказания услуг ВСиВО определяются двумя основными факторами[10]. Первым фактором является степень консолидации или укрупнения сектора ВСиВО, вторым – степень передачи полномочий (степень управленческой и финансовой автономии оператора ВСиВО и степень участия частного сектора в ВСиВО).

Поскольку услуги ВСиВО являются одними из важнейших, их оказание подпадает под сферу ответственности государственных органов. В зависимости от системы государственного управления, существующей в стране, эта ответственность закрепляется за государственными органами на том или ином конкретном административном уровне. В странах с децентрализованными системами государственного управления эта ответственность обычно возлагается на муниципалитеты – низший уровень системы местных органов государственного управления и административный уровень, наиболее близкий к населению. Правовой основой, которой возлагается юридическая ответственность за оказание услуг ВСиВО на конкретный административный уровень, определяется теоретическая зона обслуживания ВСиВО. В случае децентрализованной системы теоретическая зона обслуживания совпадает с административной территорией муниципалитета. Однако это лишь теоретическая зона обслуживания, поскольку услуги ВСиВО предоставляются только жителям территории, охваченной инфраструктурой ВСиВО. Проживающие вне зоны охвата централизованной системы ВСиВО должны использовать мелкомасштабные системы или находить индивидуальные решения. Последнее обычно имеет место в сельских регионах, в городах существуют централизованные системы ВСиВО. Однако следует подчеркнуть, что, если правовой основой

[10] Термины «модель оказания услуг ВСиВО» и «бизнес-модель» используются как синонимы.

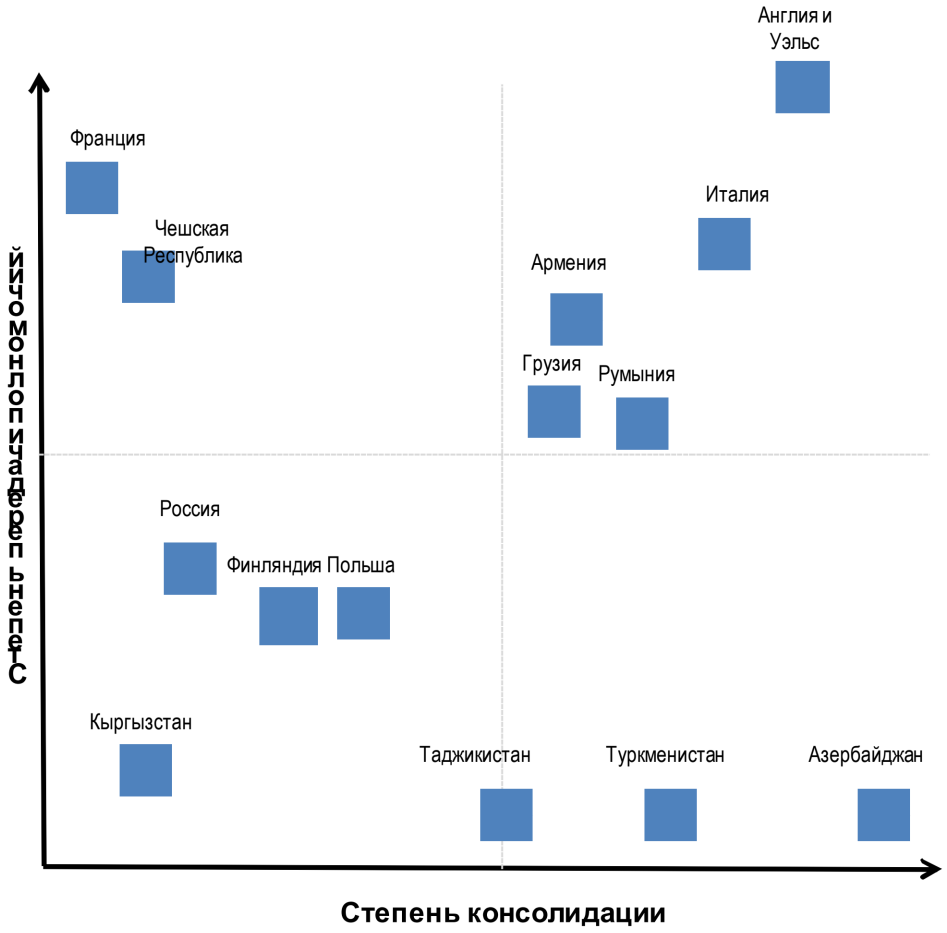
ответственность за оказание услуг ВСиВО возлагается на муниципальные органы, они ответственны за организацию этих услуг на всей территории муниципалитета, независимо от того, идет ли речь о городе или о сельской местности. Возложение ответственности за оказание услуг ВСиВО на малые муниципалитеты может повлечь за собой дробление сектора ВСиВО, в котором будет множество малых и слабых предприятий ВСиВО. Сталкивающиеся с такой проблемой страны стремятся реформировать этот сектор, консолидируя и укрупняя сектор ВСиВО путем проведения политики регионализации.

Исходя из степени консолидации и степени передачи полномочий как двух ключевых факторов, можно определить модели ВСиВО, действующие в отобранных странах. Результаты этого анализа показаны на рисунке V-1. Как видно на рисунке V-1, можно выделить четыре группы рассмотренных стран:

- страны с низкой степенью консолидации и низкой степенью передачи полномочий: Кыргызстан, Украина, Польша, Финляндия и Россия;
- страны с высокой степенью консолидации, но низкой степенью передачи полномочий: Таджикистан, Туркменистан и Азербайджан;
- страны с низкой степенью консолидации и высокой степенью передачи полномочий: Франция и Чешская Республика;
- страны с высокой степенью консолидации и высокой степенью передачи полномочий: Румыния, Грузия, Армения, Англия и Уэльс.

Такая группировка стран определяется характером договорных отношений и осуществляется для представления их опыта развития ВСиВО с точки зрения степени укрупнения и передачи полномочий.

Рисунок V-1. Степень укрупнения и передачи полномочий на оказание услуг ВСиВО в отобранных странах ЕС и странах ВЕКЦА



Источник: собственный.

Страны с низкой степенью консолидации и низкой степенью передачи полномочий: Кыргызстан, Украина, Польша, Финляндия и Россия

Сектор водоснабжения и водоотведения **Кыргызстана** характеризуется децентрализацией ответственности, большими потерями воды и плохим состоянием инфраструктуры. Население снабжается питьевой водой из более чем 1 050 централизованных систем хозяйственно-питьевого водоснабжения. Большинство существующих систем водоснабжения требуют капитального ремонта; 40% систем водоснабжения являются системами водоснабжения, срок службы для начисления износа которых истек и которые находятся в нерабочем состоянии; 261 система водоснабжения не соответствует санитарно-гигиеническим требованиям. Доступ к водопроводной питьевой воде имеется приблизительно у 92% населения. Однако

охват водоотведением в общенациональных масштабах составляет только 26%. Процесс реконструкции ВСиВО постоянно меняется, однако для достижения значительного уровня обслуживания, особенно в сельской местности, еще предстоит проделать большую работу. В сельской местности преобладающей бизнес-моделью ВСиВО является модель общественного управления.

В **Украине** услуги водоснабжения и водоотведения характеризуются высоким водопотреблением на человека в сутки, ненадлежащим текущим ремонтом и содержанием инфраструктуры и недостаточным финансированием сектора ВСиВО. Охват услугами водоснабжения в Украине относительно высок (83,3%), но уровень подключения к канализации достаточно низок. Одна из главных проблем, которую должна решить Украина – это высокий процент потерь воды и старая инфраструктура. За сектор ВСиВО совместно отвечают центральное правительство, региональные власти местные органы государственного управления, при этом последние несут ответственность за оказание услуг ВСиВО местному населению. К сожалению, чем меньше населенный пункт, тем ниже уровень услуг ВСиВО.

Сектор водоснабжения и водоотведения **Польши** находится в довольно хорошем состоянии и постоянно развивается за счет государственных средств и средств ЕС. За снабжение водой в требуемых объемах и требуемого качества, а также за оказание услуг водоотведения на своей территории в Польше отвечают муниципалитеты. В городах охват как сетью водоснабжения, так и сетью водоотведения составляет почти 100%, в сельской местности этот показатель сравнительно ниже. Хотя сектор ВСиВО в Польше хорошо развит, все равно требуются инвестиции. Основной упор следует делать на улучшение ситуации в малых городах и селах, особенно ситуации с водоотведением. Преобладающей бизнес-моделью ВСиВО в малых городах и селах является модель муниципального предприятия ВСиВО. Такие предприятия функционируют главным образом как общества с ограниченной ответственностью, но имеются и примеры таких предприятий в форме бюджетных организаций. Стремясь к экономии от увеличения масштабов в зоне обслуживания, муниципалитеты заключают соглашения о межмуниципальном сотрудничестве. В таком случае инфраструктура ВСиВО города расширяется и охватывает сопредельные сельские муниципалитеты, или создается муниципальное объединение для совместной эксплуатации инфраструктуры ВСиВО на более крупной территории. В сельской местности с меньшей численностью населения люди пользуются индивидуальными колодцами и септик-танками и должны обеспечить перевозку стоков на очистные сооружения канализации.

Услуги водоснабжения и водоотведения в **Финляндии** хорошо развиты. В соответствии с законом «Об услугах водоснабжения и водоотведения» за оказание, общее развитие и организацию услуг ВСиВО отвечают муниципалитеты. Муниципалитеты могут оказывать услуги ВСиВО самостоятельно или передавать их оказание по субподряду частным компаниям, но они отвечают за сектор ВСиВО только в муниципальных (городских) центрах. В сельской местности такая ответственность

возложена на управляемые потребителями кооперативы водоснабжения, которые распределяют воду селам, состоящим из определенного числа фермерских хозяйств и домов, или конкретным домашним хозяйствам (приблизительно 10% населения). Кооперативы водоснабжения управляются по одной из двух моделей. В первой модели вода приобретается в муниципальной сети водоснабжения, а кооператив обеспечивает инвестиции в свою систему (сеть и насосные станции), ее эксплуатацию и содержание и текущий ремонт. Во второй модели у кооперативов имеется собственный источник водоснабжения, и они отвечают за водозабор и водоподготовку. Плата за водоснабжение и водоотведение в сельских кооперативах определяется муниципальным предприятием коммунального обслуживания определенного региона, несмотря на то, что муниципалитеты не отвечают за оказание услуг ВСиВО. Муниципалитеты в малых городах и почти все сельские кооперативы очевидно нерентабельны, и муниципалитеты вынуждены поддерживать их финансово.

В **России** сектор услуг водоснабжения и водоотведения постоянно реорганизуется в связи с его неэффективностью. Несмотря на то, что в России находится четверть мировых запасов питьевой воды, Россия сталкивается со значительными трудностями в решении проблем, связанных с рациональным и безопасным водоснабжением и водоотведением. Существующая система водоснабжения состоит из устаревшей инфраструктуры, а инвестиции и внедрение новых технологий осуществляются с отставанием от темпов разрушения основных фондов. Реформы, проведенные в секторе ВСиВО, недостаточны с точки зрения потребностей этого сектора. За организацию, текущий ремонт и содержание и развитие муниципальных услуг ВСиВО отвечают местные органы государственного управления, хотя в некоторых случаях системы ВСиВО принадлежат федеральному правительству. Доступ к водоснабжению есть только у 67% российского населения. Помимо этого, пока у приватизации сектора ВСиВО столько же преимуществ, сколько и недостатков.

Страны с высокой степенью консолидации и низкой степенью передачи полномочий: Таджикистан, Туркменистан и Азербайджан

В **Таджикистане** системы водоснабжения и водоотведения не являются ни надежными, ни соответствующими требованиям. Государственное унитарное предприятие «ХМК» отвечает за политику ВСиВО и услуги ВСиВО, которые оказывают его дочерние предприятия ВСиВО. Крупнейшие города Таджикистана функционируют вне сферы контроля «ХМК» и напрямую отвечают за оказание услуг ВСиВО своему населению. Доступ к услугам водоснабжения имеется в среднем у 57,6% населения Таджикистана (87% городского населения и 43% сельского). Хотя процент в городах представляется высоким, в Таджикистане имеются серьезные проблемы с качеством воды. Тарифы на питьевую воду не покрывают эксплуатационных затрат на услуги ВСиВО, в связи с чем значительное число объектов ВСиВО оказалось в критическом состоянии. Несмотря на то, что Правительством Таджикистана проведен целый ряд реформ, приняты законы и национальные планы, а также осуществлены международные инвестиции, для улучшения ситуации с ВСиВО в Таджикистане еще

должны быть приложены огромные усилия. Должны быть предприняты меры по повышению качества воды и увеличению охвата ВСиВО, особенно в малых городах и сельской местности. В последнее время Правительство Таджикистана при помощи ЕБРР реализует общенациональную программу реконструкции инфраструктуры ВСиВО. Вместе с тем проводится исследование по регионализации предприятий ВСиВО с целью повышения эффективности их деятельности. Страна находится на перекрестке децентрализованных и централизованных моделей ВСиВО и рассматривает в качестве еще одного варианта регионализацию. Преобладающей бизнес-моделью ВСиВО в сельской местности является модель общественного управления.

В **Туркменистане** основная часть существующих систем ВСиВО была построена в 1950-1980-е гг. Вследствие ненадлежащего управления после 10-15 лет независимости качество услуг ВСиВО резко ухудшилось. Снабжение бытовых потребителей качественной водой в достаточном объеме по-прежнему является непростой задачей. Начиная с 2011 г. предприятия ВСиВО отвечают за оказание услуг ВСиВО на своей территории. Частные субъекты участвуют в секторе ВСиВО в Туркменистане в незначительной степени. Приблизительно 63% населения Туркменистана снабжаются водой посредством централизованных систем водоснабжения (84,5% городского населения и 42,1% сельского населения). Поэтому расширение доступа к безопасной питьевой воде официально признано национальным приоритетом.

В **Республике Азербайджан** инфраструктура ВСиВО в сельской местности пока не развита. Охват водоснабжением в селах оценивается всего в 15%, и, как правило, это населенные пункты, пользующиеся близлежащей городской инфраструктурой ВСиВО. Остальное население пользуется водой из индивидуальных колодцев и оросительных каналов, а в некоторых сельских населенных пунктах в оказании услуг ВСиВО определенную роль играют местные общественные организации. Централизованные системы водоотведения встречаются в сельских населенных пунктах очень редко. Во многих средних и малых городах очистные сооружения канализации по большей части находятся в нерабочем состоянии или полностью отсутствуют. Инфраструктура ВСиВО в малых городах эксплуатируется местными предприятиями ВСиВО, подконтрольными ОАО «Азерсу». Предполагается, что консолидированные местные дочерние предприятия ВСиВО ОАО «Азерсу» расширят свои зоны обслуживания и охватят прилегающие сельские населенные пункты.

Страны с низкой степенью консолидации и высокой степенью передачи полномочий: Франция и Чешская Республика

Модель управления ВСиВО, существующая во **Франции**, основывается на большим числе малых муниципалитетов (коммун), ответственных за оказание услуг ВСиВО (в среднем около 1 500 человек). Поэтому эта модель отнесена к числу моделей с низкой степенью консолидации. Однако малые муниципалитеты,

стремящиеся достигнуть экономию от увеличения масштабов услуг ВСиВО, участвуют в межмуниципальном сотрудничестве, формируя крупные зоны обслуживания ВСиВО. Вместе с тем оказание услуг ВСиВО передается частным компаниям по договорам о передаче полномочий, и с этой точки зрения эта модель является моделью с высокой степенью передачи полномочий. Следует отметить, что рынок частных операторов является высококонсолидированным, что означает, что на рынке доминирует всего несколько компаний. Бизнес-моделью оказания услуг ВСиВО в малых городах и сельской местности является договор о передаче полномочий с частной компанией. Как правило, эта модель реализуется путем создания муниципального объединения с участием нескольких коммун. Остальные коммуны (приблизительно 20%) используют модель прямого управления услугами ВСиВО и создают свои муниципальные предприятия. В последнее время ведется полемика о роли частных компаний в секторе ВСиВО и наблюдается заметная тенденция «ремуниципализации» услуг ВСиВО.

В **Чешской Республике** применяется модель управления ВСиВО, аналогичная модели, действующей во Франции. Водоснабжением посредством ВСиВО обеспечивается около 83% сельского населения, в общенациональных масштабах этот показатель составляет 93,5%. По данным ОЭСР, сельские населенные пункты (с населением менее 2 000 человек) составляют 89,8% всех муниципалитетов, и в большинстве случаев они образуют те или иные структуры межмуниципального сотрудничества для оказания услуг ВСиВО на более крупной территории. Большинство сельских населенных пунктов снабжаются водой частными операторами (около 97%). По договору аренды оператор оплачивает аренду системы водоснабжения, принадлежащей муниципалитету, в обмен на эксклюзивное право ее эксплуатации и взимания тарифов с потребителей. Тарифы устанавливаются Министерством финансов на основе товара (поставляемой воды), а не поставщика. Это означает, что предприятия ВСиВО не наделены полной свободой в том, что касается определения платы за воду. Составляющие тарифа, такие как обоснованные затраты и разумная прибыль, регулируются. Рынок ВСиВО является высококонцентрированным, основная доля этого рынка представлена несколькими частными компаниями, наиболее крупная доля принадлежит компании «Vaolia».

Страны с высокой степенью консолидации и высокой степенью передачи полномочий: Италия, Румыния, Грузия, Армения, Англия и Уэльс

Ситуацию с услугами водоснабжения и водоотведения в **Италии** можно охарактеризовать как проблематичную. В доступе к водоснабжению имеются недостатки в связи с длительными сезонными периодами засух и неэффективным управлением водными ресурсами. Однако процентная доля населения, подключенного к сетям водоснабжения, довольно высока и составляет 97%. Ответственность за услуги ВСиВО несет 91 оптимальная территориальная зона (АТО). Главными проблемами сектора ВСиВО являются раздробленные юридическая компетенция и институциональные обязанности, а также недостаточная координация всех участников. Другими показателями, характеризующими ситуацию в сфере ВСиВО в Италии,

являются самое высокое потребление питьевой воды в расчете на одного человека в Европе и огромный процент потерь воды в результате утечек в сетях водоснабжения, средний возраст которых превышает 30 лет. Несмотря на ряд реформ, проведенных в секторе ВСиВО, для преодоления существующих проблем требуются дополнительные инвестиции, особенно направленные на водосбережение и обновление инфраструктуры. Сельским регионам идет на пользу регионализация сектора ВСиВО: в рамках АТО они обслуживаются региональными предприятиями ВСиВО и оплачивают воду по таким же тарифам, как города.

В **Румынии** услуги ВСиВО в малых городах и селах можно охарактеризовать как услуги, оказываемые на основе модели агентства межобщинного развития и региональной операционной компании. Однако на практике это касается только малого процента сельского населения. Остальное население пользуется индивидуальными колодцами и резервуарами, потому что только 21% сельского населения пользуется централизованным хозяйственно-питьевым водоснабжением и только 11% - централизованным водоотведением. В настоящее время в Румынии осуществляется регионализация сектора ВСиВО, и в ближайшем будущем должны быть приложены масштабные усилия по развитию ВСиВО в селах. Кроме того, необходимо далее совершенствовать инфраструктуру, чтобы свести к минимуму потери воды и повысить качество поставляемой воды. В целом, при помощи ЕС Румыния успешно совершенствует свой сектор ВСиВО, и, как ожидается, эта тенденция продолжится.

Армения служит примером успешного внедрения регионализации и государственно-частного партнерства в секторе ВСиВО. Почти 75% населения как городов, так и сел обслуживается региональными предприятиями ВСиВО, функционирующими на основе модели ГЧП (договора на управление или договора аренды). Остальные 25% жителей сел получают услуги ВСиВО на основе модели общественного управления. В последнее время правительство Армении при содействии KfW проводит технико-экономическое обоснование включения остальных сельских муниципалитетов в зоны обслуживания региональных предприятий ВСиВО. В прошлом такой вариант не принимался местным населением, которое не хотело регулярно оплачивать тарифы на воду. Если на этот раз этот вариант будет признан целесообразным, вся страна будет обслуживаться региональными предприятиями ВСиВО, действующими на основе модели ГЧП.

В **Грузии** снабжение населения безопасной питьевой водой по-прежнему является непростой задачей. Ситуация в секторе водоснабжения и водоотведения чрезвычайно сложна. Большинство систем ВСиВО находятся в критическом состоянии в связи с антропогенным загрязнением, низкими санитарно-гигиеническими нормами и трудной экономической ситуацией. Это связано с тем, что почти все водопотребители не могут оплачивать услуги водоснабжения и водоотведения. Более того, 60% водопроводных труб и половина канализационных коллекторов полностью изношены, поэтому контроль качества воды иногда не соответствует требованиям охраны здоровья населения и нормам безопасности и теряются большие объемы воды (около

40% общего объема). Инфраструктура и прочие активы ВСиВО являются главным образом муниципальной собственностью. Взаимоотношения муниципалитетов с предприятиями ВСиВО строятся на основе договоров на использование муниципальной инфраструктуры на праве хозяйственного ведения. Доступ к услугам ВСиВО имеется приблизительно у половины населения. Хотя водоснабжение в стране можно считать средним, тем не менее, надежные системы водоснабжения являются ключевым компонентом обеспечения чистой окружающей среды и здоровья населения Грузии, особенно в сельской местности.

Коммунальное водоснабжение и водоотведение в Соединенном Королевстве характеризуется надлежащим качеством услуг и всеобщим доступом к ним. Сектор ВСиВО функционирует посредством различных институциональных механизмов, существующих в разных частях Соединенного Королевства, в котором Англия и Уэльс отличаются от Шотландии и Северной Ирландии. В **Англии и Уэльсе** этот сектор в значительной степени приватизирован, в Шотландии и Северной Ирландии услуги ВСиВО оказывает один национальный оператор в каждой стране. Водоснабжением охвачено почти 100% населения, водоотведением – 97%. Значительных отличий между услугами ВСиВО в городах и селах Англии и Уэльса не существует. То, что ВСиВО обеспечена высокая процентная доля населения, а также наличие единой нормативно-правовой основы позволяет малым городам и селам пользоваться преимуществами, которые существуют у городов. В Англии и Уэльсе услуги ВСиВО оказывают частные региональные предприятия ВСиВО. Тарифы на ВСиВО при наличии приборов учета являются единообразными во всей зоне обслуживания, тарифные ставки разнятся по зонам. Единственное улучшение, которое можно осуществить не только в малых городах и селах, а во всем Соединенном Королевстве – это улучшение состояния инфраструктуры для сокращения утечек воды. К сожалению, для этого придется постепенно повышать тарифы.

V.2. Обзор бизнес-моделей оказания сектора водоснабжения и водоотведения

Различные модели можно классифицировать на основе тех же критериев, которые применяются для анализа моделей оказания услуг ВСиВО в рассматриваемых странах. На рисунке V-2 представлена классификация по степени передачи полномочий (степени управленческой и финансовой автономии и степени участия частного сектора) и по степени консолидации (укрупнения) сектора ВСиВО. Этой матрицей не охватываются все возможные бизнес-модели оказания услуг ВСиВО – рисунок имеет своей целью показать потенциальные модели во взаимосвязи с решениями в области политики о консолидации ВСиВО и автономии поставщиков услуг ВСиВО.

Рисунок V-2. Матрица моделей оказания услуг ВСиВО

Источник: собственная оценка.

A. Модели оказания услуг ВСиВО в разбивке по уровням управленческой и финансовой автономии

Модели общественного управления оказанием услуг ВСиВО

Модель общественного управления оказанием услуг ВСиВО представляет собой естественную альтернативу индивидуальным системам ВСиВО. Как правило, это мелкий поставщик ВСиВО, обслуживающий село или небольшой сельский населенный пункт, хотя имеются страны, в которых такой моделью охвачены более крупные территории. Граждане населенного пункта создают организацию (в зависимости от правовой основы страны это могут быть организации разных правовых форм, называющиеся по-разному), и эта организация, действующая от имени граждан, отвечает за оказание услуг ВСиВО. Модели общественного управления ВСиВО встречаются во всем мире, при этом каждая страна создает свою конкретную модель, наилучшим образом соответствующую местным условиям. Общественное управление

стало ведущей концепцией в реализации проектов водоснабжения в селах как прямое следствие более масштабного перехода от подходов централизованного планирования при главенствующей роли предложения к децентрализованным моделям государственного управления, ориентированным на спрос. Основным принципом этой модели является участие потребителей в процессе принятия решений, общественный контроль, участие общественности и распределение затрат. Группа жителей, совместно работающих над решением проблемы оказания услуг ВСиВО, решает построить маломасштабную централизованную систему ВСиВО для местного населения. Как правило, при помощи извне и внося собственный вклад, они осуществляют инвестиции и передают их общественной организации для их эксплуатации и текущего ремонта и содержания. В покрытии стоимости услуг ВСиВО участвуют все жители в форме тарифов на воду или ежемесячных платежей. Помимо этого, они вносят вклад в покрытие стоимости работ по реконструкции инфраструктуры ВСиВО. Общественная организация может эксплуатировать инфраструктуру ВСиВО и осуществлять ее текущий ремонт и содержание самостоятельно или передать ее по договору субподряда частной компании. Хотя у общественного управления ВСиВО имеется множество преимуществ, у этой мидели есть свои ограничения, особенно когда речь идет об обеспечении оказания услуг в долгосрочной перспективе. Все шире признается, что большинство населенных пунктов не могут осуществлять текущий ремонт и содержание своих систем самостоятельно и что в долгосрочной перспективе им понадобится помощь извне в той или иной форме. Модель общественного управления с ее многочисленными преимуществами считается решением проблемы неэффективности предыдущих подходов к оказанию услуг ВСиВО при главенствующей роли предложения, которые часто не отвечали истинным потребностям потребителей и вели к созданию систем, которые выходили из строя значительно раньше истечения их срока полезной службы. Однако модель общественного управления ВСиВО, безусловно, не лишена проблем. Несмотря на то, что в рамках многочисленных проектов укрепления потенциала осуществляются крупные инвестиции, значительное число систем все равно сталкивается с проблемами. Многочисленные данные показывают, что после нескольких (в некоторых случаях небольшого числа) лет работы многие сельские системы ВСиВО начинают сталкиваться с различными проблемами и препятствиями. В настоящее время все шире признается, что большинство населенных пунктов не способны управлять своими системами ВСиВО без помощи извне в той или иной форме. Даже при наличии более совершенных подходов, ориентированных на повышение потенциала, просто нереалистично ожидать, что сельские населенные пункты будут полностью самодостаточными, особенно в первые годы после строительства системы. Хотя цифры разнятся, исследования, проводившиеся в разных странах, показывают, что приблизительно 30-40% сельских систем ВСиВО либо не функционируют, либо работают значительно ниже проектных ожиданий. Очевидно то, что должны строиться физические системы, но это только первый шаг в более сложном комплексе мер, которые должны быть предприняты для оказания по-настоящему устойчивых услуг, поскольку более широкий охват услугами не равноценен расширению доступа к ним. Такая ситуация требует не только реализации мер по укреплению потенциала, но и оказания более широкой институциональной помощи для

того, чтобы населенные пункты, управляющие системами ВСиВО, были устойчивыми (например, проведение ремонтных работ, контроль качества воды и т.д.).

Модели управления услугами ВСиВО муниципалитетами

В рамках управления муниципалитетами существует несколько потенциальных бизнес-моделей ВСиВО, и основные модели показаны на рисунке V-2. Первая модель – это модель, в которой услуги ВСиВО оказывает непосредственно администрация муниципалитета. Модель оказания услуг ВСиВО администрацией муниципалитета, как правило, применяется на начальном этапе развития инфраструктуры ВСиВО, не требующем более высокоразвитых институциональных форм. В таком случае услуги ВСиВО оказывает одно из муниципальных управлений, которое нанимает несколько технических специалистов для эксплуатации и текущего ремонта и содержания инфраструктуры ВСиВО. Такая модель оказания услуг ВСиВО целесообразна в случае малой инфраструктуры ВСиВО с небольшой клиентской базой, недостаточной для получения соответствующих доходов независимыми поставщиками услуг.

Более крупная инфраструктура ВСиВО требует иного подхода. Одной из альтернатив является создание бюджетной организации (бюджетной единицы или бюджетного предприятия) для оказания услуг ВСиВО. Хотя бюджетная организация тесно взаимосвязана с администрацией муниципалитета, она является внешним субъектом и обладает большей автономией, чем управление администрации муниципалитета. Модель бюджетной организации внедряется в форме бюджетной единицы или бюджетного предприятия. В случае бюджетной единицы ее деятельность полностью финансируется из муниципального бюджета, а доходы от тарифов на воду поступают в муниципальный бюджет. В случае бюджетного предприятия ситуация иная, потому что доходы от тарифов на воду являются его доходами и направляются на покрытие затрат на оказание услуг. Если доходы не покрывают этих затрат, из муниципального бюджета выделяется субсидия на покрытие разницы. В случае как бюджетной единицы, так и бюджетного предприятия инвестиции полностью финансируются из муниципального бюджета. Бюджетная организация может быть одним из вариантов на начальных этапах развития инфраструктуры ВСиВО, однако в силу своей зависимости от муниципального бюджета они не являются устойчивой бизнес-моделью ВСиВО.

Моделью, альтернативной бюджетной организации, с более высоким уровнем управленческой и финансовой автономии, в том числе инвестиций, является модель государственного или муниципального предприятия или коммерческой компании. Государственное или муниципальное предприятие полностью принадлежит государственному субъекту и обладает большей управленческой и финансовой автономией, чем бюджетные организации, и при этом остается под полным контролем государственных властей. В развитых странах на смену всем государственным и муниципальным предприятиям, функционирующим в соответствии со специальным сводом законов и нормативных актов, пришли коммерческие компании в форме

обществ с ограниченной ответственностью и акционерных обществ. Как правило, в случае крупного предприятия ВСиВО применяется форма акционерного общества, потому что административные расходы, связанные с акционерными обществами, выше административных расходов обществ с ограниченной ответственностью. По сравнению с бюджетными организациями коммерческие компании ведут бухгалтерский учет методом начислений и относят амортизацию инфраструктуры ВСиВО на стоимость услуг ВСиВО, закладываемую в их тарифы на воду. Таким образом они получают средства на ремонтные работы и работы по реконструкции инфраструктуры ВСиВО. Функционируя по принципу «полная окупаемость затрат плюс прибыль», компании также могут получать определенные средства для капиталовложений. На практике это часто не так, и, как правило, уровень прибыли предприятий ВСиВО недостаточен для крупных программ капиталовложений. В такой ситуации, помимо муниципального бюджета, компании могут также изыскивать средства для капиталовложений на финансовом рынке. Обычно модель оператора ВСиВО, принадлежащего муниципалитету, применяется для эксплуатации централизованной системы ВСиВО города или муниципалитета. Кроме того, она может применяться в случае нескольких отдельных систем в пределах одного муниципалитета, состоящего из города и нескольких сел. Важно упомянуть, что модель коммерческой компании, принадлежащей муниципалитету, применима только при наличии достаточной клиентской базы для покрытия стоимости услуг ВСиВО. В случае коммерческих компаний, закладывающих амортизацию инфраструктуры ВСиВО в свои тарифы, стоимость оказания услуг ВСиВО значительно выше, чем в случае бюджетных организаций. Это означает, что преобразовать бюджетную организацию в коммерческую компанию непросто, потому что для этого потребуется значительно повысить тарифы на воду.

В связи как с бюджетными организациями, так и с коммерческими компаниями важно упомянуть модель, в которой бюджетная организация или коммерческая компания оказывает не только услуги ВСиВО, но и другие коммунальные услуги. Такая модель называется моделью многофункциональной компании и, как правило, внедряется в малых городах и селах, которые нуждаются во всех коммунальных услугах, но число жителей которых недостаточно для формирования рентабельной клиентской базы для операторов, оказывающих один тип услуг. В таком случае создается многофункциональный оператор для распределения накладных расходов по всем услугам и поддержания таким образом стоимости услуг в пределах финансовой приемлемости. Хотя теоретически такая модель может иметь своим результатом сокращение стоимости услуг, на практике она может породить проблемы, связанные с непрозрачным или скрытым перекрестным субсидированием услуг, что в долгосрочной перспективе не является устойчивым решением.

Модели оказания услуг ВСиВО в рамках ГЧП

Наивысшая степень передачи полномочий на оказание услуг ВСиВО достигается в модели оказания услуг ВСиВО в рамках ГЧП. В этом случае муниципалитет заключает соглашение о ГЧП с частной компанией, передавая ему

конкретные функции оказания услуг ВСиВО. Возможны разные варианты ГЧП, самые распространенные из которых представлены в таблице V-2.

Таблица V-2. Варианты государственно-частного партнерства в секторе ВСиВО

Варианты ГЧП	Право собственности на основные фонды	Эксплуатация и текущий ремонт и содержание	Капиталовложения	Коммерческий риск	Срок действия
Договор на оказание услуг	Государственные	Государственные и частные	Государственные	Государственный	1-2 года
Договор на управление	Государственные	Частные	Государственные	Государственные	3-5 лет
Аренда	Государственные	Частные	Государственные	Совместный	8-15 лет
Концессия	Государственные	Частные	Частные	Частный	25-30 лет
«Строительство-эксплуатация-передача»	Частные и государственные	Частные	Частные	Частный	20-30 лет
Разгосударствление	Частные или частные и государственные	Частные	Частные	Частный	Бессрочный (может ограничиваться лицензией)

Источник: Всемирный банк.

У каждый модели имеются свои преимущества, недостатки и ограничения, а также необходимые предварительные условия их успешного внедрения; подробные сведения просьба смотреть в VIII-2. Вариант ГЧП начинается с подписания договора на оказание услуг, которым оговаривается, что частная компания занимается только эксплуатацией инфраструктуры ВСиВО, а капиталовложения осуществляет и коммерческие риски берет на себя государственный сектор. По договору на управление или договору аренды и концессии ответственность частного сектора шире; и, наконец, в случае разгосударствления частный сектор берет на себя самую широкую ответственность за оказание услуг ВСиВО. Дополнительные сведения о вариантах ГЧП в секторе ВСиВО представлены в приложении VIII.2.

При рассмотрении моделей оказания услуг ВСиВО в рамках ГЧП важно отметить, что такие модели применяются либо на муниципальном, либо на региональном и страновом уровне. Независимо от того, на каком административном уровне применяется модель ГЧП, важно подчеркнуть, что модели ГЧП можно внедрять только в том случае, если услуги ВСиВО рентабельны, что в сельской местности, где концентрация потребителей ВСиВО недостаточна, обычно не так. В сельской местности имеются примеры заключения договоров на оказание услуг и договоров аренды, по которым малые частные компании осуществляют эксплуатацию и текущий ремонт и содержание малой инфраструктуры ВСиВО. На более крупных территориях с достаточной концентрацией потребителей применяются другие модели ГЧП с целью получения устойчивых доходов не только для покрытия затрат на эксплуатацию и

текущий ремонт и содержание основных фондов, но и для получения прибыли частной компанией. Как правило, такие модели применяются в случае крупных городов и региональных операторов ВСиВО.

B. Модели оказания услуг ВСиВО в разбивке по уровням консолидации (укрупнения)

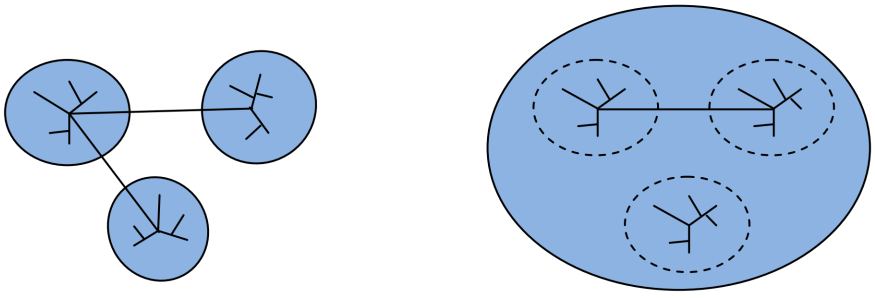
Представленные выше модели оказания услуг ВСиВО актуальны в случае зоны обслуживания, состоящей из одного муниципалитета, который как единица местных органов государственного управления по закону отвечает за оказание услуг ВСиВО. Как упоминалось ранее, когда на муниципалитет возлагается ответственность за оказание услуг ВСиВО, теоретическая зона обслуживания ВСиВО определяется территорией муниципалитета. Теоретическая, поскольку это не означает, что все жители этого муниципалитета автоматически получают доступ к централизованной системе ВСиВО. Доступ к ней будет только у проживающих в зоне, охваченной инфраструктурой централизованного ВСиВО. Проживающие вне зоны охвата системы должны использовать другие решения, как правило, мелкомасштабные системы ВСиВО или индивидуальное самоснабжение. Идя в ногу с урбанизацией и в стремлении к экономии от увеличения масштабов системы централизованного ВСиВО обычно охватывают другие территории, становясь доступными для большего числа граждан. Система централизованного ВСиВО может расширяться за пределы административных границ муниципалитета. Такая модель оказания услуг ВСиВО типична для малых городов и городов, имеющих статус муниципалитета, инфраструктурой ВСиВО которых охватываются сопредельные сельские регионы, также имеющие статус муниципалитета. При таком подходе, который называется регионализацией услуг ВСиВО, предполагается, что увеличение зоны обслуживания позволяет достигать экономии от увеличения масштабов и поддерживать на минимальном возможном уровне удельную стоимость услуг. Услуги ВСиВО, которые представляют собой инфраструктурную монополию, требуют наличия зоны обслуживания определенного размера для того, чтобы система централизованного ВСиВО была экономически обоснованной. В случае раздробленной системы органов местного государственного управления муниципальная модель оказания услуг ВСиВО сталкивается с проблемой недостаточной экономии от увеличения масштабов. В таких случаях потенциальным решением является регионализация услуг ВСиВО, ведущая к консолидации и укрупнению сектора ВСиВО.

Региональные модели оказания услуг ВСиВО

Регионализация в этом случае означает оказание услуг ВСиВО более чем одному муниципалитету или возложение ответственности за оказание услуг ВСиВО на орган более высокого регионального административного уровня. Кроме того, регионализацию можно определить как группировку нескольких поставщиков услуг в одну административную и/или физическую структуру. Иными словами, регионализация может означать соединение физических систем, а также сотрудничество организаций посредством соглашений местных органов государственной власти (или их

предприятий ВСиВО) о совместном осуществлении ряда видов деятельности (например, предоставление услуг по эксплуатации и текущему ремонту и содержанию основных фондов на территории другого муниципалитета). Регионализация услуг ВСиВО несет в себе целый ряд преимуществ. А именно: (i) соединенные между собой системы ВСиВО помогают устранить дисбаланс водных ресурсов между муниципалитетами; (ii) сотрудничество организаций позволяет достигнуть экономию от увеличения масштабов деятельности (и иногда инвестиций) и помогает повысить эффективность сектора (важнейший движущий фактор реформ по регионализации); (iii) поставщики услуг могут объединить свои потенциал, средства и ресурсы; (iv) может быть уменьшена разница между тарифами благодаря возможности распределения затрат и повышения равнодоступности услуг; и (v) вероятность привлечения финансовой поддержки доноров и, в конечном итоге, частного сектора выше в случае укрупненных предприятий ВСиВО. Кроме того, операторам с более крупной клиентской базой и более высокими доходами от платежей пользователей значительно проще получить доступ к капиталу.

Рисунок V-3. Две формы регионализации



a) Физическое соединение

b) Сотрудничество организаций даже в случае отсутствия полного соединения

Источник: «Обзор регионализации сектора ВСиВО: Республика Молдова», Всемирный банк, 2013 г.

Для обеих форм регионализации должна быть разработана специальная правовая и институциональная основа межмуниципального сотрудничества. В зависимости от существующей в стране правовой основы и системы государственного управления межмуниципальное сотрудничество принимает разные правовые и институциональные формы, но, как правило, это следующие формы:

- межмуниципальное соглашение
- межмуниципальное объединение
- совместная коммерческая компания.

В модели межмуниципального соглашения муниципалитеты, заинтересованные в сотрудничестве в сфере оказания услуг ВСиВО, заключают соглашение, которым определяются цель сотрудничества и роли и обязанности муниципалитетов. Например, один муниципалитет решает, что вместо строительства собственной станции водоподготовки он будет приобретать питьевую воду в соседнем муниципалитете, на станции водоподготовки которого имеется избыток мощности. Такое соглашение выгодно обоим муниципалитетам, потому что первому муниципалитету не придется строить собственную станцию водоподготовки, а второй муниципалитет найдет применение избыточной мощности и будет получать дополнительные доходы. Возможно подписание аналогичного соглашения о направлении сточных вод из одного муниципалитета на очистные сооружения канализации, которые находятся в собственности другого муниципалитета.

Для более интегрированной деятельности требуются более продвинутые формы межмуниципального сотрудничества. Один из вариантов – создание межмуниципального объединения. В модели межмуниципального объединения муниципалитеты, заинтересованные в сотрудничестве в сфере оказания услуг ВСиВО, создают объединение, которому они передают ответственность и полномочия действовать от их имени в сфере ВСиВО. Принадлежащие участвующим в объединении муниципалитетам активы ВСиВО передаются на баланс объединения.

Как правило, объединение не оказывает услуги как таковые, а создает оператора ВСиВО, сохраняя при этом контроль над его деятельностью. Такая ситуация может породить проблемы, поскольку при этом ограничивается автономия оператора ВСиВО, особенно когда муниципалитеты в объединении представляют местные политики. Еще один недостаток этой модели связан с трудностью соблюдения баланса малых и крупных муниципалитетов в процессе принятия решений.

Третья модель совместной коммерческой компании лишена недостатков межмуниципальных объединений. В этой модели вместо создания межмуниципального объединения муниципалитеты, заинтересованные в сотрудничестве в сфере оказания услуг ВСиВО, создают коммерческую компанию (общество с ограниченной ответственностью или акционерное общество). У них есть два варианта: либо совместное учреждение оператора ВСиВО, либо создание холдинговой компании, являющейся держателем активов ВСиВО, ответственной за планирование инвестиций и выбор оператора, каковым обычно является частная компания.

После этого каждый муниципалитет передает свои активы инфраструктуры ВСиВО этой компании, внося таким образом вклад в стартовый капитал компании. Долей в стартовом капитале совместной компании, как правило, определяется полномочие конкретного муниципалитета на принятие решений в управлении совместной компанией. Однако возможны различные решения вопроса соблюдения баланса малых и крупных муниципалитетов, такие как право вето.

Когда ответственность за оказание услуг ВСиВО возлагается не на муниципалитеты, а на более высокий административно-территориальный уровень, например, на уровень региона (района или области), применяется иной подход к регионализации сектора ВСиВО. В такой ситуации региональные органы власти решают, как осуществляется ответственность на территории их региона, которая, как правило, значительно превышает площадь нескольких муниципалитетов. Тогда региональными органами власти, как правило, создается региональный оператор ВСиВО либо в форме общества с ограниченной ответственностью, либо в форме акционерного общества. Региональный оператор ВСиВО отвечает за оказание услуг ВСиВО на всей территории региона, и, как правило, у него имеются филиалы в каждом городе и муниципалитете, в котором существует система централизованного ВСиВО. Как в случае моделей управления муниципалитетами, на региональном уровне могут применяться различные модели ГЧП, такие как договоры на оказание услуг, договоры на управление, договоры аренды и концессии и разгосударствление.

В рамках обсуждения регионализации и консолидации услуг ВСиВО важно рассмотреть понятие агломерации, введенное Директивой ЕС по городским сточным водам. В статье 2 Директивы Совета от 21 мая 1991 г. по очистке городских сточных вод (91/271/EEC) агломерация определяется как территория достаточной концентрации населения и/или хозяйственной деятельности для сбора городских сточных вод и их отведения на городские очистные сооружения канализации или в пункт окончательного сброса. Важно подчеркнуть значение понятия «достаточная концентрация населения и/или хозяйственной деятельности» применительно к агломерации. В Директиве не дается определение того, что является достаточным уровнем концентрации населения – возможность дать такое определение предоставлена конкретным странам. Например, в Польше показатель минимальной концентрации населения установлен на уровне 120 подключенных человек на 1 км канализационной сети. Это понятие серьезно влияет на развитие городских систем водоотведения, потому что агломерация определяется в нем не исходя из административных границ, а исходя из концентрации населения. Это означает, что агломерация может включать в себя не только муниципалитет, но и муниципалитет и сопредельные с ним села или несколько муниципалитетов. Это означает, что одна агломерация может состоять из нескольких административных единиц и, наоборот, что на территории одной административной единицы может находиться несколько районных агломераций. Это очень важное понятие, потому что юридическая ответственность за оказание услуг ВСиВО, как правило, возлагается исходя из системы государственного управления на основе административно-территориального устройства. Понятие агломерации обращает внимание лиц, занимающихся разработкой и проведением политики, местного уровня на концентрацию населения и/или хозяйственной деятельности, а не на административные границы.

Общенациональные модели оказания услуг ВСиВО

В основе модели общенационального оператора ВСиВО лежит централизованный подход. Общенациональный оператор действует скорее не как поставщик услуг, а как орган центрального правительства. Общенациональный оператор в форме государственного акционерного общества участвует в разработке государственной политики ВСиВО и отвечает за ее проведение. Общенациональный оператор ВСиВО действует как холдинговая компания, которая оказывает услуги ВСиВО посредством своих территориальных дочерних компаний (областного и районного уровня) (например, «Армводоканал») или посредством принадлежащих ему местных операторов ВСиВО, которые оказывают услуги ВСиВО непосредственно местному населению, или путем приглашения частных операторов по договорам ГЧП.

С. Прочие аспекты моделей оказания услуг ВСиВО

Вышеуказанные модели оказания услуг ВСиВО классифицируются по двум ключевым аспектам политики, а именно: по степени передачи полномочий и степени консолидации. Для более тщательного анализа моделей должны быть рассмотрены следующие критерии:

- степень укрупнения и регионализации;
- сфера охвата услуг и масштаб деятельности;
- степень автономии поставщика услуг;
- уровень организационного развития поставщика услуг;
- технологии и мощность инфраструктуры ВСиВО;
- права собственности на инфраструктуру ВСиВО;
- потребители услуг ВСиВО;
- качество и объем услуг ВСиВО;
- система финансирования деятельности, текущего ремонта и содержания основных фондов и осуществления капиталовложений;
- участие местного населения в процессе принятия решений в отношении услуг ВСиВО;
- участие частного сектора.

В приложении VIII.3 представлена методология анализа бизнес-модели ВСиВО по вышеуказанным критериям.

VI. Предлагаемые вопросы для диалога по устойчивым бизнес-моделям водоснабжения и водоотведения в Казахстане

В настоящей главе предварительного отчета представлены комментарии и выводы на основе анализа фазы 1 и фазы 2 проекта. В основе комментариев и выводов, которые приводятся ниже, лежат результаты анализа бизнес-моделей ВСиВО, действующих в малых городах и селах Казахстана, и результаты обзора услуг ВСиВО в отдельных странах ЕС и странах ВЕКЦА (ситуационные исследования представлены в приложениях 7-21). В них выражается точка зрения экспертов, и они ограничиваются сферой действия проекта и доступной информацией о текущей ситуации в сфере ВСиВО в малых городах и селах Казахстана. Независимо от указанных ограничений эти **комментарии и выводы призваны служить экспертным вкладом в разработку национальной политики оказания услуг ВСиВО в малых городах и селах Казахстана и дорожной карты достижения ее целей**.

i) Устойчивый доступ к безопасной питьевой воде и соответствующему водоотведению входит в число ключевых задач Целей в области развития, поставленных в Декларации тысячелетия, (ЦРТ) и одной из ключевых задач «Концепции перехода Казахстана на «зеленую» модель экономики». В этой связи важно отметить, что в **Казахстане предпринимаются значительные меры, направленные на развитие услуг ВСиВО во всей стране**. В рамках программы «Питьевая вода», а сейчас – программы «Ак булак» выделяются значительные объемы бюджетных средств на строительство и реконструкцию инфраструктуры ВСиВО. Помимо этого, программы развития ВСиВО сопровождаются программами регионального развития и развития сельских регионов, направленными на улучшение условий жизни, особенно в сельской местности. Капиталовложения в секторе ВСиВО в последнее время увеличиваются за счет политики тарифообразования на воду, призванной повысить эффективность и действенность сектора ВСиВО. **Однако для обеспечения устойчивости оказываемых услуг ВСиВО, особенно в малых городах и селах, еще многое предстоит сделать**.

ii) **Как показывают уроки, извлеченные из опыта прошлого Казахстана и других стран, для повышения качества услуг ВСиВО недостаточно реконструировать инфраструктуру ВСиВО или строить новые объекты такой инфраструктуры. Кроме того, для обеспечения устойчивых эксплуатации, текущего ремонта и содержания и финансирования систем ВСиВО необходимо наращивать организационный, управленческий, технический и финансовый потенциал**. Это особенно важно в случае капиталовложений в развитие и реконструкцию инфраструктуры ВСиВО в малых городах и селах, где вопрос устойчивых бизнес-моделей для надлежащих эксплуатации, текущего

ремонта и содержания и финансирования инфраструктуры ВСиВО требует особого внимания.

iii) Несмотря на прилагаемые в последнее время усилия, сохраняется значительный разрыв между развитием услуг ВСиВО в городах и селах. Это касается не только Казахстана, но и других стран. Важно упомянуть, что в последнее время лица, занимающиеся разработкой и проведением политики, уделяют больше внимания этой проблеме. Аналогично Казахстану в других странах также разрабатываются и реализуются программы, направленные на совершенствование услуг ВСиВО в городах и селах. В прошлом новая инфраструктура ВСиВО передавалась местным органам государственной власти, которые, будучи не в состоянии обеспечить ее эксплуатацию и текущий ремонт и содержание, были вынуждены обращаться к третьим сторонам (например, к собственникам фермерских хозяйств и сельскохозяйственных компаний, не обладающим надлежащим экспертным потенциалом оказания услуг ВСиВО). В результате ситуация с доступом к услугам ВСиВО и их качеством не улучшалась, а даже ухудшалась.

iv) Еще одним общим выводом является вывод о том, что, несмотря на прилагаемые значительные усилия по получению информации о состоянии ВСиВО в малых городах и селах, требуемые данные и информация недоступны и их трудно получить. Это одно из препятствий на пути разработки надежных программ развития сельского ВСиВО. Как представляется, это является проблемой и в Казахстане, и должны быть приложены дополнительные усилия по созданию системы непрерывного мониторинга институционального мониторинга институционального развития и результативности сектора ВСиВО в малых городах и селах. **Рекомендуется оценить действующую систему мониторинга институционального развития ВСиВО, особенно в малых городах и селах, и предпринять меры по обеспечению ее успешного функционирования**.

v) **Казахстан – страна с исключительно низкой плотностью населения, поэтому в значительном числе сел концентрация населения и/или хозяйственной деятельности недостаточна для существования экономически обоснованных систем централизованного ВСиВО, действующих по финансово приемлемым тарифам на ВСиВО**. Это означает, что во многих селах услуги ВСиВО должны предоставляться на основе индивидуальных систем самоснабжения домашних хозяйств, таких как колодцы и септик-танки. **Для обеспечения соответствующего качества индивидуальных услуг ВСиВО население следует информировать о малозатратных, надежных и безопасных для окружающей среды технологиях ВСиВО и создавать стимулы к внедрению таких технологий**.

vi) Альтернативой индивидуальным системам самоснабжения домашних хозяйств служит вариант малого поставщика на основе мелкомасштабной инфраструктуры централизованного ВСиВО, обслуживающего группу домашних хозяйств, село или группу сел в регионах, клиентская база которых недостаточна для внедрения более

высокоразвитых институциональных форм оказания услуг ВСиВО. **В таких случаях может быть целесообразной модель общественного управления услугами ВСиВО**. Поэтому важно развивать действенные практические методы внедрения этой модели в Казахстане, начиная с проведения обзора правовой основы и уроков, извлеченных на сегодняшний день из применения этой модели.

vii) В Казахстане имеется значительный опыт применения модели оказания услуг ВСиВО местными общественными организациями. Несмотря на наличие как позитивных, так и негативных примеров и хотя некоторые эксперты говорят, что эта модель не соответствует культуре местного населения, жившего в советской системе колхозов и совхозов, важно поддерживать развитие этой модели. **Как показывает международный опыт, для обеспечения устойчивости модели общественного управления услугами ВСиВО в долгосрочной перспективе она должна постоянно поддерживаться за счет внешней помощи**. Эта помощь должна расцениваться как долгосрочные инвестиции в социальный и человеческий капитал в селах, которые в дальнейшем окупятся. **Хорошей идеей представляется создание в каждой области Казахстана и, возможно, в каждом районе, заинтересованном в применении этой модели, экспертно-консультационных центров общественного управления услугами ВСиВО**. Эти центры будут отвечать за оказание постоянной правовой, технической и финансовой помощи новым и уже существующим общественным организациям ВСиВО.

viii) **Индивидуальные системы самоснабжения ВСиВО домашних хозяйств и общественное управление оказанием услуг ВСиВО представляют собой естественные варианты обеспечения оказания услуг ВСиВО в селах, но они не могут полностью заменить собой оказание услуг ВСиВО местными органами государственного управления**. Как показывает международный опыт, учитывая тот аспект, что услуги ВСиВО являются местным общественным благом, в большинстве стран ответственность за оказание услуг ВСиВО возложена на местные органы государственного управления, тогда как центральное правительство отвечает за разработку политики и регулирование сектора ВСиВО. Такой подход полностью согласуется с Алматинской декларацией, в которой содержится призыв к децентрализации ответственности за оказание услуг ВСиВО.

ix) В децентрализованных системах государственного управления ответственность за оказание услуг ВСиВО, как правило, возлагается на муниципалитеты, которые являются низшим уровнем местного государственного управления и наиболее приближены к населению. Такой подход полностью согласуется с *принципом субсидиарности*, который гласит, что общественные обязанности должны выполнять органы, наиболее приближенные к гражданам. Однако муниципалитеты могут передать свою функцию другому органу для соблюдения баланса степени и

характера этой задачи и требований эффективности и экономии[11]. В международном опыте имеются примеры и тех, и других ситуаций: ситуаций, когда ответственность возлагается на муниципалитеты, и ситуаций, когда понятие эффективности и экономии от увеличения масштабов применяется в форме регионализации. **В последнее время политика регионализации является довольно заметной тенденцией в секторе ВСиВО**.

x) **Анализ административно-территориального устройства Республики Казахстан с точки зрения целесообразного размера зон обслуживания ВСиВО показывает, что институциональную структуру услуг ВСиВО наиболее целесообразно создавать, как представляется, на уровне районов, однако требуется дополнительно проанализировать это**. В связи с этим следует дополнительно изучить и рассмотреть предусмотренную программой «Ак булак» цель создания районного предприятия ВСиВО в каждом районе. Анализ на местном уровне должен помочь определить, может ли весь район обслуживаться единственным оператором ВСиВО или двумя или более операторами в случае особо крупного района. Районный оператор ВСиВО рекомендуется создать в форме коммерческой компании, расположенной в центре района. Следует подчеркнуть, что создание районного водоканала не означает, что уже на следующий день все жители района будут обслуживаться этим водоканалом. Районные предприятия ВСиВО будут действовать только на территориях, на которых в силу концентрации населения и/или хозяйственной деятельности обосновано существование систем централизованного ВСиВО. На приемлемый размер зоны обслуживания может влиять система субсидий, но, учитывая низкую плотность населения в Казахстане, довольно трудно предположить, что районное предприятие ВСиВО будет всегда обслуживать всю административную территорию района. В такой ситуации население, проживающее за пределами зоны обслуживания, должно обслуживаться в рамках других моделей, например, модели общественного управления.

xi) **Рекомендуется в каждом районе разработать районный план развития ВСиВО (или районный генеральный план ВСиВО), который должен основываться на оценке текущей ситуации и в котором должны предусматриваться решения по развитию ВСиВО в районе**. Эти решения должны охватывать технологические, институциональные, финансовые и социальные аспекты. В представлении технических решений в плане должны определяться модели оказания услуг, обеспечивающие устойчивые эксплуатацию и текущий ремонт и содержание инфраструктуры ВСиВО. Технические и технологические решения должны обосновываться экономическим анализом, которым должна подтверждаться финансовая приемлемость услуг централизованного ВСиВО для местного населения. **Настоятельно**

[11] Статья 4(3) Европейской хартии местного самоуправления, Страсбург, 1985 г.

рекомендуется, чтобы обязательной частью экономического анализа каждого районного плана развития ВСиВО был анализ финансовой приемлемости. В плане должны определяться существующие модели оказания услуг ВСиВО и их зоны обслуживания и предлагаться альтернативные модели и их зоны обслуживания в будущем. Особое внимание следует уделять таким предлагаемым моделям, как районный водоканал и общественное управление. В идеальном варианте у местного населения должно быть право решать, создавать ли общественную организацию ВСиВО или обслуживаться районным водоканалом. Это усилит их вовлеченность в выбранную модель и их приверженность выполнению обязательств в рамках выбранной модели, в частности приверженность оплате получаемых услуг ВСиВО.

xii) Обзор международного опыта показывает важность понятия агломерации для развития услуг ВСиВО. В соответствии с этим понятием централизованными системами ВСиВО могут и должны охватываться сопредельные территории за пределами административных границ населенных пунктов, в которых они находятся. Рекомендуется принять такой подход к проектированию централизованных систем в малых муниципалитетах и городах, и его следует применять в районных планах развития ВСиВО.

xiii) **Ввиду того, что некоторые территории Казахстана испытывают дефицит водных ресурсов и получают воду из каналов и межрайонных водоводов, снабжаемых водой из отдаленных источников, следует также рассматривать соответствующие бизнес-модели**. Такой моделью предусматривается наличие оператора канала или межрайонного водовода (магистрального водовода, группового водовода) и централизованной водопроводной сети, которая эксплуатируется либо тем же оператором, либо местными операторами ВСиВО. Местные операторы ВСиВО могут функционировать в рамках модели районного оператора ВСиВО или предприятия ВСиВО малого города с возможностью расширения зоны обслуживания и охвата сопредельных сел, то есть с образованием агломерации, или в качестве местной общественной организации. Все эти варианты требуют дополнительного анализа и проработки.

xiv) **Кроме того, одним из возможных вариантов в селах Казахстана является участие частного сектора (УЧС), в том числе в форме государственно-частного партнерства (ГЧП)**. Однако, без учета случаев эксплуатации систем ВСиВО частными фермерскими хозяйствами и агропромышленными предприятиями, в Казахстане все еще очень мало договоров аренды и концессионных соглашений с участием профессиональных частных операторов ВСиВО. Необходимо дополнительно проанализировать причины такой ситуации. Одной из возможных причин этого является отсутствие в секторе ВСиВО малых частных компаний. Международный опыт показывает, что это типичная ситуация на ранних этапах развития модели ГЧП и что нельзя ожидать большого числа таких компаний в отсутствие рынка для них. Поэтому важно изучить рынок и создать

стимулы к развитию частных компаний-операторов в секторе ВСиВО в качестве дополнительной бизнес-модели ВСиВО.

xv) **Модель общенационального оператора ВСиВО** выходит за рамки проекта, который сосредоточен на малых городах и селах. Однако очевидно то, что, **хотя общенациональный оператор ВСиВО охватывает всю территорию страны, услуги ВСиВО населению фактически предоставляются местными операторами ВСиВО**. Вопрос о том, должен ли местный оператор ВСиВО быть подчинен местным органам государственного управления или общенациональному оператору ВСиВО, и о том, должна ли соответствующая система ВСиВО находиться на его балансе или на балансе местной администрации, должен стать предметом дополнительных исследований и анализа. Опыт некоторых новых государств-членов ЕС показывает, что одним из вариантов, которые можно рассмотреть применительно к Казахстану, является общенациональный оператор, выступающий в качестве держателя основных фондов и ответственный за развитие и выбор операторов межрайонных водоводов.

xvi) В заключение следует отметить, что, по мнению авторов отчета, необходим системный подход к отбору устойчивых бизнес-моделей ВСиВО в малых городах и селах Казахстана. **Этот подход должен основываться не на одной модели, считающейся панацеей – он должен позволять выбирать модели, наиболее отвечающие местным условиям** (таким как наличие источников воды и расстояние до них, существующая инфраструктура ВСиВО, численность и плотность населения, управленческий налогово-бюджетный потенциал местных администраций и т.д.). Общий анализ административно-территориального устройства указывает на то, что выбор целесообразной модели следует осуществлять на уровне района. Если это так, **районные власти должны отвечать за разработку плана развития ВСиВО вместе с институциональной картой их административной территории, на которой должна быть показана существующая институциональная структура оказания ВСиВО и среднесрочные и долгосрочные прогнозы в отношении этой структуры**. Карта должна сопровождаться планом мер (планом действий) по развитию предлагаемой институциональной основы и систем ВСиВО. Помимо этого, экономическим анализом, подкрепляемым анализом финансовой приемлемости, должны обосновываться технические и институциональные решения. Выбранная(-ые) модель(-и) ВСиВО должна(-ы) оптимально соответствовать местным условиям и согласовываться с государственными политикой и программами развития ВСиВО. Если выбранным вариантом является модель районного предприятия ВСиВО, на карте должна быть отображена существующая и предлагаемая зона обслуживания предприятия ВСиВО и определены другие варианты оказания услуг ВСиВО на остальной административной территории района (например, общественное управление ВСиВО или индивидуальные системы ВСиВО).

xvii) **На основе анализа фазы 1 и фазы 2 рекомендуется провести проверку в реальных условиях следующих бизнес-моделей: модели общественного управления услугами ВСиВО, модели частного оператора ВСиВО (фермерского хозяйства или профессионального оператора ВСиВО) и модели районного предприятия ВСиВО с вариантом дальнейшей регионализации**. Кроме того, когда это целесообразно, в рамках проверки в реальных условиях также следует оценить возможное взаимодействие вышеуказанных моделей с оператором соответствующего межрайонного водовода. Таким образом, для проверки в реальных условиях рекомендуется отобрать четыре населенных пункта не только из числа населенных пунктов, которые являются примерами успеха, но и из числа населенных пунктов, сталкивающихся с проблемами в организации эксплуатации, текущего ремонта и содержания и финансирования инфраструктуры ВСиВО. Таким образом можно будет извлечь уроки из практического опыта и вместе с тем проверить, применимы ли альтернативные бизнес-модели в других населенных пунктах.

xviii) Проверка в реальных условиях, в числе прочего, может показать, что необходимо провести тщательный обзор институциональной, правовой и нормативной основ сектора ВСиВО Казахстана для выявления потенциальных пробелов и несоответствий, и может послужить полезным вкладом в такой обзор.

VII. Библиография

European Charter of Local Self-Government.Council of Europe, 1985.

National Policy Dialogue on Financing Strategy for Rural Water Supply and Sanitation in Armenia.OECD,2007.

Proceedings from the Regional Meeting on PSP in WSS in EECCA.OECD, 2011.

Financing Water Resources Management in France.OECD (X).

*Financing Strategy for the Urban Water Supply and Sanitation Sector in Georgia.*OECD (X).

Environmental Performance Reviews, Italy 2013. OECD, 2013.

*National Policy Dialogue on Financing Urban and Rural WSS in the Kyrgyz Republic.*OECD, 2010.

Financing Water Supply and Sanitation in EECCA Countries and Progress in Achieving the Water Related Millennium Development Goals.OECD (X).

Monitoring of the System of Water Supply and Wastewater in Tajikistan.OECD (X).

Review of Key Reforms in the Urban Water Supply and Sanitation Sector of Ukraine. Final Report.OECD (X).

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

VIII. Приложения

VIII.1. Правовая основа сектора водоснабжения и водоотведения

Правовая основа сектора ВСиВО Казахстана определяется следующими основными законами:

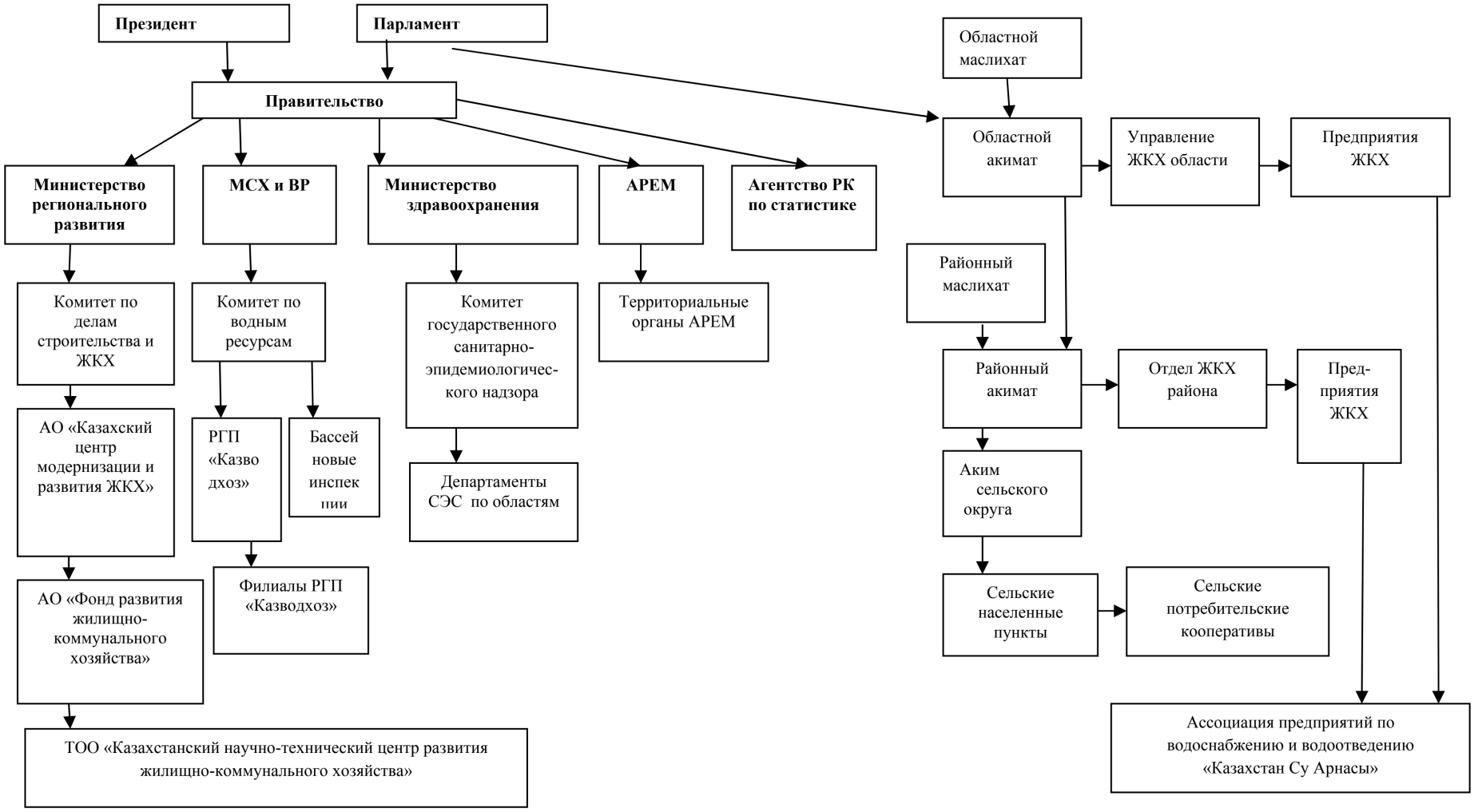
- Конституция Республики Казахстан (принята на общенациональном референдуме 30 августа 1995 г.);
- конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 г. № 2733 «О президенте Республики Казахстан»;
- конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 г. № 2529 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»
- конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 г. № 2688 «О Правительстве Республики Казахстан»;
- постановление Правительства Республики Казахстан от 29 апреля 1999 г. № 517 «Об утверждении Положения о министре Республики Казахстан»;
- закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148–II «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан».

Функциональные обязанности в области ВСиВО определены следующими отраслевыми законами:

- Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 г. № 269-XII;
- Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г. № 212-III;
- Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 г. № 481-II;
- закон Республики Казахстан от 16 июля 2001 г. № 242-II «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан»;
- закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 г. № 413-IV «О государственном имуществе»;
- закон Республики Казахстан от 4 мая 2010 г. № 274-IV «О защите прав потребителей».

Нормативная структура сектора ВСиВО представлена на рисунке III-1. Это действующая нормативная структура с изменениями, внесенными в 2013 г. и в начале 2014 г. Главными изменениями стало создание Министерства регионального развития и вывод Комитета по водным ресурсам из состава Министерства сельского хозяйства и его включение в состав Министерства окружающей среды и водных ресурсов, в прошлом – Министерства окружающей среды. Ниже приводится краткая информация обо всех учреждениях, занятых в регулировании сектора ВСиВО.

Рисунок VIII-1. Институционально-нормативная структура сектора ВСиВО Казахстана



Источник: собственное допущение.

Министерство регионального развития Республики Казахстан (создано указом Президента от 16 января 2013 г. № 466) является главным исполнительным органом, ответственным за межотраслевую и межрегиональную координацию выработки и проведения государственной политики регионального развития. Одним из подразделений этого министерства является Комитет по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства (устав Комитета был утвержден указом исполнительного секретаря Министерства регионального развития Республики Казахстан от 28 февраля 2013 г. № 01-04-03/7НК). Функции этого комитета включают в себя контроль над государственной политикой в сфере архитектуры, градостроительства и строительства, жилищно-коммунальных услуг, водоснабжения и водоотведения, а также электроснабжения, теплоснабжения и газоснабжения населенных пунктов. В сфере водоснабжения и водоотведения комитет выполняет следующие функции:

- участие в разработке и проведении государственной политики водоснабжения и водоотведения в населенных пунктах;
- разработка и утверждение нормативно-технической документации в его компетенции;
- организация методической помощи в сфере водоснабжения и водоотведения в населенных пунктах;
- организация проектов по проведению проектно-изыскательских работ, проектов научных исследований и опытно-конструкторских разработок в сфере водоснабжения и водоотведения в населенных пунктах;
- регулирование использования водоснабжения и водоотведения в населенных пунктах;
- регулирование забора сточных вод в канализационную систему населенных пунктов;
- разработка стандартов эксплуатации и текущего ремонта и содержания объектов инфраструктуры водоснабжения и водоотведения в населенных пунктах;
- разработка норм водопотребления для потребителей, у которых отсутствуют приборы учета;
- разработка правил субсидирования затрат на услуги ВСиВО в населенных пунктах, снабжаемых водой из групповых водоводов особого значения и местных систем, лишенных альтернативных источников воды, согласно перечню, утвержденному правительством Республики Казахстан.

На Управление водоснабжения и водоотведения комитета возложены следующие конкретные задачи:

- проведение государственной политики и межотраслевая координация в сфере водоснабжения и водоотведения;
- разработка технических регламентов, а также нормативных и технических актов в его компетенции;
- разработка программных документов в этой сфере;

- планирование бюджета в этой сфере;
- мониторинг деятельности местных исполнительных органов в сфере водоснабжения и водоотведения.

Помимо этого, Управление ВСиВО ответственно за координацию программы «Ак булак».

Министерство окружающей среды и водных ресурсов Республики Казахстан (создано постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 декабря 2013 г.) является государственным исполнительным органом Республики Казахстан, ответственным за межотраслевую координацию разработки и проведения государственной политики в области охраны окружающей среды, охраны природы, контроля и надзора, рационального природопользования, развития рыбного хозяйства и управления водными ресурсами (кроме вопросов ирригации, управления твердыми бытовыми отходами, развития возобновляемых источников энергии и мониторинга государственной политики развития «зеленой» экономики). В соответствии с Экологическим кодексом министерство регулирует выбросы/сбросы в окружающую среду (в частности сточных вод). В составе министерства действует Комитет по водным ресурсам. Устав комитета был утвержден приказом министра окружающей среды и водных ресурсов Республики Казахстан от 23 января 2014 г. № 14-е. Согласно уставу на комитет возложены следующие функции:

- реализация и контроль за использованием и охраной водных ресурсов;
- управление в сфере водных ресурсов, водоснабжения и водоотведения (кроме систем водоснабжения и водоотведения, расположенных в населенных пунктах).

Комитет курирует общенациональное предприятие «Казводхоз» и его дочерние предприятия (на балансе которых находятся водоводы хозяйственно-питьевого водоснабжения). Помимо этого, комитет курирует структурные подразделения – бассейновые инспекции, которые утверждают выдачу, приостановку действия и отзыв разрешений на специальное водопользование в порядке, предусмотренном законом, включая хозяйственно-питьевое водоснабжение.

Министерство здравоохранения Республики Казахстан (функционирующее в соответствии с Постановлением «Вопросы Министерства здравоохранения Республики Казахстан» от 28 октября 2004 г. № ЛЕАД 1117) является центральным исполнительным органом Республики Казахстан, ответственным за надзор в сфере здравоохранения, медицины и фармацевтики, медицинского и фармацевтического образования, а также санитарно-эпидемиологическое благополучие населения. В его составе функционирует Комитет государственного санитарно-эпидемиологического надзора, ответственный за контроль и надзор в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Основным нормативным актом по вопросам хозяйственно-питьевого водоснабжения является Технический регламент «Требования к безопасности питьевой воды для населения» № 456, утвержденный Правительством Республики Казахстан 13 мая 2008 г.

Доказательной базой Технического регламента служат следующие документы:

- ГОСТ 18963-73 Вода питьевая. Методы санитарно-бактериологического анализа;
- ГОСТ 24481-80 Вода питьевая. Отбор проб;
- ГОСТ 4192-82 Вода питьевая. Методы определения минеральных азотосодержащих веществ;
- ГОСТ 2874-82 Вода питьевая. Гигиенические требования и контроль за качеством;
- ГОСТ 2761-84 Источники централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения. Гигиенические, технические требования и правила выбора;
- ГОСТ 51871-2002 Устройства водоочистные. Общие требования к эффективности и методы ее определения;
- ГОСТ 30813-2002 Вода и водоподготовка. Термины и определения.

У Комитета государственного санитарно-эпидемиологического надзора имеются свои управления в каждой области, в каждом районе существует санитарно-эпидемиологическая станция (СЭС). В сфере водоснабжения и водоотведения управления координируют создание санитарно-защитных зон и условия оказания услуг ВСиВО, а также осуществляют мониторинг соблюдения требований технических регламентов для водопользователей.

Агентство Республики Казахстан по регулированию естественных монополий (устав Агентства Республики Казахстан по регулированию естественных монополий утвержден постановлением правительства Республики Казахстан № 943 от 12 октября 2007 г.) является центральным исполнительным органом вне правительства, осуществляющим надзорную деятельность в сфере естественных монополий. Основными функциями агентства в сфере водоснабжения и водоотведения являются следующие:

- регулирование и контроль коммунальных услуг водоснабжения естественных монополий;
- регулирование цен на услуги водоснабжения и водоотведения;
- защита прав водопользователей в сферах деятельности естественных монополий;
- соблюдение баланса интересов потребителей и поставщиков услуг;
- обеспечение эффективного функционирования естественных монополий в сфере водоснабжения и водоотведения.

У Агентства Республики Казахстан по регулированию естественных монополий имеются региональные отделения в каждой области и городах Астана и Алматы.

Областные маслихаты – это представительные местные органы государственного управления областей, их общие обязанности излагаются в законе Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-II «О местном государственном

управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». Обязанности областных маслихатов непосредственно в сфере ВСиВО определяются Водным кодексом Республики Казахстан. Согласно статье 38(2) областные маслихаты утверждают областные программы рационального использования и охраны водных ресурсов и водоснабжения и водоотведения в населенных пунктах и контролируют их реализацию.

Областные акиматы представляют собой местные исполнительные органы государственной власти областей, и их общие обязанности излагаются в том же законе, которым устанавливаются обязанности областных маслихатов. По закону «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» областные акиматы выполняют следующие общие обязанности:

- составление и утверждение прогнозов социально-экономического развития, представление в маслихат на утверждение Программы развития области и обеспечение ее выполнения;
- управление региональным государственным имуществом и реализация мер по его защите;
- выдача разрешений на строительство коммунальных сетей;
- организация строительства и эксплуатации систем коммунального водоснабжения, очистных сооружений канализации, тепловых и электрораспределительных сетей и прочих объектов транспортной и инженерной инфраструктуры.

Обязанности областных акиматов непосредственно в сфере ВСиВО определяются Водным кодексом Республики Казахстан. Согласно его статье 39, в числе прочих функций в водном хозяйстве областные акиматы выполняют следующие функции в секторе ВСиВО:

- создание санитарно-защитных зон источников хозяйственно-питьевого водоснабжения по согласованию с органами управления речными бассейнами и прочими уполномоченными органами в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- участие в советах речных бассейнов и выполнении бассейновых соглашений; соблюдение требований региональных программ советов речных бассейнов по рациональному водопользованию и охране водных ресурсов, водоснабжению и водоотведению в населенных пунктах; обзор и выполнение рекомендаций советов речных бассейнов;
- реализация мер по субсидированию стоимости водоснабжения сельскохозяйственных производителей и хозяйственно-питьевого водоснабжения критических групп и местных систем водоснабжения без альтернативных источников питьевой воды в соответствии с перечнем, утвержденным правительством Республики Казахстан.

Районные маслихаты – это представительные местные органы государственного управления районов. Общие обязанности районных маслихатов определяются законом Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-II «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». В числе прочих обязанностей районные маслихаты принимают районные планы социально-экономического развития, а также местные бюджеты и бюджетные программы, в том числе программы водоснабжения и водоотведения.

Районные акиматы представляют собой местные исполнительные органы государственного управления районов. По закону Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-II «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» они отвечают за обеспечение проведения государственной политики и программ на своей территории. Районные акиматы, в числе прочего, осуществляют надзор за строительством, эксплуатацией и текущим ремонтом и содержанием систем водоснабжения и очистных сооружений канализации на территории района.

ЖЭК представляет собой государственное учреждение, подчиненное районному акимату. ЖЭКи отвечают за коммунальные и инфраструктурные услуги, включая водоснабжение и водоотведение, и, в числе прочего, за развитие инфраструктуры водоснабжения.

Акимы сельских округов представляют районные акиматы на своей территории в соответствии с законом Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-II «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». Согласно этому закону, акимы сельских округов отвечают за организацию систем водоснабжения в своих населенных пунктах в пределах ассигнований из районного и областного бюджетов.

VIII.2. Государственно-частное партнерство в секторе водоснабжения и водоотведения

В настоящем приложении представлены общие сведения о следующих моделях ГЧП в секторе водоснабжения и водоотведения:

- договоры на оказание услуг;
- договоры на управление;
- аренда;
- концессия;
- договор по принципу «строительство-эксплуатация-передача»;
- разгосударствление.

Договорами на оказание услуг предусматривается «передача по субподряду» частному сектору конкретной деятельности по эксплуатации и текущему ремонту и содержанию основных фондов, обычно сроком на несколько лет. В рамках этой институциональной формы государственный поставщик услуг устанавливает критерии результативности деятельности, оценивает претендентов, осуществляет надзор за подрядчиком и платит за услуги согласованную плату, которая может быть основана на фиксированной цене, действующей определенный срок, может представлять собой оплату издержек плюс твердую прибыль или фиксированную удельную цену. Для обеспечения более высокого прироста эффективности в результате передачи осуществления деятельности по субподряду договоры следует заключать на конкурсной основе. Договоры на оказание услуг представляют собой экономически эффективный способ удовлетворения особых технических потребностей предприятия ВСиВО, которое уже эффективно управляется и является коммерчески жизнеспособным. Однако такие договоры не могут заменить собой преобразования на предприятии ВСиВО, страдающем от неэффективного управления и низкого возмещения издержек.

По договорам на управление ответственность частного сектора выходит за рамки оказания отдельных услуг и включает в себя широкий спектр деятельности по эксплуатации и текущему ремонту и содержанию основных фондов, обычно на срок до пяти лет. Если подрядчик получает за оказанные услуги фиксированную плату, такой договорной механизм мало отличается от механизма оказания технической помощи. В такой институциональной форме оказания услуг вознаграждение подрядчика частично определяется результатами деятельности – таким образом, подрядчик частично несет коммерческие риски предприятия, которому оказывается услуга. Например, во Франции, где распространены договоры на управление в секторе водоснабжения и водоотведения, стимулы к повышению производительности создаются путем привязки вознаграждения подрядчика к таким показателям, как сокращение утечек или число

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

подключений. Договоры на управление, скорее всего, целесообразны тогда, когда главной целью является быстрое укрепление технического потенциала предприятия ВСиВО и повышение эффективности выполнения им конкретных задач или подготовка к более широкому участию частного сектора. Таким образом, договоры на управление могут служить надлежащим первым шагом на пути к более полноценному участию частного сектора, когда в силу существующих условий принятие долгосрочных обязательств правительством затруднено. Кроме того, договоры на управление могут стимулировать частный сектор к осуществлению капиталовложений и принятию коммерческих и политических рисков. Например, договору на управление может быть отдано предпочтение, когда:

- тарифы слишком низки для функционирования предприятия ВСиВО на коммерческой основе и правительству необходимо время для повышения тарифов или создания системы государственных субсидий, совместимых с участием частного сектора;
- в нормативной основе имеются недостатки, которые необходимо устранить до того, как сможет быть обеспечено долгосрочное участие частного сектора;
- в стране отсутствуют надлежащие результаты государственно-частных партнерств;
- местные органы государственного управления сталкиваются с трудностями в получении согласия ключевых заинтересованных сторон на долгосрочное участие частного сектора.

В таких условиях договор на управление может стать окном возможности для налаживания доверительных отношений между государственным и частным секторами и создания нормативной среды, в большей степени способствующей тому, чтобы частный сектор принимал риски.

Аренда предполагает оплату частным подрядчиком государственному собственнику исключительного права эксплуатации определенного предприятия, оказывающего услуги, и принятие им всех коммерческих рисков без ответственности за крупные капиталовложения. По договору аренды, также именуемому франшиза или аренда, подрядчик получает исключительное право на поток доходов от оказания услуги. Такая институциональная форма десятки лет применяется в системах водоснабжения и водоотведения Франции и Испании и в других странах в секторе твердых бытовых отходов. В рамках этой институциональной формы государственный собственник (арендодатель) сохраняет за собой ответственность за инвестиции в основной капитал и обслуживание долга. Подрядчик (арендатор) в рамках механизма аренды в сфере водоснабжения и водоотведения, как правило, должен финансировать оборотные средства и замещение краткосрочных активов, таких как малоразмерные трубы. Аренда наиболее целесообразна, когда имеется возможность крупного прироста операционной эффективности, а потребности в новых капиталовложениях или

возможности осуществления новых капиталовложений ограничены. «Чистая» аренда, однако, встречается редко. В большинстве случаев ответственность за капиталовложения частично возлагается на частного партнера, пусть даже ответственность за проведение работ по реконструкции. Такие договоры представляют собой нечто среднее между договором аренды и договором концессии.

По договору **концессии** на частного партнера возлагается ответственность не только за эксплуатацию и текущий ремонт и содержание основных фондов предприятия ВСиВО, но и за инвестиции. Однако активы остаются собственностью государства, и по завершении действия договора, как правило, 25-30 лет спустя, все права пользования всеми активами, в том числе созданными частным партнером, переходят к местным органам государственного управления. Концессии существуют в большинстве инфраструктурных секторов, в частности в секторах водоснабжения, очистки сточных вод и удаления и переработки твердых отходов. По договору концессии планы капиталовложений и осуществление капиталовложений подлежат рассмотрению государственным органом, заключающим договор. По завершении срока действия концессии активы, созданные по концессии, переходят к государственному собственнику. Вознаграждение подрядчика определяется исходя из тарифов на производимые товары и услуги, определенные договором концессии. Уровень тарифных доходов должен быть достаточным для покрытия эксплуатационных затрат, а также обслуживания долга и амортизации инвестиций по концессии. Концессии, как правило, заключаются на срок до 30 лет в зависимости от срока действия капиталовложений. Главным преимуществом концессии является то, что частный сектор берет на себя полную ответственность за эксплуатацию основных фондов и капиталовложения, что создает стимулы к эффективности всех видов деятельности предприятия ВСиВО. Поэтому концессия является привлекательным вариантом в случаях, когда необходимые крупные инвестиции для расширения охвата услуг или повышения качества оказываемых услуг. Главное преимущество концессии состоит в том, что вся ответственность за эксплуатацию основных фондов и капиталовложения переходит к частному сектору, что создает стимулы к эффективности всех видов деятельности предприятия ВСиВО. Однако управление концессией может представлять сложность для местных органов государственного управления, потому что концессионер становится монополистом на долгосрочной основе. В успешности концессии, особенно в распределении ее положительного эффекта между концессионером (прибыли) и потребителями (снижения тарифных ставок и улучшения услуг), чрезвычайно важную роль играет качество регулирования.

Договоры по принципу «строительство-эксплуатация-передача» (СЭП) похожи на договоры концессии – услуги по ним предоставляются на групповой основе – и, как правило, применяются в отношении новых проектов, таких как проекты строительства станций водоподготовки или очистных сооружений канализации. Например, по типичному договору по принципу «строительство-эксплуатация-передача» частная

компания обязуется построить новую станцию водоподготовки, эксплуатировать ее несколько лет, а по завершении действия договора передать все права на нее предприятию коммунального обслуживания. Правительство или предприятие водоснабжения платит партнеру по договору СЭП за воду, получаемую в рамках проекта, по ставке, рассчитанной за весь срок действия договора, покрывающей расходы на строительство и эксплуатацию и обеспечивающей получение обоснованной прибыли. Договор между концессионером по принципу СЭП и предприятием ВСиВО, как правило, действует на основе «бери или плати неустойку» и обязывает предприятие ВСиВО оплатить предусмотренный объем воды независимо от того, был ли потреблен этот объем воды. Таким образом, весь риск спроса возлагается на предприятие ВСиВО. Или же предприятие ВСиВО оплачивает плату за установленную мощность и плату за потребление, в результате чего предприятие ВСиВО и концессионер по принципу СЭП совместно несут риск спроса. Договоры СЭП, как правило, эффективны, если главная проблема, с которой сталкивается предприятие ВСиВО, касается водоснабжения или очистки сточных вод. Если проблема заключается в неэффективности водопроводной системы или низкой собираемости платежей, договор СЭП вряд ли ее решит – и может даже усугубить ее. Возможно множество вариантов модели СЭП, в частности механизм «строительство-эксплуатация-владение» (СЭВ), в котором активы на неопределенный срок остаются у частного партнера, и механизм «проектирование-строительство-эксплуатация» (ПСЭ), в котором государственный и частный секторы совместно несут ответственность за капиталовложения. Кроме того, договоры СЭП могут применяться в отношении станций, требующих масштабного капитального ремонта – такие договоры иногда называют договорами РЭП («реконструкция-эксплуатация-передача»). Еще один вариант модели СЭП называется ПФСЭП, то есть «проектирование-финансирование-строительство-эксплуатация-передача». В этой модели частная компания берет на себя полную ответственность с самого начала осуществления капиталовложений, начиная с их проектирования, а затем финансирования, эксплуатации и, наконец, передачи актива предприятию ВСиВО.

Разгосударствление активов водоснабжения и водоотведения (путем продажи активов или акций или выкупа предприятия руководством) может быть частичным или полным. В случае полного разгосударствления, как в случае концессии, частный сектор несет полную ответственность за эксплуатацию, текущий ремонт и содержание основных фондов и капиталовложения. В отличие от концессии, при разгосударствлении право собственности на основные фонды переходит к частному сектора, то есть характер государственно-частного партнерства несколько отличается. При концессии на правительство возлагаются две основные задачи: гарантия того, что основные фонды предприятия ВСиВО, собственником которых остается государство, эффективно используются и возвращаются в надлежащем состоянии по завершении срока действия концессии и защита путем регулирования потребителей от монополистического ценообразования и некачественного обслуживания. При

разгосударствлении у местных органов государственного управления остается только задача регулирования, поскольку теоретически текущим ремонтом и содержанием базы активов должна заниматься частная компания. Однако возможно такое, что у частных компаний не всегда есть долгосрочное видение. Даже в случае продажи актива регулирующему органу, возможно, необходимо тщательно изучить планы предприятия ВСиВО в отношении обновления или повышения качества своих основных фондов. В Англии и Уэльсе регулирующий орган требует от предприятий ВСиВО отчитываться о готовности их основных фондов к эксплуатации.

Хотя разгосударствление широко применяется в других инфраструктурных секторах, в секторе водоснабжения и водоотведения Англии и Уэльса оно применяется в ограниченной степени. (Частные компании водоснабжения также давно функционируют в Соединенных Штатах). Ввиду государственной экономической важности инфраструктурных услуг правительство, как правило, не желает разгосударствлять активы водоснабжения и водоотведения без введения гарантий. Правительство Соединенного Королевства сохраняет за собой «страховочные» полномочия на назначение другого оператора в случае банкротства предприятия водоснабжения. Кроме того, правительством ограничивается срок действия лицензий, по которым действуют компании водоснабжения.

VIII.3. Анализ бизнес-моделей ВСиВО

Бизнес-модель компании ВСиВО можно охарактеризовать, ответив на следующие вопросы о ключевых характеристиках модели, рассмотрев ключевые решающие факторы выбора наиболее целесообразной модели (например, технические решения, обеспеченность водными ресурсами и т.д.) и приняв во внимание наиболее вероятные последствия выбора той или иной модели (например, необходимость передачи по субподряду оказания профессиональных услуг, доля различных источников финансирования и т.д.).

1. **Каков уровень укрупнения и регионализации услуг ВСиВО?**

- *Охватывается ли зоной обслуживания более одной административно-территориальной единицы/населенного пункта? Если да, сколько административно-территориальных единиц охватывается этой зоной обслуживания?*
- *Что служит правовой основой обслуживания более одной административно-территориальной единицы/населенного пункта?*
- *Существует ли одна централизованная система ВСиВО или несколько отдельных систем?*

2. **Каковы охват услуг и масштаб деятельности?**

- *Предоставляются ли помимо услуг ВСиВО какие-либо иные услуги? Если да, какие услуги, и какова их клиентская база?*
- *Кем представлена клиентская база услуг ВСиВО (население, учреждения, промышленные предприятия)?*

3. **Что служит источником(-ами) хозяйственно-питьевого водоснабжения? Какая технология водоподготовки и какая инфраструктура используются?**

- *Подземные воды, поверхностные воды или групповые водоводы?*
- *Какая технология водоподготовки применяется, каковы ее мощность и инфраструктура?*
- *Какова правовая основа использования этого источника воды*?

4. **Каковы права собственности на инфраструктуру ВСиВО?**

- *Кто является собственником рассматриваемой инфраструктуры ВСиВО? Если это не поставщик услуг, какие права на инфраструктуру ВСиВО и на каком правовом основании имеются у поставщика услуг?*

5. **Каков уровень/степень передачи полномочий?** (передачи ответственности за оказание услуг ВСиВО/эксплуатацию инфраструктуры ВСиВО). **Какую роль в оказании услуг ВСиВО играет частный сектор**? (оператор или соинвестор,

передача по субподряду частными компаниями организационно-технической поддержки и т.д.). **На каком правовом основании передана ответственность за оказание услуг ВСиВО/эксплуатацию инфраструктуры ВСиВО и предоставление услуг передано по договору субподряда?** (например, по договору, ориентированному на достижение определенных результатов; тип договора (на оказание услуг, аренды, концессии))

6. **Какова структура клиентов и правовые отношения с клиентами?**

- *Кто является клиентами (население, учреждения, промышленные предприятия)?*
- *Существует ли письменное соглашение об оказании услуг, регулирующее отношения поставщика услуг с клиентом? Если да, какие вопросы регулируются соглашением об оказании услуг?*

7. **Каковы объем и качество оказываемых услуг ВСиВО? Какие организации** (государственные органы, местное население или совет и т.д.) **отвечают за экологическое, санитарно-эпидемиологическое, техническое** (например, промышленную безопасность) **и экономическое регулирование услуг ВСиВО в рассматриваемой бизнес-модели?**

8. **Каковы ключевые конечные источники финансирования** (тарифы, налоги и трансферты) **рассматриваемой бизнес-модели ВСиВО? В какой степени механизм финансирования соответствует основным принципам**? («выгодополучатель платит», «загрязнитель платит», равнодоступность (включая вопрос финансовой приемлемости) и согласованность политики)

9. **Какую роль играют ключевые заинтересованные стороны** (собственник источников воды и инфраструктуры ВСиВО, оператор, инвестор, клиенты и гражданское общество/местное население) **в принятии ключевых решений по ВСиВО, например, об управлении активами** (реконструкции, расширении обслуживания), **минимальных стандартах качества услуг, эксплуатации и текущем ремонте и содержании основных фондов и т.д.?**

VIII.4. Отчет о миссии проекта в Астану 2-6 декабря 2013 г.

Первая миссия проекта «Устойчивые бизнес-модели водоснабжения и водоотведения в малых городах и селах Казахстана» посетила Алматы и Астану (Казахстан) 2-6 декабря 2013 г. В настоящем отчете сообщается о мероприятиях и встречах, проведенных в ходе этой миссии.

2 декабря 2013 г.

Второе декабря 2013 г. был первым днем работы миссии. Руководитель проекта Мариан Шыманович встречался с местными экспертами проекта Жанатом Аляхасовым и Игорем Петраковым. В начале встречи господин Шыманович представил логическую структуру проекта и обсуждал с экспертами план работ по проекту. При обсуждении фазы 1 господин Шыманович подчеркнул, что анализ бизнес-моделей ВСиВО, преобладающих в малых городах и селах, является главным образом задачей местных экспертов. Они ответственны за сбор и анализ информации и подготовку соответствующих глав предварительного отчета. Международные эксперты будут оказывать поддержку местным экспертам посредством методических указаний и руководства процессом. В отношении фазы 2 господин Шыманович отметил, что за выполнение заданий фазы 2 будут отвечать главным образом международные эксперты.

3 декабря 2013 г.

Третье декабря 2013 г. был вторым днем миссии в Казахстане. В этот день обсуждались встречи, которые планировалось провести с партнерами по проекту в Астане.

4 декабря 2013 г.

Четвертое декабря 2013 г. был третьим днем миссии в Казахстане. В этот день эксперты встречались с руководителем проекта от ОЭСР Александром Мартусевичем. Руководитель проекта от ОЭСР проинформировал экспертов об ожиданиях от проекта и обсуждал с ними конкретные технические вопросы. После встречи господин Мартусевич, господин Шыманович и господин Аляхасов уехали в Астану.

5 декабря 2013 г.

Пятое декабря 2013 г. был пятым днем миссии, и этот день был полностью посвящен проведению встреч с заинтересованными сторонами проекта, представляющими правительство Казахстана. До встреч эксперты посетили Центр водных инициатив, где встретились с председателем ЦВИ Сериком Ахметовым и его

сотрудниками. **Центр водных инициатив играет важную роль в оказании содействия ОЭСР и ЕЭК ООН в проведении Национального диалога по вопросам политики в области водных ресурсов в Казахстане, в рамках которого осуществляется проект.**

Встреча с Казахстанским центром развития и модернизации жилищно-коммунального хозяйства

Во встрече участвовали следующие лица:

- господин Аманбажев, Серик Салыкович, первый заместитель председателя Казахстанского центра развития и модернизации жилищно-коммунального хозяйства
- господин Арыстанбажев, Талгат Исабекович, директор Управления коммунальных услуг Казахстанского центра развития и модернизации жилищно-коммунального хозяйства
- господин Турар Мырзажанов, руководитель Управления коммунальных услуг Казахстанского центра развития и модернизации жилищно-коммунального хозяйства
- господин Мариан Шыманович, руководитель проекта
- господин Жанат Аляхасов, старший местный эксперт проекта.

На встрече обсуждались следующие основные вопросы:

- господин Аманбажев сообщил о том, что Центр отвечает за реализацию программы модернизации жилищно-коммунального хозяйства. Он упомянул, что Центр изучал идею существования единого общенационального оператора услуг ВСиВО, но решил, что в каждой области будет по одному оператору услуг ВСиВО. Он проинформировал экспертов о том, что сельские регионы получают субсидии на услуги ВСиВО и что тарифы на воду широко разнятся по стране от 70-80 тенге до 1 200 тенге за 1 м^3 воды (то есть 15-кратная разница).
- Господин Шыманович сообщил о целях и задачах проекта и запланированной деятельности. Он сказал, что, хотя Центр занимается главным образом крупными и средними городами, он работает в области услуг ВСиВО, в связи с чем является важной заинтересованной стороной проекта. Господин Шыманович обратился к Центру с просьбой назначить контактное лицо для сотрудничества с проектом.
- **По завершении встречи было решено, что контактным лицом в целях проекта будет господин Арыстанбажев Талгат Исабекович, директор Управления коммунальных услуг, мобильный тел.: +7 777 336 57 04, ati_19@mail.ru.**

Встреча с Агентством по статистике

Во встрече участвовали следующие лица:

- госпожа Якупова Зифа Рафиковна, директор Управления статистики услуг;
- госпожа Алимбетова Манат Абдикеримовна, начальник Управления промышленности и окружающей среды;

- господин Мусабек Ерболат Ныгыманович, заместитель директора Управления социально-демографической статистики;
- господин Косбергенов Сакен Кадиржанович, заместитель директора Управления регистров и публикаций;
- госпожа Дауренбекова Гюльжан Кюльгазиевна, начальник Управления статистики труда и качества жизни;
- госпожа Касимова Мархабат Сайрановна, эксперт Отдела международных связей;
- господин Мариан Шыманович, руководитель проекта;
- господин Жанат Аляхасов, старший местный эксперт проекта.

На встрече обсуждались следующие основные вопросы:

- Господин Шыманович сообщил участникам встречи о целях и задачах проекта и запланированной деятельности.
- Заместитель директора Управления регистров и публикаций Косбергенов сообщил о том, что все статистические данные представлены на веб-сайте агентства. Для получения более подробных данных экспертам следует обращаться в информационный центр, который подготовит запрашиваемые данные. Эта услуга предоставляется бесплатно, если запрос конкретной информации поступает от государственного субъекта.
- Начальник Управления промышленности и окружающей среды Алимбетова сообщила, что агентство ежегодно составляет бюллетень об услугах ВСиВО и что в последнем бюллетене содержатся данные за 2012 г. Бюллетень доступен на веб-сайте агентства на казахском и русском языках.
- Начальник Управления статистики труда и качества жизни Дауренбекова сообщила, что агентством осуществляется сбор данных по доходам домашних хозяйств и расходам на услуги. Эта информация представляется в форме бюллетеня и доступна на веб-сайте агентства. Она указала, что Управление также публикует на веб-сайте агентства сведения о тарифах на воду, и вызвалась ответить на любые конкретные вопросы, которые возникнут после анализа имеющейся информации о тарифах на воду. Кроме того, она высказала идею о том, что у Агентства по регулированию естественных монополий как у органа, утверждающего тарифы на воду, имеется больше информации о тарифах на воду.
- Заместитель директора Управления регистров и публикаций Косбергенов сообщил о том, что статистические данные по административно-территориальному устройству собираются на основании закона «Об административно-территориальном устройстве и классификации административно-территориальных единиц». В ответ на вопрос о числе районов в настоящее время он сообщил, что имели место некоторые изменения и что числа разнятся в зависимости от того, когда осуществлялся подсчет.

- **По завершении встречи было решено, что контактным лицом в целях проекта будет госпожа Мархабат Касимова, эксперт Отдела международных связей, тел.: +7 7172 74 98 07; моб. тел.: +7 702 773 69 87; электронная почта: marhabatk@bk.ru.**

Встреча с Агентством по регулированию естественных монополий

Во встрече участвовали следующие должностные лица:

- госпожа Аскарова Аида Геннадьевна, директор Управления по регулированию централизованных систем водоснабжения и водоотведения;
- госпожа Отарова Айнур Кенесовна, заместитель директора Управления по регулированию централизованных систем водоснабжения и водоотведения;
- госпожа Доспаева Максут Зенелгавиевна, главный эксперт Управления по регулированию централизованных систем водоснабжения и водоотведения;
- госпожа Жаркенова Гульмира Сериковна, главный эксперт Управления по регулированию централизованных систем водоснабжения и водоотведения;
- господин Александр Мартусевич, руководитель проекта от ОЭСР;
- господин Мариан Шыманович, руководитель проекта;
- господин Жанат Аляхасов, старший местный эксперт проекта.

Участники встречи обсуждали следующие вопросы:

- Агентство регулирует тарифы на воду по формуле «затраты плюс прибыль». Затраты рассчитываются по нормативам затрат.
- Структура тарифов на воду разнится. Например, в 2003 г. законом был введен двухуровневый тариф. С тех пор никто эту структуру тарифов на воду не использовал.
- Местные кооперативы ВСиВО могут подлежать регулированию Агентством, если они осуществляют реализацию воды третьим лицам. Если вода потребляется исключительно членами кооператива, кооператив не подлежит регулированию Агентством. В целом, предприятия ВСиВО, реализующие менее 150 000 м^3 воды, подлежат упрощенной процедуре регулирования.
- В сельской местности тарифы на воду субсидируются из государственного бюджета.
- Предприятия ВСиВО применяют, как правило, так называемый повышающийся блочный тариф (ПБТ), ставка которого увеличивается в зависимости от уровня водопотребления.
- Многопрофильные предприятия обязаны применять специальные методы учета для распределения затрат между услугами ВСиВО и прочими услугами.
- Применение тарифов на воду включает в себя программу капиталовложений и модернизации. Эта программа подлежит утверждению другими ведомствами, ее реализация также контролируется этими ведомствами. Предприятия ВСиВО, включенные в программы капиталовложений и модернизации, какое-то время до

пересмотра тарифов получают в результате реализации программ снижение затрат.

- В состав Агентства входит шестнадцать местных филиалов, которые занимаются вопросами применения тарифов на воду на своих административных территориях. Филиалы на местном уровне пересматривают и утверждают тарифы на воду.
- Хотя случаи участия частного сектора в оказании услуг водоснабжения и водоотведения имеются, в Казахстане нет закона о ГЧП.

Встреча с Ассоциацией предприятий по водоснабжению и водоотведению

Во встрече участвовали следующие лица:

- господин Валерий Сюндюков, председатель Ассоциации;
- господин Торубара Валерий Николаевич, руководитель-координатор Ассоциации;
- господин Мариан Шыманович, руководитель проекта;
- господин Жанат Аляхасов, старший местный эксперт проекта.

Участники встречи обсуждали следующие вопросы:

- В Ассоциацию предприятий по водоснабжению и водоотведению входит 33 члена, представляющие крупные и средние города. Малые предприятия ВСиВО не могут себе позволить членский взнос, хотя он не очень высок.
- Как сообщили представители Ассоциации, одной из главных проблем, связанных с услугами ВСиВО в малых городах и селах Казахстана, является нехватка квалифицированного персонала.
- В рамках программы КУВР ПРООН был разработан национальный план водоснабжения, но этот план не был принят. Продолжаются дискуссии о действенной модели ВСиВО в малых городах и селах, и один из рассматриваемых вариантов – это модель районных предприятий ВСиВО.
- Имеется пример предприятия ВСиВО, обслуживающего не только свой населенный пункт, но и близлежащие населенные пункты. Таким примером служит предприятие ВСиВО г. Уральска.
- **По завершении встречи было решено, что контактным лицом Ассоциации для сотрудничества с проектом будет председатель Ассоциации Валерий Сюндюков, моб. тел.: +7 701 544 59 45, kazsu@astanainfo.kz.**

Встреча с Министерством регионального развития и Комитетом по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства

Во встрече участвовали следующие лица:

- господин Мараим Маргулан Зулхарнаевич, начальник управления водоснабжения и водоотведения Комитета по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства;
- госпожа Байсугурова Мира Сарсенбиевна, заместитель директора управления жилищно-коммунального хозяйства Министерства регионального развития;
- господин Александр Мартусевич, руководитель проекта от ОЭСР;

- господин Пип Мардисте, руководитель проекта от ЕЭК ООН;
- господин Серик Ахметов, председатель Центра водных инициатив;
- господин Мариан Шыманович, руководитель проекта;
- господин Жанат Аляхасов, старший местный эксперт проекта.

Участники встречи обсуждали следующие вопросы:

- Александр Мартусевич представил группу экспертов, а Мариан Шыманович проинформировал участников о целях проекта и планируемой деятельности по проекту.
- Александр Мартусевич ответил на вопрос о том, какие бизнес-модели будут рассматриваться и будут рекомендованы проектом. Он сообщил, что, с учетом опыта реализации аналогичного проекта в Молдове, рекомендуемые модели должны соответствовать местным условиям. Он упомянул, что в случае Молдовы одной из рекомендуемых моделей является модель консолидации и регионализации, например, предприятие ВСиВО, обслуживающее город и близлежащие населенные пункты. Он сообщил, что в рамках проекта будет проанализировано, применим ли такой вариант в Казахстане, но что в целом модели, рекомендуемые Казахстану, должны отвечать местным географическим, правовым, техническим, финансовым и социальным условиям.
- Мариан Шыманович задал вопрос об аналитической работе, проведенной для рекомендации модели районного оператора ВСиВО. Кроме того, он спрашивал о результатах недавно проведенного анализа состояния ВСиВО в отдельных городах Казахстана. Представители комитета ответили, что комитет был создан всего несколько месяцев назад и что у них пока нет результатов.
- По завершении встречи представители комитета сообщили, что комитет будет поддерживать проект, потому что вопрос эксплуатации и текущего ремонта и содержания инфраструктуры ВСиВО малых городов и сел Казахстана очень важен для достижения целей программы «Ак булак».

После миссии комитет назначил главным контактным лицом господина Мараима Маргулана Зулхарнаевича, начальника управления водоснабжения и водоотведения Комитета по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства, тел.: 74 27 63, моб. тел.: 8 777 918 1111. Вместе с тем Комитет сообщил о том, что связь с проектом будет координировать господин Нурбек Нуржанович Сериков, тел.: 74-27-74 (52), электронная почта: n.serikov@minregion.gov.kz.

6 декабря 2013 г.

Шестое декабря 2013 г. был пятым и последним днем миссии. Он был полностью посвящен заседанию Рабочей группы Межведомственного координационного совета, созданного для координации НДП по политике в области водных ресурсов Казахстана. На заседании господин Шыманович выступил с общей презентацией о проекте и проинформировал членов Рабочей группы о целях проекта и

деятельности, планируемой по проекту. Он подчеркнул важность контактных лиц и попросил организации-партнеры назначить контактных лиц.

После общей презентации о проекте участники заседания задавали следующие вопросы:

- Мархабат Сарыяровна Омрова, главный эксперт управления водоснабжения и водоотведения Комитета по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства, задала вопрос о том, кто будет управлять системой мониторинга. Господин Мартусевич ответил, что проект не заменит собой государственные системы, действующие в этой области. Кроме того, он указал, что задача проекта состоит в том, чтобы рекомендовать устойчивые бизнес-модели, реализация рекомендаций будет следующей фазой.
- Член Комиссии речного бассейна рек Чу и Талас Рауф Сабитов спросил, будет ли проект заниматься эко-водоотведением или его внимание будет сосредоточено только на централизованных системах водоотведения. Господин Мартусевич ответил, что при уменьшении числа потребителей услуг ВСиВО удельные капитальные затраты значительно возрастают, в связи с чем капиталовложения в централизованные системы водоотведения становятся неэффективными. В таких случаях проектом будут предлагаться другие формы оказания услуг водоотведения – водоотведение на месте, в частности эко-туалеты, септик-танки и прочее.
- Доктор Анатолий Крутов, руководитель по вопросам региональной координации и поддержки программы «Расширенное региональное сотрудничество ЕС-ЦА в области окружающей среды и водных ресурсов» проекта WECOOP, задал вопрос о том, будет ли проект заниматься только услугами ВСиВО или им будут охвачены и другие секторы. Господин Шыманович ответил, что внимание проекта сосредоточено на услугах ВСиВО, однако, поскольку в малых городах распространено оказание услуг ВСиВО предприятиями, которые одновременно оказывают другие коммунальные услуги (так называемыми многопрофильными предприятиями), этот вариант будет проанализирован и учтен проектом при выработке рекомендаций.

После вопросов и ответов заседание продолжилось по повестке дня. После заседания Мариан Шыманович и Жанат Аляхасов обсуждали с партнерами проекта в Астане результаты встреч и дальнейшие шаги по реализации проекта. Рано утром 7 декабря 2013 г. завершившие первую миссию эксперты проекта покинули Астану.

VIII.5. Отчет о посещении районного предприятия ВСиВО в селе Чунджа 8 января 2014 г.

Восьмого января 2014 г. в 7:00 местные эксперты Игорь Петраков и Жанат Аляхасов выехали на объект в село Чунджа Уйгурского района Алматинской области. В 11:00 они прибыли на государственное коммунальное предприятие (ГКП) на праве хозяйственного ведения «Ұйғыр Су құбыры» акимата Уйгурского района и встретились сj следующими лицами:

- Ашимжан Акимович Мусаев, директор
- Ахмет Курбанов, главный инженер
- Н. Зияров, главный бухгалтер
- Г. Джамбакиев, главный экономист.

Петраков и Аляхасов известили о цели визита, о том, что в Казахстане начал работу проект «Устойчивые бизнес-модели водоснабжения и водоотведения в малых городах и селах Казахстана», и о том, что они приехали обсудить модели эксплуатации систем водоснабжения и водоотведения в Уйгурском районе. Директор ГКП рассказал, что государственное коммунальное предприятие «Уйгур Су Кубыры» согласно уставу занимается эксплуатацией систем водоснабжения и водоотведения в семи населенных пунктах района:

1. с. Чунджа – протяженность внутрипоселковой сети – 73,6 км, население – 18 500 человек
2. с. Бахар – протяженность 9,1 км, население – 1 500 человек
3. с. Таскарасу – протяженность 15,5 км, население – 3 200 человек
4. с. Сункар – протяженность 12,5 км, население – 1 800 человек
5. с. Кетмень – протяженность 20,6 км, население – 2 600 человек
6. с. Тигермен – протяженность 18,3 км, население – 2 600 человек
7. с. Ширин – протяженность 6,5 км, население – 1 200 человек

Разводящие сети этих сел находятся на балансе ГКП, и предприятие обслуживает водоснабжением более 31 тысячи человек. Водоснабжение сельских населенных пунктов осуществляется как из поверхностных, так и из подземных источников. Тарифы на услуги водоснабжения утверждаются в Департаменте Агентства Республики Казахстан по регулированию естественных монополий по Алматинской области. Тарифы разнятся в зависимости от источника, в среднем от 30 до 43 тенге за 1 м³; нормы водопотребления – от 50 до 180 л/сутки. Забор воды осуществляется из уличных колонок; имеются жилые дома с водопроводом, жилые дома с водопроводом и банями, но без канализации. ГКП находится на самофинансировании. В каждом населенном пункте на участке по обслуживанию внутрипоселковых сетей действует от 3 до 5 человек, число специалистов зависит от протяженности сетей. За качеством

воды ведет наблюдение Санэпидемстанция района, которая проводит забор воды и по результатам лабораторных исследований выдает разрешение на использование водных ресурсов.

Документы, полученные от ГКП «Уйгур Су Кубыры»:

- устав ГКП на праве хозяйственного ведения "Ұйғыр Су құбыры" акимата Уйгурского района Алматинской области – на казахском языке;
- приказы по утверждению тарифов Государственного учреждения «Департамент агентства по регулированию естественных монополий по Алматинской области» – на казахском языке;
- справка о системе водоснабжения в семи населенных пунктах Уйгурского района – на казахском языке.

VIII.6. Отчет о второй миссии проекта в Астану 20-25 января 2014 г.

Вторая миссия проекта «Устойчивые бизнес-модели водоснабжения и водоотведения в малых городах и селах Казахстана» посетила Астану 20-25 января 2014 г. В настоящем отчете сообщается о мероприятиях и встречах, проведенных в ходе второй миссии.

20 января 2014 г.

Встреча с Центром водных инициатив

Двадцатое января 2014 г. был первым днем второй миссии проекта в Казахстан. В этот день руководитель проекта Мариан Шыманович вместе со старшими местными экспертами Жанатом Аляхасовым и Игорем Петраковым встречались с директором Центра водных инициатив Сериком Ахметовым и сотрудником по экологическим вопросам Ксенией Юркавец. Эта встреча имела своей целью обсудить программу миссии и согласовать запланированные встречи.

После встречи эксперты проекта провели внутреннее обсуждение встреч, запланированных в ходе этой миссии, и предварительный отчет.

21 января 2014 г.

Встреча с Всемирным банком

Второй день миссии начался со встречи с представителем Всемирного банка Бакытом Арыстановым.

Господин Арыстанов сообщил экспертам о том, что ВБ в Казахстане не реализовывал и в настоящее время не реализует никакие проекты в области водоснабжения и водоотведения в Казахстане, особенно в малых городах и селах. В водном хозяйстве в более общем плане ВБ реализовывал следующие проекты:
- Аральское море;
- очистка русла реки Нура,
- охрана окружающей среды города Усть-Каменогорск (в частности очистка подземных вод).

В ходе обсуждения потенциальных дальнейших проектов в секторе водоснабжения и водоотведения господин Арыстанов сказал, что в Стратегии партнерства Всемирного банка со страной этот сектор не указан в качестве приоритетного направления деятельности ВБ в планируемый период. В отношении тендера ВБ на изучение институциональной основы водоснабжения и водоотведения во всех странах Центральной Азии господин Арыстанов сообщил, что этот тендер проводился не отделением ВБ в Казахстане. Возможно, тендер проводился другими органами, например, Программой совместных экономических исследований или непосредственно офисом в Вашингтоне. По завершении встречи участники договорились поддерживать связь друг с другом и обмениваться информацией об изменениях, происходящих в секторе ВСиВО в Казахстане. После встречи эксперты проекта продолжили совместную работу над предварительным отчетом.

21 января 2014 г.

Встреча с АО «Казахстанский центр модернизации и развития ЖКХ»

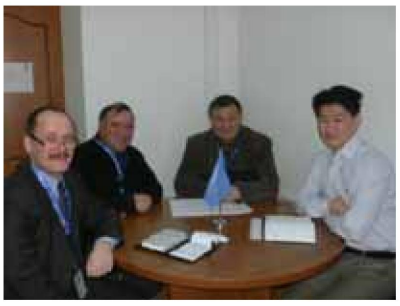
Двадцать первого января 2014 г. сотрудники проекта встречались с АО «Казахстанский центр модернизации и развития ЖКХ». Центр представлял директор управления качества воды Аскар Абиров.

На встрече эксперты проекта сообщили директору о ходе реализации проекта. В ответ директор сообщил о том, что он по собственной инициативе начал сотрудничество с учеными университета им. Назарбаева в исследовании возможных моделей оказания услуг ВСиВО. Так же, как это предусмотрено техническим заданием проекта, они планируют изучить международный опыт развития ВСиВО – в качестве примера он упомянул США. Он подчеркнул, что это его собственная инициатива и что это не делается в рамках центра. Участники согласились с тем, что эта инициатива представляет большой интерес, и обещали обмениваться информацией о своей деятельности.

22 января 2014 г.

Встреча с ПРООН

Третий день миссии начинался со встречи с представителем ПРООН Станиславом Кимом. Эксперты проекта представили информацию о проекте и обратились к господину Киму с просьбой сообщить об опыте работы ПРООН в секторе ВСиВО Казахстана. Господин Ким ответил, что, помимо ПРООН, целесообразно встретиться с ЕБРР и РЭЦ, потому что они являются важными субъектами в сфере ВСиВО в Казахстане.



В отношении проекта господин Ким сообщил, что приблизительно двумя годами ранее в ПРООН поступила просьба от Правительства оказать помощь в решении проблем сектора водоснабжения и водоотведения, особенно в малых городах и селах. Основными проблемами были назваными неэффективная система субсидирования, значительные расхождения между развитием инфраструктуры водоснабжения и

инфраструктуры водоотведения и неэффективное и недейственное управление построенной инфраструктурой. По этой просьбе ПРООН была разработана концепция проекта (около 1 млн долл. США), которую утвердило Министерство экономики, но не утвердило Министерство финансов, и вследствие этого проект реализован не был. Проект состоял из трех компонентов: в рамках первого компонента должны были быть рекомендованы решения, вторым компонентом предусматривалось их опробование в отобранных населенных пунктах, и третий компонент– подготовка персонала.

Далее участники обсуждали вопрос недавно проведенной реорганизации структуры Правительства. Они указали в качестве примера на неопределенную ситуацию с ответственностью за водоснабжение и водоотведение в сельской местности. По словам господина Кима, этот вопрос обсуждается министерствами и ведомствами и его прояснение требует времени. В ходе дальнейшего обсуждения проекта господин Ким сообщил, какое финансирование имеется для «зеленой» экономики, добавив, что, если бы рекомендации проекта были далее проработаны в рамках этого более крупного проекта, это стало бы хорошим результатом проекта. По завершении встречи участники договорились поддерживать друг с другом связь и обмениваться информацией об изменениях, происходящих в секторе ВСиВО.

22 января 2014 г.

Встреча с Агентством по статистике

Двадцать второго января 2014 г. сотрудники проекта провели встречу с Агентством по статистике. Агентство представляли начальник управления промышленности и окружающей среды Манат Абдикеримовна Алимбетова и два специалиста этого управления.

На встрече эксперты проекта обратились к представителям Агентства по статистике с просьбой пояснить информацию, представленную в ежегодном бюллетене о ВСиВО Казахстана. Одним из обсуждавшихся вопросов был запрос экспертами проекта информации о числе операторов ВСиВО в каждом районе Казахстана в разбивке по их правовой форме и форме собственности. Представители Агентства по статистике ответили, что такая информация имеется и будет представлена по

официальному запросу проекта. Было решено, что проектом будет подготовлено такое письмо, которое будет направлено в Агентство по статистике.

23 января 2014 г.

Встреча с Азиатским банком развития

Четвертый день миссии начался с встречи с представителем Азиатского банка развития Манушик Нурсеитовой.

Госпожа Нурсеитова сообщила, что в данный момент АзБР сосредоточен на следующих трех приоритетах: дороги, социальные услуги и малый бизнес. В прошлом АзБР реализовывал проект ВСиВО в селах, но по разным причинам результаты проекта полностью достигнуты не были. Она сообщила, что недавно АзБР осваивал грант, являющийся технической помощью, при участии Правительства Швеции под названием «Городское партнерство в альтернативных моделях развития городов». В рамках этой деятельности проанализировано двадцать городов на предмет услуг ВСиВО и тринадцать городов – на предмет услуг отопления. По итогам этого анализа для проведения дополнительного, более детального анализа и выработки рекомендаций будет отобрано два-три города. Это работа в процессе реализации, и в настоящее время АзБР ожидает получения информации от Правительства о том, какие города отобраны для дальнейшего анализа. По завершении встречи участники договорились поддерживать друг с другом связь и обмениваться информацией об изменениях, происходящих в секторе ВСиВО.

23 января 2014 г.

Встреча с Комитетом по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства регионального развития

Следующей, самой важной встречей была встреча с представителями Комитета по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства регионального развития. Комитет представлял начальник управления водоснабжения и водоотведения Маргулан Зулхарнаевич Мараим и два специалиста.

Эксперты проекта сообщили им о ходе реализации проекта и попросили прокомментировать критерии отбора населенных пунктов для опробования моделей ВСиВО в реальных условиях и отбор стран для обзора международной практики развития ВСиВО в сельской местности. Отвечая на вопросы, господин Мараим вновь заявил о том, что он открыт для сотрудничества с проектом, и пообещал направить перечень предлагаемых населенных пунктов для опробования моделей ВСиВО в реальных условиях. В том, что касается обзора международного опыта, он сообщил, что недавно обсуждалось создание единого национального оператора ВСиВО, который будет заниматься проектированием, строительством и эксплуатацией построенной инфраструктуры ВСиВО. Он сообщил, что для проработки этой идеи будет создана рабочая группа. В связи с этим его интересует обзор международного опыта, особенно стран, в которых существуют аналогичные структуры. В качестве примеров он назвал Израиль и Австралию. В ответ эксперты проекта указали, что техническим заданием предусматривается проведение обзора стран ВЕКЦА. Господин Мараим сообщил, что было бы также интересно ознакомиться с опытом европейских стран. Кроме того, он указал, что вместе с тем идея создания национального оператора предполагает, что в крупнейших городах услуги ВСиВО будут предоставляться в рамках структур ГЧП. Первая фаза этой программы будет реализована в 16 городах, 14 из которых являются областными центрами и два – городами республиканского значения. В связи с этим он хотел бы получить информацию о потенциальных международных партнерах для создания таких моделей ГЧП. После этого господин Мараим сообщил, что его время ограничено и он не может более присутствовать на встрече, и попросил двух специалистов продолжить встречу без него.

После этого участники обсуждали возможность использования вопросника, разработанного комитетом, в фазе опробования моделей ВСиВО в реальных условиях. Было решено, что комитет вышлет вопросник, и эксперты проекта, проанализировав его, ответят комитету на вопрос об использовании вопросника в фазе опробования моделей ВСиВО в реальных условиях. По завершении встречи участники договорились поддерживать друг с другом связь и обмениваться информацией об изменениях, происходящих в секторе ВСиВО.

24 января 2014 г.

Итоговая встреча с Центром водных инициатив

Пятый день миссии начался с итоговой встречи с Центром водных инициатив. Эксперты проекта проинформировали представителей центра о результатах проведенных встреч и совместной работе над предварительным отчетом. Участники обсуждали запрос дополнительной информации в Агентстве по статистике и были проинформированы о том, что электронной версии официального запроса информации будет достаточно. Письмо в ЦВИ будет направлено ЦВИ в Агентство по статистике при помощи правительственной информационной системы.

После встречи с ЦВИ эксперты проекта провели внутреннее итоговое совещание, на котором обсуждались дальнейшие шаги по представлению предварительного отчета. Это был последний день второй миссии в Казахстане.

VIII.7. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Армении

Регионализация и государственно-частное партнерство как ключевые факторы успешного управления ВСиВО в Армении

Исходная информация

Армения – страна, расположенная в южно-кавказском регионе Евразии, граничащая с Турцией (на западе), Грузией (на севере), Азербайджаном (на востоке) Ираном и азербайджанским эксклавом Нахичевань (на юге). Территория страны составляет 29 743 км^2. Население Армении – около 3,4 миллиона человек, средняя плотность населения – около 114,31 жителя на 1 км^2. По данным МВФ, в 2013 г. валовой внутренний продукт по паритету покупательной способности (ВВП ППС) составлял 20,83 миллиарда долл. США (ВВП ППС на душу населения – 6 128 долл. США). Климат Армении – высокогорный континентальный с жарким летом и холодными зимами. Рельеф страны – главным образом горный. Армения находится в сравнительно благоприятном положении с точки зрения природных запасов водных ресурсов. Общий объем возобновляемых водных ресурсов страны составляет около 7,8 км^3. Питьевая вода в Армении формируется главным образом в горных родниках и по большей части (96%) высококачественная.

Административно-территориальное устройство

Армения – унитарная демократическая президентская республика. Президент возглавляет правительство и многопартийную систему. Исполнительная власть находится в руках правительства, законодательная власть возложена на правительство и однопалатный парламент. Армения поделена на 10 областей и столицу Армении Ереван, имеющую особый административный статус. Главой администрации каждой области (*marz*) является назначаемый Правительством губернатор марза (*marzapet*). Средняя территория областей – 2 704 км^2. Средняя численность населения областей, кроме Еревана, составляет 0,23 миллиона жителей. Области далее подразделяются на самоуправляемые общины. В Армении насчитывается 915 общин, 49 из которых являются городскими и 866 – сельскими. Ереван наделен особым статусом столицы. По оценкам, 64% населения Армении живут в городах, 36% – в сельской местности.

Развитие сектора ВСиВО

В 1996 г. законом «О местном самоуправлении» водоснабжение было названо обязательной функцией местных органов государственного управления. В 1997 г. в соответствии с этим законом предприятия ВСиВО и водопроводные сети были

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

переданы в собственность соответствующим муниципалитетам. В 1999 г. при финансовой поддержке Всемирного банка в Армении был сделан первый шаг по участию частных компаний в секторе водоснабжения, когда ЗАО «Ереван Джур» по договору аренды с компанией «Veolia Water» стала ответственной за оказание услуг водоснабжения в столице Ереване. Дальнейшие реформы и акты, такие как Реформа управления системой водоснабжения и водоотведения (2001 г.), Водный кодекс (2002 г.), Национальная водная политика (2005 г.) и Национальная программа в области водных ресурсов (2006 г.), делают возможными оптимизацию управления водными ресурсами, совершенствование тарифной политики, создание новой институциональной основы, децентрализацию и приватизацию сектора ВСиВО. В Республике Армения за управление водоснабжением и водоотведением и осуществление водоснабжения и водоотведения отвечает Государственный комитет водного хозяйства при Министерстве территориального управления Республики Армения. Муниципальные сети и структуры сектора ВСиВО являются муниципальной собственностью, они переданы в бесплатное пользование предприятиям ВСиВО на основании соответствующих договоров. Государству в лице Государственного комитета водного хозяйства принадлежит 51% акций, остальные 49% акций предприятий ВСиВО принадлежат муниципалитетам.

Исходя из позитивного опыта появления первого частного оператора услуг ВСиВО было предложено заключить дополнительные контракты другим компаниям. В настоящее время все государственно-частные партнерства (ГЧП) в Армении действуют по двум моделям: *договоры на управление* и *договоры аренды*. В результате внедренной в Армении в последние годы институциональной модели, сочетающей в себе государственные капиталовложения с деятельностью частного сектора, более 2/3 населения страны (в частности все городское население) получают питьевую воду от компаний водоснабжения, управляемых частными компаниями. В договорах с частными компаниями речь идет только об услугах водоснабжения – за водоотведение по-прежнему отвечает государство, водоотведение слабо развито на всей территории Армении. После реорганизации сектора ВСиВО в Армении функционируют следующие компании водоснабжения:

- ЗАО «Ереван Джур», оператором которой является французская компания «Veolia Water» по договору аренды на период 2006-2016 гг. (первый проект по кредиту Всемирного банка 1998-2005 гг., второй проект по кредиту Всемирного банка 2006-2011 гг., третий проект Правительства Франции 2008-2013 гг.). Это предприятие водоснабжения обслуживает муниципалитет Ереван и сопредельные 32 села – всего 1 030 000 человек;
- «Armenia Water and Sewage SC», оператором которой является французская компания «Saur» по договору на управление на период 2004-2008 гг., продленному до 2014 г. (первый проект по кредиту Всемирного банка 2005-2008 гг., второй проект по кредиту Всемирного банка 2009-2011 гг., проект по кредиту и гранту ЕБРР 2007-

2012 гг., проект по кредиту и гранту АзБР 2008-2012 гг.). ЗАО «Armenia Water and Sewage» обслуживает 37 городов и 271 село – всего 619 000 человек;

- предприятия водоснабжения Ширак, Лори и Нор Акунк в форме закрытых акционерных обществ (государство – 51%, муниципалитеты – 49%), операторами которых являются германские компании «MVV decon GmbH» и «MVV Energie AG» и армянская компания «AEG Service LLC» по договору на управление (первый проект по кредиту KfW 2000 – 2010 гг., второй проект по кредиту KfW 2004 – 2014 гг.). Эти предприятия водоснабжения обслуживают 5 городов и 61 село – всего 375 000 человек;
- остальная территория Армении, 560 сел, обслуживается общественными организациями.

По данным Всемирного банка, 97% населения имеют доступ к улучшенным источникам воды (подключения домашних хозяйств, доступ к общественным водоразборным колонкам, скважинам и защищенным колодцам). В разбивке по городам и селам данные выглядят следующим образом: городское население, имеющее доступ к улучшенным источникам воды, составляет 99%, сельское население – 94%. По оценкам, в крупнейших городах Армении более 95% жителей снабжаются питьевой водой сектором ВСиВО. В малых городах и сельских населенных пунктах эта цифра варьируется от 20% до 80%. В Ереване суточное водопотребление заметно снизилось до уровня 100 литров на человека в сутки в связи с повышением платы за воду и платежами на основе показаний индивидуальных приборов учета воды. По данным Комиссии по регулированию общественных услуг Республики Армения, в 2013 г. средняя цена на воду составляла 120 драм/м^3 (приблизительно 0,30 долл. США), а тариф на отведение сточных вод – 29 драм/м^3 (приблизительно 0,07 долл. США). Платежи за сточные воды малы в связи с тем, что очистка сточных вод в Армении пока не развита в полной мере.

Бизнес-модели ВСиВО в малых городах и селах

Приблизительно 36% населения Армении проживает в малых городах и селах, которые можно подразделить на три группы. Первую группу образуют села, обслуживаемые одной из существующих региональных компаний водоснабжения (45% сельского населения). Вторая – это группа сел, в которой существует централизованный водопровод, управляемый общественными организациями (приблизительно 50% сельского населения). Пять процентов населения проживают в населенных пунктах, в которых не существует централизованной сети водоснабжения. Численность сельского населения, не обслуживаемого региональными компаниями водоснабжения по контрактам ГЧП, составляет около 950 000 человек. KfW призывала правительство Армении включить остальные села в зоны обслуживания действующих региональных предприятий ВСиВО и поддерживала его в этом. В прошлом такие попытки серьезно сдерживались возражениями населения в связи с тем, что при наличии хозяйственно-питьевого водоснабжения населению придется платить за воду

по обычному тарифу. Если на этот раз этот вариант будет реализован, вся территория Армении, включая города и сельские территории, будет обслуживаться региональными предприятиями ВСиВО, действующими по принципу ГЧП.

Библиография:

- «Aquastat» – Армения www.fao.org/nr/water/aquastat/countries_regions/armenia
- Официальный веб-сайт Национальной статистической службы Республики Армения: www.armstat.am/en
- Официальный веб-сайт Центрального разведывательного управления: www.cia.gov
- Официальный веб-сайт Европейской Комиссии: www.ec.europa.eu
- Официальный веб-сайт Правительства Армении: www.gov.am/en/official
- Официальный веб-сайт Международного Валютного Фонда: www.imf.org
- Официальный веб-сайт Всемирного банка: www.worldbank.org
- Официальный веб-сайт Всемирной организации здравоохранения: www.who.int.
- *Armenia Water Supply and Sanitation: Challenges, Achievements, and Future Directions*, Asian Development Bank, 2011.
- *Ситуационное исследование «Право на водоснабжение и водоотведение в Армении»*, «Женщины Армении за здоровье и здоровую окружающую среду», Ереван, Армения
- ОЭСР/СРГ ПДООС, «Национальный диалог по финансовой стратегии для сельского водоснабжения и водоотведения в Армении», 2007 г.
- *ОЭСР, Протокол регионального совещания «Участие частного сектора в ВСиВО в странах ВЕКЦА», 2011 г.*
- Мхитарян, Лианна. «На пути к сектору коммунального обслуживания, предусматривающему достижение определенных результатов: хозяйственно-питьевое водоснабжение». Ереван, 2009 г.
- «Уязвимость водных ресурсов Республики Армения в условиях изменения климата». Министерство охраны природы Республики Армения. Ереван, 2009 г.
- «Управление водными ресурсами в Армении». Национальный доклад.
- Хачатрян, Гагик (заместитель председателя Государственного комитета водного хозяйства). «Государственно-частные партнерства: инфраструктура ВСиВО Республики Армения». Министерство территориального управления Республики Армения.
- Хачатрян, Гагик. «Обзор участия частного сектора в секторе ВСиВО Армении», проект документа, 2009 г.

VIII.8. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Азербайджане

Централизованная модель на основе национального предприятия ВСиВО

Исходная информация

Азербайджан – страна Кавказского региона Евразии, граничащей с Россией (на севере), Грузией (на северо-западе), Арменией (на западе), Ираном (на юге) и омываемой Каспийским морем на востоке. Эксклав Нахичевань граничит с Арменией (на севере и востоке), Ираном (на юге и западе) и Турцией (на северо-западе). Территория страны составляет 86 600 км^2. Население Азербайджана – приблизительно 9,3 миллиона человек, средняя плотность населения – около 107 жителей на 1 км^2. Экономическая система Азербайджана основывается на разных видах собственности, переходе к рыночной экономике и интеграции в глобальную экономику. По данным МВФ, в 2013 г. валовой внутренний продукт по паритету покупательной способности (ВВП ППС), составлял 102,43 миллиарда долл. США (ВВП ППС на душу населения – 11 004 долл. США). Климат Азербайджана очень многообразен – в Азербайджане присутствует девять из одиннадцати климатических зон. Водные ресурсы Азербайджана ограничены. Общий объем поверхностных водных ресурсов варьируется от 28,5 км^3 до 30,5 км^3. Основными источниками водоснабжения служат поверхностные воды, главным недостатком которых является их сильное загрязнение.

Административно-территориальное устройство

Азербайджан – унитарная конституционная республика. Правительство организовано в соответствии с основными принципами разделения властей. По Конституции исполнительная власть принадлежит президенту. Законодательная власть принадлежит однопалатному Парламенту, а судебная власть – независимым судам. Автономная Республика Нахичевань – это не имеющий выхода к морю эксклав Азербайджана. Он состоит из 8 округов, в нем имеется свое правительство, избираемое и утверждаемое Парламентом Автономной Республики Нахичевань. Республика Азербайджан поделена на 66 районов, 78 городов (со столицей Баку), 14 городских округов, 262 селений, 1 721 сельскую территориальную единицу и 4 255 сельских населенных пунктов. Более 2 миллионов человек проживают в Баку, и более половины населения проживает в городах (4,96 миллиона человек).

Развитие сектора ВСиВО

Азербайджан унаследовал у бывшего Советского Союза сравнительно обширную систему водоснабжения, однако из-за отсутствия надлежащего управления и инвестиций эта инфраструктура нуждается в срочной реконструкции и модернизации. К централизованному водопроводу подключены приблизительно 95% населения Баку и около 83% проживающих во второстепенных городах и малых городах, но

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

инфраструктура и услуги являются очень некачественными. Во многих второстепенных городах и малых городах очистные сооружения канализации по большей части находятся в нерабочем состоянии или полностью отсутствуют, в результате чего население этих городов лишено доступа к безопасной воде. Помимо этого, почти повсеместно водопроводное водоснабжение ненадежно и часто доступно менее 12 часов в сутки. Централизованные системы водоснабжения редко существуют в селах, где менее 33% населения имеет доступ к водопроводному водоснабжению.

Основным законодательным актом в области водных ресурсов является Водный кодекс (1997 г.). На основе Водного кодекса были приняты закон «О водоснабжении и водоотведении» (1999 г.) и закон «О мелиорации и орошении» (2007 г.). Политика в области водных ресурсов страны реализуется посредством национальных планов действий и государственных программ. По закону «О водоснабжении и водоотведении» территория страны поделена на зоны водоснабжения и (или) отведения стоков. На территории зон местные предприятия ВСиВО функционируют в соответствии с законодательством и договорами, заключенными с местными исполнительными органами. Местные предприятия ВСиВО управляются и координируются ОАО «Азерсу» – общенациональным предприятием ВСиВО, ответственным за проведение государственной политики в сфере ВСиВО.

История существующей институциональной структуры сектора ВСиВО уходит корнями в 1995 г., когда для совершенствования ВСиВО в Баку, Сумгаите и Абшероне было учреждено региональное акционерное общество «Абшерон» на базе двух бывших государственных субъектов – производственное подразделение «Коммунсенайесутежхизаты» и НИИ «АзСуГЕО». Следующее значительное структурное преобразование произошло в 2004 г., когда в соответствии с указом президента Республики Азербайджан «О совершенствовании управления в области водоснабжения» региональное акционерное общество «Абшерон» было преобразовано в ОАО «Азерсу». Вместе с тем проводились структурные преобразования на региональном и местном уровнях, главным образом слияние местных предприятий ВСиВО и их передача в ведение ОАО «Азерсу». Главными функциями ОАО «Азерсу», которое полностью принадлежит государство, является управление подчиненными местными предприятиями ВСиВО и учреждениями, координация их деятельности и надзор за их деятельностью в сфере оказания услуг ВСиВО в стране и разработка предложений по проведению государственной политики в этой области.

Азербайджан заявил о своем обязательстве направить часть своего нового благосостояния, полученного от продажи нефти, на решение проблемы дефицита объектов инфраструктуры в сфере водоснабжения и водоотведения и развитие этого сектора, с тем чтобы он стал финансово устойчивым. К числу важных мер по достижению этой цели относятся: реализация масштабной общенациональной программы в области водных ресурсов, состоящей из многочисленных проектов,

финансируемых международными организациями развития (Всемирным банком, АзБР, KfW) и из государственного бюджета, по реконструкции, расширению, строительству систем водоснабжения и водоотведения во всех второстепенных городах страны и Большом Баку. Кроме того, будут реализовываться проекты институционального развития, в частности консолидация местных дочерних предприятий, внедрение международных стандартов финансовой отчетности (МСФО), применение европейских стандартов водоснабжения и водоотведения, комплексная программа укрепления потенциала операционного и управленческого персонала, новая система выставления счетов и взимания платежей и создание системы управления основными фондами на основе географической информационной системы (ГИС).

В 2012 г., по данным Статистического управления Азербайджана, услугами ВСиВО были обеспечены 4,7 миллиона жителей Азербайджана (51% общей численности населения). Потери воды при ее транспортировке составляли 4 236 млн $м^3$ (51% общего потребления) в связи с плохим состоянием инфраструктуры. Объем среднесуточного водоснабжения для бытовых нужд снизился на 16% по сравнению с 2011 г. и составляет в среднем 56,9 литра на человека в сутки (94,4 литра на человека в сутки в городах и 14,4 литра на человека в сутки в селах). Наибольший процент жителей, снабжаемых питьевой водой централизованными системами ВСиВО, зафиксирован в Баку, Сумгаите и Гяндже (95%). Канализационная сеть Баку обслуживает приблизительно 72% города, но только (приблизительно) 50% сточных вод подвергается очистке. В других городах охват как сетью водоснабжения, так и сетью водоотведения снижается приблизительно до 35%. В 2007 г. была введена новая плата за питьевую воду, и она постоянно растет. В 2012 г., по данным Статистического управления Азербайджана, стоимость 1 $м^3$ воды для населения Баку и других крупных городов составляла 0,26 маната (приблизительно 0,33 долл. США). Повышение затронуло и услуги водоотведения: в Баку и других крупных городах население платит ежемесячно 0,30 маната за одного человека (приблизительно 0,38 долл. США). По сравнению с 2011 г. цена на воду, таким образом, возросла на 3,2%, а плата за водоотведение – на 1%. Несмотря на высокий охват услугами ВСиВО в городах, сектор ВСиВО является серьезной проблемой политики развития Азербайджана. В соответствии с Национальной программой устойчивого социально-экономического развития страны к 2015 г. у каждого жителя Азербайджана должен быть доступ к качественной воде.

Бизнес-модели ВСиВО в малых городах и сельских населенных пунктах

Инфраструктура ВСиВО в селах пока не развита. Процентная доля охвата водоснабжением в селах оценивается в 15%, и, как правило, это населенные пункты, пользующиеся близлежащей инфраструктурой городского ВСиВО. Остальное население получает воду из индивидуальных колодцев и оросительных каналов, а в некоторых сельских населенных пунктах в оказании услуг ВСиВО определенную роль играют местные общественные организации. Следует отметить, что централизованные

системы водоотведения встречаются в сельских населенных пунктах очень редко. Во многих второстепенных городах и малых городах очистные сооружения канализации по большей части находятся в нерабочем состоянии или полностью отсутствуют. Инфраструктура ВСиВО в малых городах эксплуатируется местными предприятиями ВСиВО, подконтрольными ОАО «Азерсу». Предполагается, что консолидированные местные дочерние предприятия ВСиВО ОАО «Азерсу» расширят свои зоны обслуживания и охватят прилегающие сельские населенные пункты.

Библиография:

- Официальный веб-сайт Министерства экологии и природных ресурсов Азербайджана: www.eco.gov.az/en
- Официальный веб-сайт открытого акционерного общества «Азерсу»: www.azersu.az
- Официальный веб-сайт Международного Валютного Фонда: www.imf.org
- Официальный веб-сайт Статистического управления Азербайджана: www.stat.gov.az
- Официальный веб-сайт Всемирной организации здравоохранения: www.who.int
- www.azerbaijan.az.
- Azerbaijan Water Supply and Sanitation Sector Review and Strategy, World Bank, 2000.
- Вердиев, Рафик. Национальная водная стратегия Республики Азербайджан, 2012 г.
- Вердиев, Рафик. «Развитие водных ресурсов и управление водными ресурсами в Азербайджане», ИХПА, Азербайджан, 2007 г.
- Закон Республики Азербайджан «О водоснабжении и водоотведении».
- Маммедзаде, Ибрагим. «Управление водными ресурсами в Республике Азербайджан: общие сведения и перспективы» – страновой отчет, 2002 г.
- «Водные ресурсы Азербайджана, управление ими и двусторонние соглашения», Министерство экологии и природных ресурсов Республики Азербайджан, 2012 г.
- Второй национальный проект водоснабжения и водоотведения. Информационный документ о проекте. Всемирный банк, 2013 г.

VIII.9. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Чешской Республики

Управление ВСиВО с крыши Европы: пример Чешской Республики

Исходная информация

Чешская Республика – страна Центральной Европы, граничащая с Германией (на западе), Польшей (на севере), Словакией (на востоке) и Австрией (на юге). Территория страны – 78 864 км^2. Численность населения Чешской Республики – около 10,5 миллиона человек, средняя плотность населения – около 133 жителя на 1 км^2. В 2013 г., по данным МВФ, валовой внутренний продукт по паритету покупательной способности (ВВП ППС) Чешской Республики составлял 292,53 миллиарда ВСиВО (ВВП ППС на душу населения – 27 663 долл. США). Климат – умеренный континентальный. Чешская Республика находится на водоразделе трех морей, который делит ее территорию на три основные водосборные площади. Поэтому Чешскую Республику называют крышей Европы. Практически все значительные водотоки переносят воды на территорию сопредельных стран. Как правило, природные источники воды ограничены, их объем составляет приблизительно 13,2 км^3.

Административно-территориальное устройство

Чешская Республика – унитарное государство и представительная демократия с двухпалатным парламентом, состоящим из Палаты депутатов и Сената. Главой государства является президент. На общенациональном уровне высшим уровнем местной исполнительной власти является центральное правительство. С 2000 г. Чешская Республика состоит из 14 самоуправляемых территорий: 13 регионов, в каждом из которых имеется своя столица, и столицы Праги. Региональное самоуправление осуществляется посредством региональных собраний и президентов. В Праге их полномочия осуществляются городским советом и мэром. Средняя площадь региона составляет 5 633 км^2. Регионы далее подразделяются на 73 округа, но в 2003 г. органы власти округов были упразднены. В Чешской Республике 6 251 муниципалитет, население 1 461 (24%) из которых составляет менее 200 жителей, 602 муниципалитета наделены статусом города.

Развитие сектора ВСиВО

Сектор водоснабжения и водоотведения Чешской Республики находится в хорошем состоянии и постоянно развивается. Тем не менее, в нем по-прежнему имеет место неэффективное управление, которое уходит своими корнями в советский период, и этот сектор требует дальнейшей модернизации. До 1993 г. в секторе ВСиВО функционировало 11 государственных муниципальных компаний. В 1991 г. правительством Чешской Республики были разработаны основные принципы реформ и

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

процессов преобразований. В 1993 г. после утверждения этих актов и принципов правительство Чешской Республики передало функции управления сектором ВСиВО городам и муниципалитетам, что имело своим результатом проведение последовательной приватизации. Это привело к дроблению структуры ВСиВО на приблизительно 40 районных водохозяйственных компаний и 1 200 малых операторов разной формы собственности. В 1992 г. компании сектора ВСиВО создали добровольную неправительственную ассоциацию «SOVAK CR» с целью защиты интересов ее членов. Ассоциация «SOVAK» имеет значительное влияние в сфере политики, в частности в том, что касается разработки законодательства и сотрудничества с национальными и региональными органами власти и учреждениями. Приблизительно десятилетие спустя в тех регионах, где инфраструктура ВСиВО принадлежала государственному сектору, а эксплуатировалась частными компаниями, возникло множество проблем, главным образом таких как недостаточная прозрачность, длительный срок действия контрактов и отсутствие мониторинга результативности деятельности. После того, как были выявлены эти проблемы, подтвержденные Европейской Комиссией, наступил момент, когда потребовались дальнейшие изменения. В 2007 г. в документе «Операционная среда программы» был изложен общий подход к осуществлению изменений, которые требовались для соблюдения европейских стандартов и норм, которые постоянно выполняются. Общая стратегия программы сосредоточена на двух приоритетах сектора ВСиВО: сокращение загрязнения водных ресурсов и повышение качества питьевой воды. Правовая основа ВСиВО определяется двумя документами: законом «О воде» и законом «Об управлении водой и сточными водами». Сектор ВСиВО в целом управляется двумя основными государственными органами: Министерством сельского хозяйства и Министерством финансов (официально ответственным за утверждение тарифов на ВСиВО). Существуют две основные операционные модели: операционная модель, в которой оператор эксплуатирует инфраструктуру, владельцем которой является другой субъект (как правило, муниципалитеты), и смешанная модель, в которой один субъект и владеет инфраструктурой, и эксплуатирует ее. Ассоциация «SOVAK» предпочитает и рекомендует операционную модель как более эффективную, поскольку в ней за всю дорогостоящую реконструкцию инфраструктуры по-прежнему отвечают муниципалитеты. Компании, действующие в рамках операционной модели, сохраняют доминирующую позицию на рынке. На рынке ВСиВО доминируют две крупные международные компании. «Veolia Water» в Чешской Республике является оператором инфраструктуры более чем 1 200 муниципалитетов (40% рынка). Еще одна компания, «Ondeo», снабжает водой более 1,2 миллиона потребителей (доля рынка – более 15%). Все контракты представляют собой договоры аренды/договоры на эксплуатацию, по которым оператор оплачивает аренду принадлежащей муниципалитету системы ВСиВО в обмен на эксклюзивное право ее эксплуатации и взимания тарифов с потребителей. Чешские муниципалитеты очень раздроблены (муниципалитеты с населением менее 2 000 человек составляют приблизительно 89% муниципалитетов), в связи с чем они часто создают различные межмуниципальные структуры

сотрудничества, такие как добровольные муниципальные ассоциации, совместные юридические лица и так называемые микрорегионы. В 2008 г. насчитывалось около 800 ДМА. ДМА заключают контракты с частными операторами ВСиВО. Еще одним интересным вариантом организации услуг ВСиВО является холдинговая компания, создаваемая несколькими муниципалитетами, которая управляет инфраструктурой ВСиВО и заключает от их имени договор с частным оператором ВСиВО.

По данным Статистического управления Чешской Республики, в 2012 г. ВСиВО были обеспечены 9,8 миллиона жителей Чешской Республики (93,5% общего населения). Объем фактурируемой воды сократился на 0,6% и составляет 88,1 дм^3 на 1 человека в сутки. Всего 8,67 миллиона жителей, или 82,5% населения, проживали в зданиях, подключенных к системам канализации (объем водоотведения составлял 473 миллиона м^3 сточных вод, 97,1% которых подвергались очистке). По данным Статистического управления Чешской Республики, в 2012 г. средний тариф на воду без учета НДС составлял 32,70 чешской кроны/м^3 (приблизительно 1,59 долл. США), средняя плата за водоотведение – 29,60 чешской кроны/м^3 (приблизительно 1,44 долл. США). По сравнению с 2011 г. тариф на воду снизился на 6,2%, плата за водоотведение – на 6,1%. В последние годы наметилась тенденция консолидации рынка, и в целом ожидается, что эта тенденция сохранится. Этот процесс достигается главным образом путем группировки малых компаний в более крупную компанию, в которой определенная доля принадлежит муниципалитету. Однако рынок собственников инфраструктуры ВСиВО, скорее всего, останется раздробленным.

Бизнес-модели ВСиВО в малых городах и селах

Водоснабжением посредством системы ВСиВО обеспечены около 83% жителей сел, в стране в целом этот показатель составляет 93,5%. По данным ОЭСР, сельские населенные пункты (с населением менее 2 000 человек) составляют 89,8% муниципалитетов, и в большинстве случаев они создают различные структуры межмуниципального сотрудничества для совместного оказания услуг ВСиВО на более крупной территории. Большинство сельских населенных пунктов (около 97%) снабжаются водой частными операторами: оператор оплачивает аренду принадлежащей муниципалитету системы водоснабжения в обмен на эксклюзивное право ее эксплуатации и взимания тарифов с потребителей. Тарифное регулирование, осуществляемое Министерством финансов, осуществляется на основе товара (поставляемой воды), а не поставляющей его компании. Это означает, что компании ВСиВО не имеют полной свободы в том, что касается определения платежей за воду. Регулирование касается таких составляющих тарифа, как обоснованные затраты и разумная прибыль.

Библиография:

- Официальный веб-сайт Правительства Чешской Республики: www.vlada.cz/en

- Официальный веб-сайт Статистического управления Чешской Республики: www.czso.cz/eng
- *Human resources development in rural areas of the Czech Republic*, Czech University of Life Sciences, Prague Czech Republic, 2008;
- Válek, Pavel et al. *Implementing New Regulatory Mechanisms in Czech Republic Contracts to Meet EU Requirements.*
- Официальный веб-сайт Международного Валютного Фонда: www.imf.org
- Marques, Rui Cunha, and Pedro Tiago Francisco Simões. *Regulation of Water and Wastewater Services: An International Comparison*. IWA Publishing, 2010.
- *Report on Water Management in the Czech Republic*. Ministry of Agriculture of the Czech Republic, Ministry of the Environment of the Czech Republic, 2012.
- Roman, Marek. *Small Community Water Services in Central and Eastern European Countries – Situation, Challenges, Needs, and Developments.* 2001.
- *Small-scale Water Suppliers in the pan-European Region.* United Nations Economic Commission for Europe, World Health Organization, 2010.
- *Strategic Evaluation of Environment and Risk Prevention under Structural and Cohesion Funds for the Period of 2007-2013 – Executive Summary.* National Evaluation Report for Czech Republic, General Directorate for Regional Policy, 2006.
- *Strategies for Reform – A Manual for Water Utilities in South Eastern Europe*, The Priority Environmental Investment Programme for South Eastern Europe (PEIP), 2009.
- Официальный веб-сайт Министерства окружающей среды Чешской Республики: www.mzp.cz/en
- *Water Industry Privatisation in the Czech Republic: Money down the Drain?* Transparency International. Czech Republic, 2009.
- *Water Regulation in the Czech Republic*, Candole Partners, 2006.
- Официальный веб-сайт Ассоциации водоснабжения и водоотведения Чешской Республики: www.sovak.cz
- Официальный веб-сайт Всемирной организации здравоохранения: www.who.int
- www.czech.cz/en
- Swianiewicz, Paweł, ed. *Working Together: Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*. Open Society Foundation.

VIII.10. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Финляндии

Эффективно функционирующая система управления ВСиВО Финляндии

Исходная информация

Финляндия – страна Северной Европы, граничащая со Швецией (на западе), Норвегией (на севере), Россией (на востоке) и Эстонией (к югу от Финского залива). Территория страны составляет 338 424 км^2. Численность населения Финляндии – приблизительно 5,4 миллиона человек, средняя плотность населения – около 15,8 жителя на 1 км^2. В Финляндии создана современная конкурентоспособная экономика: по данным МВФ, в 2013 г. валовой внутренний продукт на основе паритета покупательной способности (ВВП ППС) составлял 201,74 миллиарда долл. США (ВВП ППС на душу населения – 37 012 долл. США). Климат Финляндии мягкий, на него влияет главным образом Гольфстрим. Общий объем возобновляемых водных ресурсов страны равен приблизительно 110 км^3. Две трети объема услуг коммунального водоснабжения основаны на подземных водах.

Административно-территориальное устройство

Финляндия является парламентской демократией с многопартийной политической системой и президентом-главой государства. Парламент Финляндии – однопалатный. Парламент принимает законодательство, утверждает государственный бюджет, ратифицирует международные соглашения и осуществляет контроль над деятельностью правительства. Парламент избирает премьер-министра, который является главой Правительства Финляндии. Финляндия, столица которой – Хельсинки, поделена на 19 регионов, 70 субрегионов и 320 муниципалитетов, 107 из которых – города с избираемыми местными советами. Средняя численность населения муниципалитетов – приблизительно 16,9 тысячи человек, средняя площадь территории регионов – 17 812 км^2. Муниципалитеты находятся на самоуправлении и наделены правом решать свои вопросы.

Развитие сектора ВСиВО

Услуги водоснабжения и водоотведения в Финляндии являются высокоразвитыми и опираются на давние традиции. В 1917 г., когда Финляндия стала полностью независимой страной, в ней уже функционировало 16 систем городского ВСиВО. В результате проведенных позднее логичных и обоснованных реформ была создана хорошо организованная система ВСиВО. Важнейшие из этих реформ были проведены путем принятия нескольких законов: закона «О воде» (1962 г.) и закона «Об управлении водного хозяйства» (1970 г.). Постепенно, с увеличением числа частных компаний, предлагающих свои услуги, была создана первая ассоциация ВСиВО –

Ассоциация сооружений водоснабжения и водоотведения Финляндии (ФИВА). В 1974 г. вступил в силу закон «О надбавках за водоотведение», который позволил муниципалитетам повышать тарифы воду в связи с обязательствами по очистке сточных вод. В настоящее время важнейшими правовыми актами Финляндии в сфере ВСиВО являются закон «Об охране окружающей среды» (2000 г.) и закон «Об услугах водоснабжения» (2001 г.) в комплексе с директивами ЕС.

Ответственные за сектор ВСиВО органы в Финляндии можно разделить на центральные, региональные и местные. На центральном (государственном) уровне за водное хозяйство отвечает Министерство сельского хозяйства и лесного хозяйства (МСХСЛ) и Министерство окружающей среды (МОС). Эти министерства отвечают за природоохранное и водное законодательство и разработку политики и стратегий. При этих министерствах в качестве государственного консультативного органа функционирует Институт окружающей среды Финляндии (ИОСФ). Помимо этих ключевых органов общенационального уровня, Министерство по социальным вопросам и здравоохранению (МСВЗ) издает инструктивные указания по качеству питьевой воды, а Министерство торговли и промышленности (МТП) регулирует хозяйственную деятельность и конкуренцию в секторе ВСиВО. На региональном уровне ВСиВО отслеживается и регулируется региональными экологическими центрами, которые отвечают за вопросы, связанные с водными ресурсами, на своей территории, а также контролируют реализацию национальных политики и стратегии. По вопросам управления водными ресурсами и услуг водоснабжения региональные экологические центры подотчетны МСХЛХ. На местном уровне за оказание, общее развитие и организацию ВСиВО отвечают муниципалитеты в пределах своей территории в соответствии с законом «Об услугах водоснабжения». Предприятия ВСиВО обеспечивают оказание услуг водоснабжения и водоотведения, например, строительство и текущий ремонт и содержание объектов технической инфраструктуры, а также сбор и отведение ливневых и дренажных вод от фундаментов зданий. Действующие в Финляндии санитарно-гигиенические стандарты довольно высоки. Однако в связи с большими расстояниями в районах с низкой плотностью населения процент охвата коммунальными услугами водоснабжения и водоотведения низок по сравнению со многими другими странами Западной Европы. При этом число жителей, обслуживаемых коммунальными услугами водоснабжения, постоянно растет. По данным ИОСФ и МСХЛХ, к коммунальной водопроводной сети подключено около 90% населения (приблизительно 4,9 миллиона человек). Остальные получают питьевую воду главным образом из частных колодцев. Охват ВСиВО в районах с высокой плотностью населения составляет почти 100%. Предприятия коммунального водоотведения обслуживают приблизительно 4,2 миллиона человек, что составляет приблизительно 78% общей численности населения (98% в районах с высокой плотностью населения). Объем воды составляет 242 дм^3 на человека в сутки. Муниципальные предприятия ВСиВО выставляют счета, в которых плата за питьевое водоснабжение указывается вместе с платой за водоотведение на основе

водопотребления. По данным ФИВА, средний платеж за водоснабжение и водоотведение по объему составляет в Финляндии 4,83 евро за 1 $м^3$ (приблизительно 6,57 долл. США). Сравнительно крупные коммунальные предприятия ВСиВО работают на коммерческой основе. В настоящее время за счет прямых платежей потребителей покрываются расходы на оказание услуг и эксплуатационные расходы.

Бизнес-модели ВСиВО в малых городах и сельской местности

Около 35% населения Финляндии проживает за пределами населенных центров. Малые города и сельские населенные пункты, как правило, имеют статус муниципалитетов, их население составляет в среднем менее 21 тысячи жителей. Более того, почти 0,5 миллиона жителей сельских населенных пунктов живут в домах, не подключенных к централизованным системам ВСиВО. Такая ситуация является следствием того факта, что муниципалитеты не отвечают за сектор ВСиВО в сельской местности. Ответственность за него несут управляемые потребителями кооперативы водопользователей, распределяющие воду селам, состоящим из нескольких хозяйств и домов, или конкретным домашним хозяйствам (приблизительно 10% населения). Управление кооперативами водопользователей может осуществляться по одной из двух возможных моделей. В первой модели вода приобретается в муниципальной водопроводной сети, а кооператив обеспечивает инвестиции в свою систему (сеть и насосные станции), ее эксплуатацию и содержание и текущий ремонт. Во второй модели у кооперативов имеется собственный источник водоснабжения, и они отвечают за водозабор и водоподготовку. Плата за водоснабжение и водоотведение в сельских кооперативах определяется муниципальным предприятием коммунального обслуживания определенного региона, несмотря на то, что муниципалитеты не отвечают за оказание услуг ВСиВО. Муниципалитеты в малых городах и почти все сельские кооперативы очевидно нерентабельны, и муниципалитеты вынуждены поддерживать их финансово. Большой прогресс, достигнутый в секторе ВСиВО в сельских регионах, является результатом Программы технологий услуг водоснабжения и водоотведения (1997-2001 гг.) с бюджетом 11,4 млн евро, реализация которой действенно повлияла на потребности в услугах ВСиВО и позволила сделать акцент на этих потребностях. Эта программа была нацелена на развитие сектора услуг ВСиВО, ее главными целями были повышение технологической конкурентоспособности предприятий, оказывающих услуги ВСиВО, повышение готовности внедрять новые технологии в инфраструктуре водоснабжения и водоотведения, внедрение на рынке новых продуктов, призванных удовлетворять потребности в ВСиВО в сельских регионах, и качественное хозяйственно-питьевое водоснабжение.

Библиография:

- Официальный веб-сайт Института окружающей среды Финляндии: www.syke.fi/en
- Официальный веб-сайт Министерства сельского хозяйства и лесного хозяйства Финляндии: www.mmm.fi/en

- Официальный веб-сайт Министерства окружающей среды Финляндии: www.valtioneuvosto.fi
- Boakye, Benjamin. Finnish Water and Its Global Logistics: a Case Study on Finland and Somalia. Central Ostrobothnia University of Applied Sciences, 2012.
- Finnish Water Best Practices. Finnish Water Forum, 2012.
- Официальный веб-сайт Водного форума Финляндии: www.finnishwaterforum.fi/en
- Katko, Tapio, and M. Annukka Lipponen. Groundwater Use and Policy in Community Water Supply in Finland. Hydrogeology Journal, Finland, 2006.
- Katko, Tapio S. The Development of Water Supply Associations in Finland and Its Significance for Developing Countries. World Bank Water and Sanitation Program, 1992.
- Официальный веб-сайт Международного Валютного Фонда: www.imf.org
- Management of Water Supply Services in Finland. Finnish Water Forum, 2012.
- Laitinen Jurki. Rural Water Supply and Sanitation in Finland. Waste Management, Legislation and Practices. SYKE, 2012.
- Juuti, Petri et al. Shared History of Water Supply and Sanitation in Finland and Sweden, 1860-2000. 2009.
- Официальный веб-сайт Статистического управления Финляндии: www.stat.fi
- *Use and Management of Water Resources in Finland*. Ministry of Agriculture and Forestry of Finland, 2009.
- Water Services 1997-2001 *Technology Programme Report 6/2002*. TEKES National Technology Agency, Helsinki, 2002.
- Hukka, Jarmo J., and Osmo T. Seppälä. Water *Time National Context Report* – Finland. Institute of Environmental Engineering and Biotechnology, Tampere University of Technology, 2004.
- Официальный веб-сайт Всемирной организации здравоохранения: www.who.int
- www.finland.fi

VIII.11. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО во Франции

Французская модель чрезвычайно раздробленного муниципального управления ВСиВО и консолидированного рынка частных операторов ВСиВО

Исходная информация

Франция – страна Западной Европы, граничащая с Бельгией (на севере), Люксембургом (на северо-востоке), Германией (на северо-востоке), Швейцарией (на востоке), Италией (на юго-востоке), Монако (на юго-востоке), Испанией (на юго-востоке), Андоррой (на юго-западе) и омываемая Средиземным морем (на юге), Ла-Маншем и Северным морем (на севере). Кроме того, территория Франции включает в себя заморские территории. Территория метрополии Франции (европейская часть Франции) составляет 551 695 км^2. Численность населения – более 63,9 миллиона человек, средняя плотность населения равна почти 116 жителей на 1 км^2. По оценкам, около 86% населения Франции проживают в городах. По данным МВФ, в 2013 г. валовой внутренний продукт по паритету покупательной способности (ВВП ППС) Франции составлял 2 289,62 миллиарда ВСиВО (ВВП ППС на душу населения – 35 941 долл. США). В северных и северо-западных регионах Франции климат умеренный, в остальной стране климат морской, континентальный или альпийский. Общий объем возобновляемых водных ресурсов – 211 км^3, 62% поставляемой питьевой воды имеют своим источником подземные воды.

Административно-территориальное устройство

Франция – унитарная полупрезидентская республика, глава государства в которой – президент. Президент и правительство наделены исполнительными полномочиями. Французский парламент состоит из двух палат: Национальной ассамблеи и Сената. Франция состоит из 27 регионов, 22 из которых находятся на европейской территории, а пять являются заморскими территориями. Регионы подразделяются на 101 департамент, которые, в свою очередь, подразделяются на 341 округ. Округи состоят из 4 051 кантона. Кантоны далее подразделяются на 36 697 коммун, которые являются муниципалитетами с избираемыми советами. Три коммуны (Париж, Лион и Марсель) подразделяются на 45 муниципальных районов. Регионы, департаменты и коммуны – все это известно как территориальные общности.

Развитие сектора ВСиВО

Первой комплексной политикой в области водных ресурсов Франции (законом «О воде» 1964 г.) была создана организационно-структурная основа сектора ВСиВО. В

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

качестве основных территорий управления водными ресурсами были определены шесть гидрографических бассейнов, представляющих крупные речные бассейны, и было создано шесть водных агентств для управления действующей во всех бассейнах финансовой структурой. Кроме того, были созданы бассейновые комитеты, которые служат демократической основой для проведения дебатов и консультаций. Водные агентства и бассейновые комитеты функционируют и сегодня. Правовая основа управления водными ресурсами и оказания услуг ВСиВО принята на общенациональном уровне и представлена двумя основными законами: законом «О воде» (1992 г.) и законом «О воде и водной среде» (2006 г.). Законом «О воде» в качестве основы дальнейшего развития предусматривается принятие планов управления водными ресурсами на уровне бассейнов и суббассейнов и оговариваются правила установления тарифов, лицензирования и участия общественности. Закон «О воде и водной среде» переносит европейскую Рамочную директиву по воде, и в отношении услуг ВСиВО им применяется принцип окупаемости затрат. Помимо этого, действует ряд законов, призванных повысить прозрачность и улучшить государственные закупки, и директивы Европейского Союза, которыми устанавливаются стандарты качества питьевой воды и сброса сточных вод. На общенациональном уровне роль в определении политики ВСиВО играют Министерство экологии, энергетики, устойчивого развития и территориального планирования (ответственное за природоохранное регулирование), Министерство здравоохранения (осуществляющее мониторинг питьевой воды), Министерство внутренних дел (осуществляющее надзор за местными органами государственного управления) и Министерство экономики и финансов (осуществляющее надзор за водными агентствами) совместно с Министерством экологии.

За оказание услуг ВСиВО отвечают коммуны, численность населения которых составляет в среднем 1 500 человек. Это ведет к большой раздробленности сектора ВСиВО. Для достижения экономии от увеличения масштабов малые коммуны создают ассоциации. В 2008 г. во Франции насчитывалось приблизительно 16 000 ассоциаций. Почти 12 000 из них представляли собой SIVU – юридические структуры, связывающие две или более коммун с единой целью. Услуги ВСиВО предоставляются в рамках двух возможных моделей: прямое государственное управление (право собственности и оказание услуг находятся в руках государственных органов) и делегированное частное управление (оказание и мониторинг услуг осуществляется частными компаниями). Коммуны и ассоциации часто передают оказание услуг ВСиВО частному сектору (около 80% случаев) по договорам о передаче полномочий (продавать объекты инфраструктуры ВСиВО запрещено по закону). Оказание услуг ВСиВО передается по договорам четырех типов: концессия, аренда (*affermage*), договор на управление (*gérance*) и договор на управление уполномоченным представителем (*régie interessée*). Концессия и договоры аренды являются с большим отрывом самыми распространенными видами договоров. Рынок частных операторов ВСиВО очень консолидирован. Сектор ВСиВО Франции представлен четырьмя крупными частными

компаниями: «VEOLIA Environment» (51%), «SUEZ Environment» (24%), «Bouygues» (13%) и «SAUR» (10%). Важно отметить, что не существует общенационального регулирующего органа, утверждающего тарифы и контролирующего стандарты услуг. В последнее время во Франции обсуждается ремуниципализация услуг ВСиВО, примером которой служит Париж, где было решено не продлевать контракты с частными операторами.

Приблизительно 99% населения Франции имеет доступ к непрерывному централизованному водоснабжению. Процентная доля охвата водоотведением равна приблизительно 82%. Среднее водопользование составляет 165 л/чел./сут. Инфраструктура систем водоснабжения характеризуется высокой стоимостью измеряемой воды и сравнительно высокой процентной долей потерь воды (26%). В 2007 г. средний тариф на воду был эквивалентен 1,58 долл. США/м^3, комбинированный тариф на водоснабжение и водоотведение в пяти крупнейших городах Франции – приблизительно 3,99 долл. США/м^3.

Бизнес-модели ВСиВО в малых городах и сельской местности

Оказание услуг ВСиВО – сложнейшая задача для многих сельских коммун, которые не располагают ресурсами и экспертным потенциалом для того, чтобы делать это самостоятельно. Соответственно, услуги ВСиВО обычно организуются на межмуниципальной основе, при этом несколько коммун работают совместно. Такой орган назван *Syndicat d'Eau. Syndicat* может управлять водоснабжением напрямую (20% случаев) или передает управление по договору частной компании (80% случаев), такой как «Veolia», «Suez-Lyonnaise des Eaux» или «Saur». Крупные частные компании контролируют в общей сложности 98% рынка ВСиВО, оставив малым частным операторам всего 2% рынка. *Syndicat* или частный оператор может управлять как услугами водоснабжения, так и услугами водоотведения или создать отдельные организационные механизмы водоснабжения и водоотведения. Таким образом, при том что община может осуществлять водоснабжение на межмуниципальной основе, услугами водоотведения она может управлять самостоятельно. При том что охват централизованной системой водоснабжения довольно высок, приблизительно 5 миллионов домашних хозяйств по-прежнему используют системы с септик-танками. Вместе с тем насчитывается около 15 500 очистных сооружений канализации, 6 000 из которых – размером менее 2 000 эквивалентов численности населения и часто оснащены масштабными процессами очистки. Несмотря на высокий охват ВСиВО, правительство намерено продолжить работу по совершенствованию услуг ВСиВО в селах, особенно в экологически уязвимых зонах. Важно упомянуть, что в прошлом селам оказывал поддержку Национальный фонд развития водоснабжения (FNDAE), национальный фонд солидарности, который распределял между сельскими коммунами общенациональный налог, взимаемый с каждого м^3 воды, для обеспечения оказания услуг ВСиВО. FNDAE был упразднен в 2005 г., и налог FNDAE был заменен аналогичным налогом, взимаемым шестью водными агентствами – налогом на

водопотребление. Таким образом сельские регионы извлекают для себя пользу из этого национального механизма солидарности.

Библиография:

- Barbier R., and Grandgirard A. *An overview of Water Management in France*.
- *Approaches to Private Sector Participation in Water Services*. Toolkit. The World Bank and PPIAF, 2006.
- *Financing Water Resources Management in France*. OECD Report.
- Brown, A.C. and J. Stern, B.W. Tenenbaum. *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*. The World Bank. 2006.
- Официальный веб-сайт Международного Валютного Фонда: www.imf.org.
- *Organization of water management in France*, International Office for Water.
- *Report on measures to cope with over-fragmentation in the water supply and sanitation sector*, Final Report, Kommunalkredit Public Consulting.
- Le Strat, Anne (Deputy Mayor of Paris in charge of water supply, sanitation, and management of Parisian canals). *The Remunicipalization of Paris' Water Supply Service.*
- Официальный веб-сайт Всемирной организации здравоохранения: www.who.int.

VIII.12. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Грузии

Укрупнение оказания услуг ВСиВО на региональном уровне и постепенное расширение оказания услуг ВСиВО в городах с охватом сел Грузии

Исходная информация

Грузия – страна, расположенная в Кавказском регионе Евразии, граничащая с Россией (на севере), Турцией и Арменией (на юге), Азербайджаном (на юго-востоке) и омываемая Черным морем (на западе). Территория страны составляет 69 700 км^2. Численность населения Грузии – около 4,9 миллиона человек, средняя плотность населения – приблизительно 70 жителей на 1 км^2. По данным МВФ, в 2013 г. валовой внутренний продукт на основе паритета покупательной способности (ВВП ППС) составлял 28,73 млрд долл. США (ВВП ППС на душу населения – 6 356 долл. США). Климат Грузии чрезвычайно многообразен. Общий объем возобновляемых водных ресурсов составляет приблизительно 63 км^3. Подземные воды служат источником 90% водопотребления.

Административно-территориальное устройство

Грузия – демократическая полупрезидентская республика. Исполнительная ветвь власти представлена президентом как главой государства и Правительством. Законодательная власть в Грузии возложена на однопалатный Парламент. Грузия состоит из 9 регионов, одного города (Тбилиси, столицы страны) и двух автономных республик: Абхазии и Аджары. Автономные республики были созданы во время советского режима и признаны современной грузинской Конституцией. Регионы Грузии подразделяются на 67 муниципалитетов и 5 городов (Батуми, Кутаиси, Поти, Рустави, Цхинвали) с местными органами государственного управления. Средняя площадь региона составляет 6 476 км^2, а средняя численность населения – приблизительно 326 000 человек. Почти 50% населения Грузии проживает в сельской местности.

Развитие сектора ВСиВО

Ситуация в секторе водоснабжения и водоотведения чрезвычайно сложна. Большинство систем ВСиВО находятся в критическом состоянии в связи с антропогенным загрязнением водных ресурсов, низкими санитарно-гигиеническими нормами и трудной экономической ситуацией. Последним объясняется то, что многие водопотребители не могут оплачивать услуги водоснабжения и водоотведения. Более того, 60% водопроводных труб и половина канализационных коллекторов полностью изношены, следствием чего является низкое качество воды и значительные потери воды (40%). С 1991 г. в Грузии не существует ни общенациональной системы

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

управления сектором ВСиВО, ни единой политики управления водными ресурсами. В 2008 г. при поддержке ЮСАИД правительством была утверждена стратегия сектора ВСиВО. В настоящее время водное законодательство Грузии основывается на Конституции, законе «Об охране окружающей среды» (1996 г.) и законе «О воде» (1997 г.) и многочисленных ратифицированных международных соглашениях. Законом «Об охране окружающей среды» определяются основные принципы природопользования, в том числе рационального водопользования. Согласно закону «О воде» вода является собственностью государства, ее использование разрешается рядом лицензий (на водоотвод, водопользование и попуск вод). Национальная комиссия по регулированию энергетики и водоснабжения Грузии (ГНЕРК), созданная на основе закона Грузии «Об электроэнергии и природном газе» и закона Грузии «О независимых национальных регулирующих органах», представляет собой юридическое лицо, наделенную специальной правоспособностью регулировать энергетику и сектор водоснабжения. Эта комиссия независима от государственных органов и не финансируется из государственного бюджета. Основная часть бюджета комиссии финансируется за счет платы за регулирование. Комиссия устанавливает тарифы на водоснабжение и водоотведение и регулирует отношения поставщиков услуг с потребителями. Министерство регионального развития отвечает за разработку государственной политики в секторе ВСиВО, обеспечивающей устойчивое оказание услуг населению, но направление политики определяется Государственной комиссией по водоснабжению и энергетике. Министерство экономики и устойчивого развития является государственным собственником региональных предприятий ВСиВО. После реорганизации сектора ВСиВО теперь эти услуги предоставляют три компании ВСиВО: (i) «Компания водоснабжения и энергетики Грузии» (GWPC), обслуживающая Тбилиси и Рустави (31,8% населения страны); (ii) Компания водоснабжения Батуми и органы местного самоуправления Аджары, обслуживающие Автономный регион Аджара (8,6% населения страны) и (iii) ООО «Объединенная компания водоснабжения Грузии» (ОКВГ), обслуживающая остальную страну (58,5% населения страны). ОКВГ была учреждена в 2010 г. в качестве подразделения ППК (Публично-правовой корпорации) «Агентство регионального развития водоснабжения» одновременно с упразднением двух региональных компаний ООО «Западная вода» и ООО «Восточная вода». ОКВГ представлена тремя организационными уровнями: главной конторой, шестью региональными отделениями и 53 сервисными центрами. Финансовое управление компании требует совершенствования, поскольку собираемость доходов низка, и компании для покрытия расходов требуется государственная субсидия. При этом объем воды, не приносящей дохода, составляет, по оценкам, 30%.

По утверждению Специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране окружающей среды (СРГ ПДООС) ОЭСР, в трех крупнейших городах Грузии (Тбилиси, Рустави и Кутаиси) население, обслуживаемое централизованными системами водоснабжения, фактически составляет почти 99%, в других городах этот процент варьируется от 15% до 90% (чем крупнее город, тем выше

процентная доля). Средняя общая численность городского населения, обслуживаемого сектором ВСиВО, составляет в среднем 70%. Система водоснабжения характеризуется чрезвычайно высоким среднесуточным водопотреблением: например, в Тбилиси оно оценивается на уровне более 740 литров на человека в сутки. Тбилиси является одним из немногих населенных пунктов, где водоснабжение осуществляется круглосуточно. Средняя регулярность водоснабжения в сравнительно крупных городах составляет 13 часов, однако есть и населенные пункты, где этот показатель равен 4 часам. Доля населения, подключенного к централизованным системам водоотведения, очевидно меньше – в Тбилиси она оценивается на уровне 96%, в Рустави – 68%, в Кутаиси – 74%. Средняя цена одного кубического метра питьевой воды для населения, у которого установлены приборы учета, составляет 0,27 лари (приблизительно 0,15 долл. США).

Бизнес-модели ВСиВО в малых городах и сельской местности

В Грузии имеется огромная диспропорция между услугами ВСиВО в городах и сельской местности. Согласно определению малых городов и сельских населенных пунктов, это населенные пункты с менее чем 5 000 жителей. Жители этих населенных пунктов получают воду непосредственно из скважин и поверхностных ресурсов без какой-либо водоподготовки. По оценкам, только 51% сельских жителей имеет доступ к прошедшим водоподготовку водным ресурсам, не говоря о водопроводной воде. С учетом необходимости улучшений Правительство приняло Программу поддержки сельских регионов. Будет профинансировано приблизительно 7 000 проектов общей стоимостью 49 993 821 лари (28 355 347 долл. США). Вместе с тем Правительство в сотрудничестве с АзБР и ЕИБ реконструирует сектор ВСиВО в региональных центрах, второстепенных городах и малых городах страны. Примером таких программ служит Программа совершенствования городских услуг, финансируемая АзБР, который предоставил займы в размере 500 миллионов долл. США на период 2011-2019 гг. на цель реконструкции сектора ВСиВО в шести второстепенных городах. Еще одним примером служит Проект модернизации водохозяйственной инфраструктуры, финансируемый ЕИБ, который предоставил заём в размере 40 миллионов евро на период 2011-2013 гг. на цель частичной реконструкции систем ВСиВО в 26 муниципальных центрах. Хотя Правительство реализует Программу поддержки сельских регионов, также включающую проекты развития ВСиВО, можно сказать, что на первом месте находится развитие ВСиВО в городах в рамках «Объединенной компании водоснабжения Грузии». Люди, живущие в сельской местности, не прилегающей к муниципальным центрам, по-прежнему вынуждены полагаться на индивидуальные системы самоснабжения и на помощь Государственной программы поддержки сельских регионов в развитии маломасштабных систем ВСиВО в рамках модели общественного управления.

Библиография:

- «Аквастат– Грузия» www.fao.org/nr/water/aquastat/countries_regions/georgia
- Официальный веб-сайт Европейской комиссии: www.ec.europa.eu

- «Финансовая стратегия для сектора городского водоснабжения и водоотведения Грузии», СРГ ПДООС
- *Georgia: developing an Urban Water Supply and Sanitatation Sector Strategy and Regulatory Framework for Georgia,* Asian Development Bank
- Официальный веб-сайт Правительства Грузии: www.government.gov.ge
- Ростомашвили, Звияд. «Инфраструктура водоснабжения Грузии». Национальная комиссия по регулированию энергетики и водоснабжения Грузии.
- Официальный веб-сайт Международного Валютного Фонда: www.imf.org
- Официальный веб-сайт Министерства окружающей среды и природных ресурсов Грузии: www.moe.gov.ge
- Официальный веб-сайт Национального статистического управления Грузии: www.geostat.ge
- Gabriadze, Nana. *Situation Assessment of Small-Scale Water Supply Systems in the Dusheti and Marneuli Districts of Georgia*.
- «Стратегия для Грузии», документ Европейского банка реконструкции и развития.
- Официальный веб-сайт президента Грузии: www.president.gov.ge/en.
- Leblanc, Maryanne (SWAT), and Ahmed A. R. Eiweida (Country Sector Coordinator). *Towards Improved Rural Sanitation in Georgia*.
- *Water resources of Georgia and their Use*, Republic of Georgia Country Report
- Официальный веб-сайт Всемирного банка: www.worldbank.org.
- Официальный веб-сайт Всемирной организации здравоохранения: www.who.int.
- «Объединенная компания водоснабжения Грузии»: http://water.gov.ge.

VIII.13. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Соединенном Королевстве

Управление ВСиВО на основе приватизации в Англии и Уэльсе

Исходная информация

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии – суверенное государство, расположенное у северо-западного берега Европы. В его состав входит остров Великобритания (Англия, Шотландия и Уэльс), северо-восточная часть острова Ирландия и множество более мелких островов. Территория Соединенного Королевства составляет 243 610 км^2. Численность населения Соединенного Королевства – 63,2 миллиона человек, средняя плотность населения – приблизительно 259 жителей на 1 км^2. По данным МВФ, в 2013 г. валовой внутренний продукт по паритету покупательной способности (ВВП ППС) Соединенного Королевства составлял 2 391,04 миллиарда долл. США (ВВП ППС на душу населения – 37 501,7 долл. США). Климат Соединенного Королевства – умеренный. Общий объем возобновляемых водных ресурсов равен 147 км^3. Две трети объема водоснабжения в Соединенном Королевстве имеют своим источником поверхностные ресурсы.

Административно-территориальное устройство

Соединенное Королевство – унитарное государство, конституционная монархия с парламентской системой. Правительство возглавляет премьер-министр, который назначает всех остальных министров. Кабинет министров является высшим органом принятия решений. В разработке первичного законодательства правительство зависит от парламента. Соединенное Королевство состоит из четырех стран. Англия поделена на 9 регионов, которые далее подразделяются на 83 графства и 326 округов. Средняя численность населения округа – 193 000 жителей, средняя площадь – 747 км^2. Шотландия поделена на 32 территории советов (166 050 жителей, 2 450 км^2). Местные органы власти Уэльса представлены 22 унитарными управлениями (139 250 жителей, 945 км^2). Северная Ирландия состоит из 26 районных советов (69 650 жителей, 532 км^2).

Развитие сектора ВСиВО

В настоящее время коммунальное водоснабжение и водоотведение Соединенного Королевства характеризуется высоким качеством услуг и всеобщим доступом. В Англии и Уэльсе начиная с конца XIX века оказание услуг ВСиВО взяли на себя местные органы власти (предоставление услуг местными органами государственного управления). В то время сектор ВСиВО был очень раздробленным: до 1950-х гг. насчитывалось более 1 000 предприятий ВСиВО – впоследствии их число сократилось до 198 путем процесса постепенной консолидации. Из этих

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

198 предприятий ВСиВО 64 принадлежали местным органам власти, 101 – совместным советам, членами которых были представители нескольких органов государственного управления, а 33 предприятия ВСиВО были частными. В 1974 г. по закону «О воде» (1973 г.) основа оказания услуг ВСиВО была реорганизована: было создано 10 унитарных региональных управлений водных ресурсов (РУВР) – по одному на каждый речной бассейн. Сотрудники РУВР назначались правительством, и РУВР отвечали за сектор ВСиВО на всей территории бассейна. Процесс реорганизации не затронул частные компании ВСиВО (обеспечивавшие водой 25% населения). После 1979 г. сектор ВСиВО оставался государственным, но правительство пыталось повысить рентабельность предприятий ВСиВО. В рамках попытки коммерциализации в соответствии с законом «О воде» (1983 г.) было сокращено число членов советов региональных управлений водных ресурсов. Это привело к централизации сектора ВСиВО вследствие вывода из состава советов РУВР представителей местных органов государственного управления. Следующим этапом развития ВСиВО стал процесс приватизации. Связанные с ВСиВО функции органов власти были отделены, и их сохранил за собой частный сектор. Одновременно вновь учрежденные компании получили в собственность все системы водоснабжения и водоотведения и имущество РУВР. По закону «О воде» (1988 г.) эти компании получили сектор ВСиВО по концессии на срок 25 лет (за исключением 25%, которыми владели существовавшие малые частные компании), и этот закон защищал их от любой возможной конкуренции. В результате процесса приватизации возникло три регулирующих органа: Инспекция по питьевой воде (ИПВ), которая осуществляла мониторинг качества воды; Национальное управление по рекам (в настоящее время – Агентство по охране окружающей среды, или АООС), которое осуществляло мониторинг загрязнения рек и окружающей среды, и Управление по регулированию услуг водоснабжения и водоотведения (ОФВАТ). На ОФВАТ была по закону возложена ответственность обеспечения – путем сопоставления предприятиями ВСиВО результатов деятельности друг друга (коллегиальных обзоров) – рентабельности предприятий ВСиВО и незлоупотребления ими своим монопольным положением. Тарифы на воду устанавливаются на основе бизнес-планов на 5-летний период. По закону «О водном хозяйстве» (1999 г.) запрещено отключать бытовых потребителей от услуг ВСиВО в связи с неплатежами. Кроме того, по этому закону разрешается продолжать применять тарифы на воду на основе стоимости налогооблагаемого имущества. В настоящее время в Англии и Уэльсе услуги ВСиВО предоставляются несколькими частными компаниями, которые функционируют в крупных масштабах. Десять из них отвечают как за услуги водоснабжения, так и за услуги водоотведения, 13 (главным образом сравнительно небольшие компании) занимаются только водоснабжением.

В Шотландии за ВСиВО в прошлом отвечали 12 местных органов государственного управления (региональные советы и советы островов), основные фонды принадлежали местным органам государственного управления. В начале 1990-х гг. правительство Соединенного Королевства объединило региональные советы и

советы островов в три региональных поставщика коммунальных услуг в качестве подготовки к приватизации. Однако проект приватизации не был поддержан на референдуме по воде 1994 г. в Стратклайде. В 2002 г. шотландский парламент принял закон «О водном хозяйстве», по которому эти три поставщика услуг были объединены в одного поставщика – «Scottish Water». В 2005 г. по закону «Об услугах ВСиВО» была разрешена конкуренция за «розничные» услуги (определяемые как услуги по применению приборов учета, фактурированию и обслуживанию потребителей). Оптовые услуги ВСиВО остаются при этом монополией государства. Комиссия по водному хозяйству Шотландии является экономическим регулирующим органом, который самостоятельно устанавливает тарифы на услуги исходя из их минимальной общей разумной стоимости. Природоохранным регулирующим органом является Агентство по охране окружающей среды Шотландии, стандарты питьевой воды определяются ЕС.

В Северной Ирландии до 1973 г. за услуги ВСиВО отвечали местные советы; исключение составляла столица Белфаст, где эта ответственность была возложена на комиссаров по водным ресурсам Белфаста. В 1973 г. ответственность за услуги ВСиВО была передана Министерству окружающей среды, а именно ответственному сотруднику по водным ресурсам (обеспечивающему управление и руководство ВСиВО). В 1996 г. должность ответственного сотрудника по водным ресурсам была преобразована в исполнительное агентство, которое было переименовано в Службу водоснабжения Северной Ирландии. С 1999 г. за водное хозяйство отвечает Управление регионального развития. В настоящее время система ВСиВО Северной Ирландии характеризуется устаревшей инфраструктурой и значительными потерями воды.

Сектор ВСиВО Соединенного Королевства в целом характеризуется высоким охватом населения водоснабжением, близким к 100%, и услугами водоотведения – приблизительно 97% населения и в городах, и в селах. Самой большой проблемой в Соединенном Королевстве является низкий охват приборами учета: только 40% счетов рассчитываются на основе объема. Среднее водопотребление в городах составляет почти 150 литров на человека в сутки. По данным ОФВАТ за 2010-2015 гг., средний тариф на воду в Англии и Уэльсе равен приблизительно 1,9 долл. США/м^3, и каждые пять лет он систематически растет. В Шотландии цены значительно ниже, но все равно одни из самых высоких в мире.

Бизнес-модели ВСиВО в малых городах и сельской местности

В Соединенном Королевстве нет существенной разницы между городами и селами в том, что касается доступа к ВСиВО. Одной из причин этого является очень высокая плотность населения: по этому показателю Соединенное Королевство занимает 53 место в числе 241 страны мира. Охват ВСиВО высокой процентной доли населения и наличие единой нормативно-правовой основы позволяют малым городам

и селам пользоваться преимуществами, которые имеются в городах. В Англии и Уэльсе услуги ВСиВО предоставляются частными региональными предприятиями ВСиВО. Цены на основе измеряемого объема едины во всей зоне обслуживания, цена на основе налогооблагаемой стоимости имущества зависит от зоны. Единственное улучшение, которое можно осуществить не только в малых городах и селах, но и во всем Соединенном Королевстве – это улучшение состояния инфраструктуры для сокращения потерь воды. К сожалению, для этого необходимо последовательно поднимать плату за услуги ВСиВО.

Библиография:

- Официальный веб-сайт Международного Валютного Фонда: www.imf.org
- Официальный веб-сайт ОФВАТ: www.ofwat.gov.uk
- Vickers, John and George Yarrow. *Privatization: An Economic Analysis*. MIT Press, 1995.
- Официальный веб-сайт «Scottish Water»: www.scottishwater.co.uk
- Lobina Emanuele, and David Hall. *UK Water Privatisation – a Briefing.*
- *Water Resources in England and Wales – Current State and Future Pressures*. Environment Agency.
- Официальный веб-сайт Всемирной организации здравоохранения: www.who.int

VIII.14. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Италии

Дальнейшая реформа по регионализации ВСиВО в Италии

Исходная информация

Италия – страна на юге Европы, граничащая с Францией, Швейцарией, Австрией и Словенией на севере, на юге ее границу полностью образуют Апеннинский полуостров и острова Сицилия и Сардиния. Территория составляет 301 338 км^2. Население – около 59,6 миллиона человек, средняя плотность населения - почти 198 жителей на 1 км^2. По данным МВФ, в 2013 г. валовой внутренний продукт на основе паритета покупательной способности (ВВП ППС) Италии составлял 1 835,66 миллиарда долл. США (ВВП ППС на душу населения – 30 094 долл. США). Климат Италии очень многообразен. Объем возобновляемых водных ресурсов составляет около 191,3 км^3.

Административно-территориальное устройство

Итальянская Республика – унитарное государство, парламентская представительная демократия, главой государства в которой является президент. Двухпалатный парламент состоит из Палаты депутатов и Сената. На общенациональном уровне самым высоким уровнем местной исполнительной власти является центральное правительство. Италия поделена на 20 регионов. Пять из этих 20 регионов имеют особый автономный статус, позволяющий им принимать законодательство по некоторым местным вопросам. Средняя территория регионов составляет 15 066 км^2. Регионы, в свою очередь, делятся на 110 провинций и 8 100 муниципалитетов. Каждый муниципалитет, средняя численность населения которого составляет 7 358 человек, возглавляет мэр, которому оказывают содействие законодательный и исполнительный органы. Кроме того, существует 15 метрополий.

Развитие сектора ВСиВО

Ситуацию с водоснабжением и водоотведением в Италии можно охарактеризовать как очень проблематичную и сложную. В доступе к водоснабжению имеются некоторые очевидные недостатки в связи с длительными сезонными периодами засух и неэффективным управлением водными ресурсами. Главными препятствиями в секторе ВСиВО являются раздробленные юридическая компетенция и институциональные обязанности, а также недостаточная координация всех задействованных участников. Другими показателями состояния ВСиВО в Италии являются большой объем потребления питьевой воды на одного человека и огромный процент потерь воды в результате утечек в водопроводных сетях, средний возраст которых превышает 30 лет.

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

Вплоть до середины 1990-х гг. сектор услуг ВСиВО Италии был по большей части раздробленным и управлялся более чем 8 000 предприятиями ВСиВО. Основными недостатками этой системы были низкая эффективность, отсутствие надлежащей практики управления и недостаточная финансовая устойчивость, и все эти проблемы вызывали серьезную озабоченность в ходе выполнения законодательства ЕС. В 1994 г. Парламент Италии одобрил реформу сектора ВСиВО, приняв закон Галли, названный так в честь его инициатора. Этой реформой подчеркивались два основных аспекта. Во-первых, вода признавалась общественным благом и ресурсом, который должен охраняться и использоваться на основе критериев солидарности. Во-вторых, главная цель состояла в том, чтобы уменьшить раздробленность организационной основы. Такой централизованный подход был принят на основе оптимальных территориальных зон (по-итальянски *Ambito Territoriale Ottimale – ATO*), представлявших собой специально определенные новые территории оказания услуг ВСиВО, и на основе комплексного управления водными ресурсами в этих новых зонах обслуживания. Была создана 91 АТО со средней численностью населения 616 000 жителей и средней территорией 3 162 км^2. В каждой АТО устанавливался свой единый тариф на воду. Реформой предусматривались разные уровни ответственности за услуги ВСиВО. На общенациональном уровне за комплексный надзор в соответствии с руководящими принципами правительства отвечал Комитет по контролю и использованию водных ресурсов (COVIRI). На региональном уровне региональные и бассейновые управления несли ответственность за природоохранное регулирование и развитие инфраструктуры бассейнов, а услуги ВСиВО были переданы с муниципального на региональный уровень. Регионы получили общие полномочия на принятие решений при создании АТО и на разрешение участия частного сектора на их территории. Предусматривалось оказание услуг ВСиВО государственными, смешанными или частными субъектами. Наконец, на суббассейновом уровне муниципалитеты сохранили за собой право собственности на инфраструктуру и назначали управления АТО, отвечавшие за экономическое регулирование, мониторинг результативности деятельности и контроль за выполнением обязательств. Приватизация не была обязательной, однако во многих муниципалитетах услуги ВСиВО перешли из государственной в частную сферу, а специализированные государственные ведомства были преобразованы в частные компании и консорциумы. В результате реформы Галли произошла централизация управления водными ресурсами, хотя и не без недостатков. В связи с этой реформой услуг ВСиВО возникли следующие основные проблемы: неэффективность контроля управлений над частными компаниями, недостаточное участие общественности в определении стандартов оказания услуг, опасное образование олигополий в сфере коммунальных услуг и институциональные недостатки региональных ведомств. В 2006 г. Экологическим кодексом был отменен закон Галли, но основная правовая основа услуг ВСиВО в Италии по-прежнему опирается на значительную часть этого закона. Еще одна реформа имела место в 2011 г. – ее главной целью было создание нового Национального водного управления, наделенного независимым полномочием

на регулирование (AEEG). Главная роль AEEG состоит в том, чтобы создавать стимулы к инвестициям для повышения эффективности услуг ВСиВО и внедрить новую тарифную систему. В соответствии с этой реформой, хотя она не вступила полностью в силу, АТО в их предыдущей форме и с точки зрения той роли, которую они играли, будут упразднены, а «бассейновые» территории будут управляться бассейновыми советами.

Несмотря на проблемы нормативно-правового характера, процент охвата населения Италии услугами ВСиВО довольно высок. По оценкам Статистического управления Италии, 97% населения имеют доступ к питьевой воде, поставляемой сектором ВСиВО. Однако эта картина может вводить в заблуждение: Италия по-прежнему сталкивается с серьезными проблемами. Более 10% клиентов ВСиВО (приблизительно 30% населения юга) жалуются на перебои в водоснабжении. Среднее водопотребление составляет 183 литра на человека в сутки, при этом общие утечки равны 32% (120 дм^3 на человека в сутки), на юге утечки превышают 40%. Приблизительно треть населения сообщает о том, что они не уверены в безопасности питьевой водопроводной воды – эта процентная доля достигает 60% на Сицилии и 50% на юге страны в целом. Средняя плата за воду составляет 1,46 евро/м^3 (приблизительно 1,99 долл. США/м^3). Средний охват канализационными системами составляет 86%, уровень охвата наиболее высок в Риме (столице) – 98%. Средний возраст канализационных систем в Италии – 27 лет.

Бизнес-модель ВСиВО в малых городах и сельских населенных пунктах

Ситуация в секторе ВСиВО Италии в целом и ситуация в малых городах и селах сравнительно благоприятна. Только 31% населения (приблизительно 18,5 миллиона человек) проживает в сельской местности, где охват водоснабжением составляет 94%, а охват водоотведением – минимум 33% и в среднем – 80%. Хотя улучшения возможны всегда, эти цифры указывают на то, что население, не подключенное к сетям, скорее всего, проживает в «рассредоточеных домах» и что, возможно, их стоит подключить к сетям. Жители, не подключенные к системам водоснабжения, получают воду из индивидуальных колодцев. После принятия закона Галли малые города и сельские населенные пункты включаются в АТО, в которых действуют политика и тариф на ВСиВО такие же, как в городах того же «бассейна». В результате такой ситуации малые города и сельские населенные пункты выигрывают в силу принципа выравнивания, который состоит в устранении различий между городами и селами.

Библиография:

- Материалы 2го семинара «Регулирование водного хозяйства в Европе», Флоренция, 28 и 29 ноября 2013 г.
- Официальный веб-сайт Международного Валютного Фонда: www.imf.org.
- Официальный веб-сайт Статистического управления Италии: www.istat.it/en.
- Обзоры природоохранной деятельности ОЭСР, Италия, 2013 г.
- Garizio, Marina. *Policy on Water Pricing in Italy.*

- Goria, Alessandra, and Nicola Lugaresi. *The Evolution of the National Water Regime in Italy.*
- Armeni, Chiara. *The Right to Water in Italy*. IELRC Briefing Paper.
- Valbonesi, Paola, Università degli Studi di Padova. *Water Sector Regulation in Europe: the Italian Case*. 2nd Workshop at the Florence School of Regulation on "Water Sector Regulation in Europe," 28-29 November, 2013.
- Massarutto, Antonio. *Water Services and Regulation in Italy - Issues and Way Forward*. Dept of Economics, Università di Udine, IEFE, Università Bocconi, Milano.
- Muraro, G. *Water Services and Water Policy in Italy.*
- Mangano, Andrea. *Water Services in Italy: Evolution, Perspectives and Question Marks*.
- Bonacina, Monica, et al. *What Determines Efficiency? An Analysis of the Italian Water Sector*.
- Официальный веб-сайт Всемирной организации здравоохранения: www.who.int.

VIII.15. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Кыргызстане

Управление ВСиВО в условиях децентрализованного государственного управления в Кыргызстане

Исходная информация

Кыргызстан – страна на северо-востоке Центральной Азии, граничащая с Казахстаном (на севере). Узбекистаном (на западе), Таджикистаном (на юге) и Китаем (на востоке). Площадь территории страны – 199 951 км^2. Численность населения Кыргызстана составляет около 5,6 миллиона человек, средняя плотность населения – около 28 жителей на 1 км^2. По данным МВФ, в 2013 г. валовой внутренний продукт по паритету покупательной способности (ВВП ППС) Кыргызской Республики был равен 14,49 миллиарда долл. США (ВВП ППС на душу населения – 2 568 долл. США). Климат Кыргызстана – резкий континентальный и засушливый в большей части страны. Общий объем возобновляемых водных ресурсов – около 23,62 км^3. Приблизительно 85% систем водоснабжения Кыргызской Республики используют подземные воды.

Административно-территориальное устройство

Кыргызстан – унитарное государство, парламентская представительная демократия, глава государства в которой – президент. Премьер-министр возглавляет правительство, которое вместе с президентом является органом исполнительной власти. Кыргызстан поделен на семь областей, управляемых назначаемыми губернаторами. Столица Бишкек и второй по величине город Ош – независимые с административной точки зрения города, которые по статусу приравниваются к области. Средняя площадь территории областей – 28 564 км^2. Области далее подразделяются на 40 районов (управляемых назначаемыми правительством должностными лицами) и 25 городов. Ответственность за услуги водоснабжения и водоотведения возложена на местные органы государственного управления 25 городских и 459 сельских муниципалитетов.

Развитие сектора ВСиВО

После того, как Кыргызская Республика стала независимой, в ней были разработаны и приняты соответствующие законы и подзаконные акты в отношении сектора водоснабжения и водоотведения с целью обеспечения населения страны питьевой водой. В число этих законодательных актов входят закон «О воде», закон «О питьевой воде» и Водный кодекс – основной закон, регулирующий водные отношения. На общенациональном уровне за сектор ВСиВО отвечает Управление хозяйственно-питьевого водоснабжения и водоотведения Государственного агентства по делам

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Кыргызской Республики. Децентрализация ответственности за услуги ВСиВО и их передача местным государственным органам породили ряд проблем. В настоящее время население снабжается питьевой водой посредством более чем 1 050 централизованных систем водоснабжения, в 133 из которых в качестве источника воды используются поверхностные воды. Из-за дефицита местных бюджетов, слабого местного потенциала управления инфраструктурой ВСиВО и низких тарифов финансовое положение операторов ВСиВО, как правило, является плохим. Последние десять лет практически все они, за исключением Бишкекводоканала, нерентабельны, качество услуг снижается. Тарифная политика политизирована: губернаторы областей и мэры городов предпочитают не повышать тарифы, чтобы не провоцировать недовольство населения местными органами государственного управления и центральным правительством. Значительного участия частного сектора в текущем ремонте и содержании систем ВСиВО и их развитии не ожидается; до настоящего времени частный оператор только один – в городе Кант. В селах по программе «Таза суу» («Чистая вода») в реконструкцию водохозяйственной инфраструктуры вносит вклад местное население в форме денежных взносов (5% общих затрат) и в форме труда (эквивалент 15% общих затрат).

Большие потери воды (20-55%) в водопроводных сетях имеют место из-за плохого состояния инфраструктуры. Большинство систем водоснабжения нуждаются в капитальном ремонте; 40% водопроводов превысили сроки амортизации, и они находятся в неисправном состоянии, 261 водопровод не соответствует санитарно-гигиеническим требованиям, и более 4 000 водоразборных колонок вышли из строя. По закону «О питьевой воде» при организации жилых индивидуальных массивов государственные органы обязаны в течение трех лет построить и ввести в эксплуатацию водопровод для бесперебойного водоснабжения проживающего населения, что фактически затягивается на длительные сроки. В связи с земельной реформой возникли проблемы выполнения необходимых ограничительных мер в зонах санитарной охраны водоисточников. В большинстве случаев индивидуальные источники не оборудованы надлежащим образом и не охраняются. Кроме того, растет потребность в подготовке технического персонала, занятого на предприятиях ВСиВО.

В 2011 г. 92,4% населения республики имели доступ к водопроводному хозяйственно-питьевому водоснабжению. Только в Бишкеке водопроводными системами обслуживается все население. Однако в этом регионе наблюдается понижательная тенденция доступа к безопасной питьевой воде: в некоторых случаях процентная доля охвата услугами водоснабжения сократилась на целых 10%. Среднее водопотребление варьируется от 50 до 125 литров на человека в сутки. Продолжительность бесперебойного оказания услуг в городах составляет в среднем 16 часов в сутки. Плата за 1 $м^3$ воды является сравнительно низкой и варьируется от 0,02 долл. США/$м^3$ до 0,24 долл. США/$м^3$, средняя собираемость платежей приближается к 65%. В отличие от доступа к чистой питьевой воде улучшение доступа

населения к водоотведению представляет собой более сложную задачу. Успехи в этом вопросе достаточно скромные: в период 2006 г. по 2011 г. доля населения, имеющего доступ к канализации, увеличилась всего на 1,5% - приблизительно до 26%. Улучшение доступа к водоотведению является проблемой не только в селах, но и в городах. Из имеющихся 350 очистных сооружений канализации 40 % не обеспечивают нормативной очистки стоков. Причины затруднений в прогрессе по доступу к водоотведению в основном носят экономический характер, однако они связаны и с вопросами культуры и образования.

В последние годы в Кыргызстане реализовывалось много международных программ. Азиатским банком развития (АзБР) финансировался проект «Оказание инфраструктурных услуг в населенных пунктах», направленный на реконструкцию и строительство систем водоснабжения в 730 селах и 7 городах с общим населением 2 миллиона человек. Реализовывавшийся в 2002-2007 гг. проект Всемирного банка «Сельское водоснабжение и водоотведение» также имел своей целью реконструкцию и строительство сельских систем водоснабжения в 270 селах. Поскольку эти проекты финансировались совместно с правительством, их общая стоимость достигала приблизительно 70 млн долл. США. Для поддержки ресурсами реализации этих проектов в северных регионах страны правительство Соединенного Королевства совместно с Всемирным банком выделило дополнительный грант в размере 4,4 млн долл. США на реализацию программы по санитарии и гигиене.

Бизнес-модели ВСиВО в малых городах и сельской местности

В Кыргызстане решение проблемы обеспечения населения чистой питьевой водой и улучшения санитарно-гигиенических условий на селе возведено в ранг общенациональной задачи. По официальным данным, на территории страны числится 1805 сел, из них 725 сел (40%) не имеют достаточного доступа к централизованной питьевой воде; в 396 селах (22%) вообще отсутствуют водопроводные сети и население потребляет воду из открытых источников воды. Преобладающей моделью операторов ВСиВО являются местные общественные организации и местные предприятия ВСиВО в малых городах. Средняя продолжительность обслуживания в селах составляет 6 часов в сутки. Поскольку основная часть населения страны проживает в селах, общая характеристика услуг ВСиВО в Кыргызстане имеет большее значение не для городов, а для этих населенных пунктов.

Библиография:

- Официальный веб-сайт Азиатского банка развития: www.adb.org.
- Официальный веб-сайт Международного Валютного Фонда: www.imf.org.
- Kamkwalala, Jonathan. *Kyrgyz Republic: Rural Water Supply and Sanitation Project. IFI Coordination in Provision of Rural Water and Sanitation Services*.
- *Kyrgyzstan*. UN Water.

- Ailoobayev, A.Sh.Dj. *Regional Report on the Regional Water Partnership (Kyrgyz Republic)*.
- *Regional Review – Water Supply and Sanitation in the Countries of Central Asia and Southern Caucasus*. Global Water Partnership.
- Официальный веб-сайт Всемирного банка: www.worldbank.org.
- Официальный веб-сайт Всемирной организации здравоохранения: www.who.int.
- «Национальный диалог по политике финансирования городского и сельского ВСиВО в Кыргызской Республике». ОЭСР, 2010.

VIII.16. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Польше

Успешное оказание услуг ВСиВО муниципальными предприятиями ВСиВО, функционирующими главным образом в соответствии с коммерческим правом Польши

Исходная информация

Республика Польша – страна Центральной Европs, граничащая с Германией (на западе), Чешской Республикой (на юге), Словакией (на юге), Украиной (на востоке), Беларусью (на востоке), Литвой (на северо-востоке), Калининградской областью (на севере) и омываемая Балтийским морем (на севере). Территория страны составляет 312 679 км^2. Численность населения Польши – около 38,5 миллиона человек, средняя плотность населения – около 123 жителей на 1 км^2. В 2013 г. валовой внутренний продукт по паритету покупательной способности (ВВП ППС) Польши, по данным МВФ, составлял 824,78 миллиарда долл. США (ВВП ППС на душу населения – 21 005 долл. США). Климат Польши – главным образом умеренный. Объем возобновляемых водных ресурсов составляет приблизительно 61,6 км^3.

Административно-территориальное устройство

Польша – унитарное государство, парламентская демократическая республика, в которой президент является главой государства. Высшим уровнем исполнительной власти является Совет министров. Законодательной властью наделены и правительство, и двухпалатный Парламент, состоящий из нижней палаты и Сената. Судебная власть независима. Польша поделена на 16 воеводств. Воеводства, в свою очередь, поделены на 379 округов и 2 479 муниципалитетов. Крупные города, как правило, имеют статус как муниципалитета, так и округа. Средняя численность населения муниципалитета – около 15 тысяч человек, средняя площадь – приблизительно 126 км^2.

Развитие сектора ВСиВО

Вследствие недостатка инвестиций во время коммунистического режима техническая инфраструктура Польши пришла в упадок, что имело своим результатом плохое качество воды и проблемы с эксплуатацией основных фондов ВСиВО. Сегодня, 20 лет спустя, состояние сектора водоснабжения и водоотведения (ВСиВО) Польши является надежным и постоянно улучшается. Однако по-прежнему существуют проблемные вопросы, такие как вторичное загрязнение воды, старые трубы и дестабилизация давления, диспропорция водопроводных и канализационных сетей.

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

В 2000-2001 гг. в Польше был принят целый ряд природоохранных законодательных актов, которыми вносились поправки в законы или которые заменяли собой законы 1970-х и 1980-х гг. В настоящее время основным законодательным актом, регулирующим оказание услуг ВСиВО в Польше, является закон «О водоснабжении и водоотведении» (2001 г.). Органом регулирования качества питьевой воды является Министерство здравоохранения, органом регулирования очистки сточных вод – Министерство охраны окружающей среды. По закону «О муниципальном самоуправлении» (1990 г.) за оказание услуг питьевого водоснабжения и водоотведения на своих территориях отвечают муниципалитеты. Этот закон наделяет муниципалитеты полномочиями на определение способа организации оказания услуг водоснабжения и водоотведения на своей территории. Оказание услуг организуется в форме муниципальных коммерческих компаний или в форме бюджетных предприятий. Кроме того, муниципалитет может подписать контракт с внешним поставщиком услуг или заключить договоренность о ГЧП с частными партнерами, но на сегодняшний день такое происходит довольно редко в Польше. Помимо этого, муниципалитет может передать ответственность за оказание услуг водоснабжения и водоотведения другому муниципалитету или создать совместно с другими муниципалитетами ассоциацию для совместного оказания услуг водоснабжения и водоотведения. Самой распространенной моделью оказания услуг водоснабжения и водоотведения в Польше является оказание услуг коммерческой компанией, полностью принадлежащей муниципалитету (как правило, обществом с ограниченной ответственностью). В малых городах и сельских муниципалитетах обычно функционируют бюджетные предприятия. В городах самой популярной правовой формой компании водоснабжения и водоотведения является общество с ограниченной ответственностью, в самых крупных городах больше распространены акционерные общества. Оказание услуг в рамках государственно-частных партнерств имеет место довольно редко, самыми известными примерами служат предприятия «Gdansk Saur Neptun» и «Aqua Bielsko Biala». В 2012 г. в Польше насчитывалось 1 793 предприятия водоснабжения – это меньше числа единиц местных органов государственного управления муниципального уровня. Среднее предприятие водоснабжения и водоотведения оказывает услуги в среднем приблизительно 1,5 единицы местных органов государственного управления (приблизительно 22,5 тысячи человек).

Муниципалитеты принимают местные нормативно-правовые акты об услугах водоснабжения и водоотведения, которыми устанавливаются права и обязанности предприятий ВСиВО и их клиентов, и контролируют выполнение этих нормативно-правовых актов. Муниципалитеты также уполномочены лицензировать действующие на их территории предприятия ВСиВО. Отношения предприятия водоснабжения и водоотведения с клиентами регулируются индивидуальным договором сторон. По закону 2001 г. муниципальный совет утверждает тарифы на воду и сточные воды. Однако, если тариф полностью соответствует методологии, предусмотренной законом, он может вступить в силу, даже если местный совет не принял требуемого постановления. В 2010 г. почти половина (46%) капиталовложений, связанных с

охраной окружающей среды, финансировалась из собственных источников. К ним относятся источники финансирования предприятий ВСиВО (около 60%), муниципалитетов (приблизительно 40%), внешние источники (главным образом средства ЕС) (19%), экологические фонды Польши (18%) и кредиты и займы (10%). С 2004 г. Польша является членом ЕС и обязана выполнять директивы ЕС, в том числе Директиву по городским сточным водам, которой требуется надлежащая очистка сточных вод в агломерациях с эквивалентом численности населения (э.ч.н.) более 2 000. Для выполнения этого обязательства Правительство приняло Программу в отношении сточных вод страны, которой определяются планы строительства необходимых объектов инфраструктуры водоотведения. Агломерация определяется в Директиве как территория достаточной концентрации населения и/или хозяйственной деятельности для сбора городских сточных вод и их отвода на городские очистные сооружения канализации. В Польше термин «достаточная концентрация» определяется как 120 человек на 1 км канализационных труб. Программа в отношении сточных вод страны реализуется за счет разных источников, значительная часть финансируется из структурных фондов ЕС.

В городах охват и водопроводными, и канализационными сетями равен почти 100%, тогда как в селах этот показатель ниже. Согласно Статистическому ежегоднику 2012 г., сектор ВСиВО обеспечивал водой 96,5% общего населения (37,15 миллиона человек). Среднее водопотребление в городах составляло около 95 дм^3 на человека в сутки. Охват канализационными сетями целом равен 87% населения (33,5 миллиона человек). Средняя цена воды без учета НДС в 2012 г. составляла 3,67 злотых/м^3 (приблизительно 1,17 долл. США), средняя цена на канализацию – 6,27 злотых/м ^{3} (приблизительно 2,01 долл. США). Согласно Статистическому ежегоднику 2012 г., по сравнению с 2011 г. совокупная цена на воду и водоотведение возросла на 11,7%.

Бизнес-модели ВСиВО в малых городах и сельской местности

Из 40% населения, проживающего в селах, только 77% подключены к централизованным системам водоснабжения и только у 30% есть доступ к услугам водоотведения. Разница в развитии сетей водоснабжения и сетей водоотведения в селах варьируется от 50% до 65% в зависимости от региона. Хотя в период 2000-2010 гг. капиталовложения в системы водоснабжения и водоотведения удвоились, диспропорция в развитии канализационных систем в сельской местности по-прежнему очень велика. В сельской местности, в которой отсутствуют централизованные системы ВСиВО, люди пользуются индивидуальными колодцами и септик-танками. В этом случае они обязаны по закону заключить договор на оказание услуг вывоза сточных вод на очистные сооружения канализации.

Типичный сельский и полусельский муниципалитет Польши состоит из города, являющегося центром муниципалитета, и сопредельных с ним сел. Инфраструктура ВСиВО представлена несколькими отдельными системами, которые эксплуатируются

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

муниципальным предприятием ВСиВО. В настоящее время наблюдается тенденция объединения систем и охвата городскими системами ВСиВО прилегающих сел для достижения экономии от увеличения масштабов. Такая ситуация обусловлена критериями отбора для финансирования за счет структурных фондов ЕС проектов инвестиций в инфраструктуру ВСиВО. В более крупных масштабах это ведет к разным формам межмуниципального сотрудничества. Предприятия ВСиВО, как правило, применяют единые тарифы для всех потребителей, даже в случае разных систем, однако в некоторых случаях тарифы на воду разные.

Библиография:

- Сбор и анализ контрольных показателей результативности предприятий водоснабжения и водоотведения Польши («IB-NET»).
- Официальный веб-сайт Международного Валютного Фонда: www.imf.org.
- Municipal infrastructure in 2009, water and wastewater sector, KAE Nr 1/I/2010
- Официальный веб-сайт Статистического управления Польши: www.stat.gov.pol.
- Bogdanowicz, Mateusz. *Reports of Economic Chamber of Polish Waterworks*. Environmental Protection, 2010.
- Prices for Cold Piped Water in 2009. KAE 2/IV/2011.
- Capital Investment Costs and Sources of Financing; Physical Effects of the Investments. Tangible Assets. KAE 1/VIII/2011.
- Water Utilities in Poland: Structure, Ownership, Employment, Salaries. KAE 3/V/2011.
- Financial Results of Water Utilities in 2009. KAE 1/VI/2011.
- Szymanska, Daniela, and Jadwiga Bieganska. *Rural Areas in Poland in the Light of Analysis on Selected Infrastructure Elements and Housing*. University of Nicolaus Copernicus in Torun, Poland.
- Prof. Sadowy, Marta. *Water and Sewage Network as a Part of Communal Infrastructure*. Zyrardow Yearbook, 2009.
- Water Time National Context Report: Poland.

VIII.17. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в России

Преобразование управления ВСиВО в Российской Федерации

Исходная информация

Россия – страна, расположенная в северной части Евразии, граничащая от северо-запада до юго-запада с Норвегией, Финляндией, Эстонией, Латвией, Литвой, Польшей (включая Калининградскую область), Беларусью, Украиной, Грузией, Азербайджаном, Казахстаном, Китаем, Монголией и Северной Кореей. У России общие морские границы с Японией (в Охотском море) и американским штатом Аляска (в Беринговом проливе). Территория страны – 17 098 242 км^2. Численность населения России – 143,7 млн человек, средняя плотность населения – около 8 жителей на 1 км^2. Приблизительно 74% населения России проживает в городах. По данным МВФ, в 2013 г. валовой внутренний продукт по паритету покупательной способности (ВВП ППС) составлял 2 640,74 миллиарда долл. США (ВВП ППС на душу населения – 18 671 долл. США). Климат на большей части территории страны – влажный континентальный. Общий объем возобновляемых водных ресурсов России – 4 508 км^3. Приблизительно 70% хозяйственно-питьевого водоснабжения имеет своим источником поверхностные воды.

Административно-территориальное устройство

Россия – федеральная полупрезидентская республика, в которой главой государства является президент, главой правительства – премьер-министр. Российская Федерация построена как представительная демократия, в которой федеральное правительство состоит из трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной власти. Законодательная ветвь власти представлена двухпалатным Федеральным собранием Российской Федерации, состоящим из Государственной Думы и Совета Федерации. Российская Федерация состоит из 83 субъектов федерации. Степень автономии этих субъектов разнится, но они имеют равное представительство в Совете Федерации. Субъекты федерации сгруппированы в восемь федеральных округов, каждым из которых руководит уполномоченный, назначаемый президентом. В отличие от субъектов федерации, федеральные округи являются не территориальным уровнем государственного управления, а управляются федеральным правительством. Существуют субъекты федерации шести видов: 46 областей, 21 республика, 9 территорий, 4 автономных округа, 2 города федерального значения и одна автономная область. Два города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург) функционируют как отдельные регионы. В России насчитывается 1 097 городов (население 15 из которых составляет более 1 миллиона жителей в каждом), 1 286 поселков городского типа и 153 124 сел (в том числе почти 20 000 покинутых сел).

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

Развитие сектора ВСиВО

Россия сталкивается со значительными трудностями, решая проблемы, связанные с рациональным и безопасным оказанием услуг ВСиВО. Инфраструктура систем водоснабжения устарела, темпы инвестиций и внедрения новых технологий отстают от темпов поломок ключевых фондов. Проводимые в секторе ВСиВО реформы недостаточны с учетом потребностей этого сектора. В 1995 г. правительством был значительно усовершенствован Водный кодекс – ключевой документ, регулирующий сектор ВСиВО, в который в 2005 г. были включены нормативные положения об использовании, восстановлении и охране источников воды. Кодексом устанавливаются основные принципы заключения соглашений об источниках воды и определения платы за водопотребление. Кроме того, им расширяются права собственности на источники воды, поскольку им разрешается частная собственность на изолированных водных площадях. До внесения поправок в Кодекс Федеральным собранием был принят новый закон «О регулировании тарифов коммунальном хозяйстве» (2004 г.). Этот закон был призван реформировать тарифную систему и сделать ее экономически жизнеспособной путем создания независимого органа, регулярно пересматривающего и корректирующего тарифы. Другими важными законами являются закон «О концессионных соглашениях» (который вступил в силу в 2005 г. и которым была создана правовая основа сотрудничества государственного и частного секторов в области развития инфраструктуры) и закон «О водоснабжении и водоотведении» (который вступил в силу в 2011 г. и которым была создана правовая основа регулирования отношений в секторе водоснабжения и водоотведения). На общенациональном уровне за надлежащее управление ВСиВО отвечает Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства.

Федеральным законом о местных органах государственного управления функции организации, текущего ремонта и содержания и развития услуг ВСиВО переданы местным органам государственного управления, хотя в некоторых случаях системы ВСиВО принадлежат федеральному правительству (например, в Москве и Санкт-Петербурге). Местные органы государственного управления являются собственниками основных фондов 95% как инфраструктуры водоснабжения, так и инфраструктуры водоотведения. За оказание услуг ВСиВО отвечают водоканалы или муниципальные унитарные предприятия. Насчитывается более 800 водоканалов. Качество воды контролируется и проверяется центрами государственного санитарно-эпидемиологического надзора. Другими важными ведомствами сектора ВСиВО являются Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Тарифы устанавливаются муниципалитетами, а в некоторых случаях – региональными комиссиями по энергетике. С 2000 г. тарифы постоянно растут, хотя по-

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

прежнему существует хроническая проблема неоплаты счетов. Начиная с 2003 г. число частных компаний, которые берут на себя управление системами ВСиВО и их эксплуатацию, быстро растет. Как правило, операторы не становятся собственниками основных фондов, а эксплуатируют их по договору лизинга, аренды или концессии сроком на 25-49 лет. Такие договоры заключаются на конкурсной основе. Предпринимавшиеся на начальном этапе попытки приватизации привели к заключению нечетких контрактов, аспекты установления тарифов которых не регулировались, что в последнее время стало значительной проблемой. Сектор ВСиВО представляют Российская ассоциация водоснабжения и водоотведения (РАВВ) и Национальный союз водоканалов.

В 2012 г. 67% населения (приблизительно 96 миллионов человек) имели доступ к водоснабжению, в городах этот показатель составлял 84%. Среднее водопотребление бытовыми потребителями составляло 248 литров на человека в сутки. В России осуществляется непрерывное круглосуточное водоснабжение. Охват канализационной сетью составлял 62%.

В настоящее время в России реализуется несколько программ модернизации, направленных на замену устаревшей инфраструктуры, повышение качества воды и создание новой, эффективной водохозяйственной отрасли. Одной из таких программ является федеральная Программа «Чистая вода» на 2011-2017 гг. Эта программа имеет своей целью гарантировать гражданам доступ к питьевой воде и развитие сектора ВСиВО в целом. Программа финансируется правительством, ее реализация началась в 2012 г.

Бизнес-модели ВСиВО в малых городах и сельской местности

Ситуация с услугами ВСиВО в малых городах и селах хуже, чем в городах. Доступ к водоснабжению имеется только у 59% сельского населения, жители малых сел (с населением до 200 человек) полностью лишены доступа к таким услугам. В малых городах имеются примеры многофункциональных предприятий коммунального обслуживания, которые оказывают как услуги водоснабжения и водоотведения, так и услуги центрального отопления. В некоторых случаях хозяйственно-питьевое водоснабжение всего города обеспечивается крупным заводом (например, металлургическим заводом). Если завод располагает собственными очистными сооружениями канализации, возможно, он осуществляет и очистку бытовых сточных вод.

В последнее время прилагаются масштабные усилия по повышению качества услуг в селах и расширению их охвата водопроводными сетями. В заключение можно сказать, что российский сектор ВСиВО претерпевает постоянные преобразования в связи с неэффективным управлением им. Результаты этого процесса должны стать заметными в будущем. Однако он показал реальную опасность «дикой» приватизации, породившей социальные и финансовые проблемы, такие как требования о сокращении

штатов предприятиями как способ решения их проблем, неустойчивое повышение цен и бремя задолженности и неудач, которое ложится на государственные органы.

Библиография:

- Onishchenko, GG. *Drinking Water supply in the Russian Federation: Problems and Solutions*.
- Situation Country Profile – Russian Federation.
- *Development of Water Supply and Sanitation in Russian Federation*. Federal Agency for Construction, Housing, and Communal Services.
- *Practices of Water Resources Management, Water Supply and Sanitation in the Russian Federation*.
- Razumov, Alexandr. *Access by Vulnerable groups and Group with Special Needs to Water and Sanitation: Modern Situation and Policy Measures in Russia.*
- Likhacheva, Anastasia. *Water Industry in Russia: Challenges and Political Priorities*.
- *Financing Water Supply and Sanitation in EECCA Countries and Progress in Achieving Water Related Millennium Development Goals*. EAP Task Force.
- Hall David, and Vladimir Popov. *Privatisation and Restructuring of Water Supply in Russia and Ukraine*. 2005.
- Официальный веб-сайт Всемирного банка: www.worldbank.org.
- Официальный веб-сайт Всемирной организации здравоохранения: www.who.int.
- Официальный веб-сайт Международного Валютного Фонда: www.imf.org

VIII.18. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Румынии

От децентрализации к регионализации управления ВСиВО в Румынии

Исходная информация

Румыния находится на перекрестке Центральной и Юго-Восточной Европы, она граничит с Венгрией и Сербией (на западе), Украиной и Молдовой (на северо-востоке и востоке), Болгарией (на юге) и омывается Черным морем (на юго-востоке). Территория страны составляет 238 391 км^2. В 2013 г., по данным МВФ, валовой внутренний продукт по паритету покупательной способности (ВВП ППС) Румынии составлял 282,35 миллиарда долл. США (ВВП ППС на душу населения – 13 252 долл. США). Климат Румынии варьируется от умеренного до континентального. Объем возобновляемых водных ресурсов составляет 211,9 км^3. Приблизительно 40% поставляемой воды имеют своим источником подземные воды.

Административно-территориальное устройство

Румыния – унитарная полупрезидентская республика. Исполнительная ветвь власти представлена правительством и президентом. Президент назначает премьер-министра, который возглавляет Совет министров. Законодательная ветвь власти, двухпалатный Парламент, состоит из Сената и Палаты депутатов. Румыния поделена на восемь региональных формирований (именуемых регионами развития), однако эти регионы не имеют административного статуса или законодательного и исполнительного совета или правительства. Территория Румынии на региональном уровне далее поделена на 41 округ и муниципалитет Бухарест (столицу с префектом, генеральным мэром и городским советом). Каждым округом управляет окружной совет (ответственный за местные вопросы) и префект (ответственный за управление национальными вопросами на уровне округа). На местном уровне округи далее подразделяются на 319 городов и 2 856 коммун с собственными мэрами и местными советами.

Развитие сектора ВСиВО

В последние десятилетия организация услуг водоснабжения и водоотведения в Румынии изменилась и продолжает значительно меняться. До 1990 г. сектор ВСиВО функционировал как сектор коммунальных услуг на уровне округов в форме 42 многофункциональных предприятий ВСиВО, но без координирующего их деятельность центрального органа или министерства. Политика установления тарифов разрабатывалась на центральном уровне без учета критерия окупаемости затрат, в результате чего многие предприятия ВСиВО несли убытки. Услуги водоснабжения в то время характеризовались большими потерями воды в водопроводных сетях

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

(собственниками которых были окружные советы), составлявшими приблизительно 50%, значительным энергопотреблением, некачественным обслуживанием клиентов, плохим текущим ремонтом и содержанием основных фондов и перебоями в оказании услуг.

После 1990 г. организация услуг ВСиВО изменилась. Румыния вернулась к принципу местной автономии, и важные функции были переданы местному населению. В то время в Румынии функционировало более 800 предприятий ВСиВО. В поддержку автономии местных советов была принята правовая основа, например, закон «Об охране окружающей среды» (1995 г.), закон «О воде» (1996 г.), закон «О местной публичной администрации» (2001 г.) и закон «О коммунальных услугах» (2002 г.). Закон «О воде» и закон «Об охране окружающей среды» в совокупности образуют нормативно-правовую основу управления водными ресурсами. В соответствии с этими законами институциональную основу ВСиВО образуют следующие институты: Министерство окружающей среды и устойчивого развития (ответственное за национальную стратегию и политику управления водными ресурсами и охраны водных ресурсов); национальное управление по водным ресурсам «Apele Romane» (государственное акционерное общество, ответственное за реализацию национальной стратегии управления водными ресурсами), Министерство сельского хозяйства, лесного хозяйства, водных ресурсов и окружающей среды; Министерство здравоохранения (осуществляющее мониторинг качества питьевой воды) и местные экологические инспекции (ЭИ) (ответственные за охрану окружающей среды в целом). Для того, чтобы стать членом Европейского Союза, Румыния также договорилась о предоставлении ей до конца 2015 г. переходного периода для выполнения Директивы ЕС по качеству питьевой воды. Директива по очистке городских сточных вод должна быть выполнена до конца 2018 г. Однако есть мнения, что этот срок вряд ли будет выполнен. Вступление Румынии в ЕС обусловило направленность реформы сектора ВСиВО на регионализацию на базе Агентства межобщинного развития. Такое решение имеет своей целью сосредоточить управление услугами ВСиВО в руках 40-50 сравнительно крупных операторов путем слияния местных предприятий коммунального обслуживания в региональные операционные компании (РОК), ответственные за услуги ВСиВО в том или ином регионе, которым будут переданы полномочия Ассоциации межобщинного развития (АМР – органа сотрудничества муниципалитетов), которой определяются эксплуатационные требования и осуществляет контроль за оказанием услуг. РОК могут создаваться АМР на базе бывших предприятий ВСиВО или быть полностью новыми и даже частными. Акции РОК часто принадлежат муниципалитетам, АМР и иногда округу. В такой структуре право собственности на основные фонды принадлежит исключительно государственному органу. Предприятия ВСиВО функционируют под контролем Национального управления по регулированию коммунальных услуг (НАРКУ), подведомственного Министерству государственного управления.

По данным Статистического бюро Румынии, в 2012 г. к системе коммунального водоснабжения было подключено 12,1 миллиона человек, что составляет 56,8% населения Румынии. В разбивке по городам и селам предприятиями ВСиВО обслуживается, по оценкам, приблизительно 91% городского населения, тогда как доступ к водопроводной воде имеется только у 21% сельского населения. В целом, только 43% населения подключены и к услугам водоснабжения, и к услугам водоотведения (83% городского населения, 11% сельского населения). Политика тарифообразования на воду за последние 10-15 лет пересматривалась несколько раз. Самая последняя политика была опубликована в 2007 г. В 2008 г. средняя плата за воду без учета НДС составляла 2,15 рум. лея/м^3 (приблизительно 0,65 долл. США/м^3). Кроме того, важно отметить, что с учетом доходов населения тариф на воду сравнительно высок (отсюда проблема финансовой приемлемости). Поэтому операторы сталкиваются с проблемой покрытия неплатежей.

Бизнес-модели ВСиВО в малых городах и сельской местности

Сорок пять процентов населения Румынии проживают в селах. По оценкам, только 21% сельского населения подключен к централизованному водоснабжению, при этом сельское население почти полностью не подключено к канализационным системам (доступ к ним имеется только у 11% населения). В процессе регионализации крупные капиталовложения были сосредоточены в городах – села не поддерживались финансово. Поэтому в последнее время для выполнения требований ЕС Румыния должна была инвестировать значительные средства в развитие ВСиВО в селах. Кроме того, ожидается, что в дальнейшем успешное выполнение директив ЕС принесет бóльшую пользу селам. В целом можно сказать, что бизнес-модель ВСиВО в малых городах и селах базируется на Агентстве межобщинного развития и региональной операционной компании, но на практике это касается лишь небольшого процента сельского населения. Остальное население вынуждено пользоваться индивидуальными колодцами и резервуарами. Резюмируя вышесказанное, можно сказать, что процесс регионализации сектора ВСиВО Румынии по-прежнему продолжается и в последующие годы следует прилагать масштабные усилия по развитию ВСиВО в селах. Кроме того, необходимо совершенствовать инфраструктуру, с тем чтобы свести к минимуму потери воды и повысить качество поставляемой воды. В целом при содействии ЕС Румыния успешно совершенствует сектор ВСиВО, и ожидается, что такая тенденция сохранится.

Библиография:

- Официальный веб-сайт Международного Валютного Фонда: www.imf.org
- Joanne Vinke-de Kruijf et al. *Reorganization of Water and Waste Water Management in Romania: From Local to Regional Water Governance.*
- *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Seventh Report on the implementation of the Urban Waste Water Treatment Directive (91/271/EEC).

- *Report on Measures to Cope with Over-fragmentation in the Water Supply and Sanitation Sector*. Final Report, Kommunalkredit Public Consulting.
- *Sectoral Operational Programme Environment 2007-2013*. Ministry of Environment and Sustainable Development.
- *Water and Wastewater Management in Romania*. FRD Center Market Entry Services, March 2011.
- Hall, David and Emanuele Lobina. *Water Companies and Trends in Europe 2012*.
- *Water Management the Basis of the Romanian Sustainable Development – Present Stage and Perspectives*. Ministry of Environment and Sustainable Development.
- Ciomos, Vasile (PhD, ARA President). *Water Sector Reforms for Sustainable Development, the Romanian approach*.
- Morris Glenn et al. *Water Tariffs and Related Management Reforms in the Pitesti, Romania Water Utility: Recent History and Future Prospects*. Final Report.
- Официальный веб-сайт Всемирной организации здравоохранения: www.who.int.

VIII.19. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Таджикистане

Централизованное управление ВСиВО на перекрестке децентрализации и регионализации в Таджикистане

Исходная информация

Таджикистан – страна Центральной Азии, граничащая с Афганистаном (на юге), Узбекистаном (на западе), Кыргызстаном (на севере) и Китаем (на востоке). Территория страны составляет 143 100 км^2. Население Таджикистана – приблизительно 8 миллионов человек, средняя плотность населения – около 56 жителей на 1 км^2. В 2013 г., по данным МВФ, валовой внутренний продукт по паритету покупательной способности (ВВП ППС) составлял 19,30 миллиарда долл. США (ВВП ППС на душу населения – 2 374 долл. США). Климат – континентальный, субтропический, полузасушливый. Общий объем возобновляемых водных ресурсов составляет 21,91 км^3. Однако только 4% питьевой воды имеют своим источником ресурсы подземных вод.

Административно-территориальное устройство

Таджикистан – унитарная полупрезидентская республика, в которой президент является как главой государства, так и главой Правительства. Правительство управляет системой органов исполнительной власти и состоит из премьер-министра и его заместителей, министров и председателей государственных комитетов. Двухпалатное Верховное собрание включает в себя Ассамблею представителей и Национальное собрание. Таджикистан поделен на 4 административно-территориальных единицы: одну автономную область, две области и район республиканского подчинения. Каждая область поделена на районы (всего 64) и далее на джамоаты (401 малый город и самоуправляемые единицы уровня села).

Развитие сектора ВСиВО

Сектор ВСиВО Таджикистана требует значительных улучшений. Трудности, обусловленные переходом в постсоветский период к рыночной экономике и гражданской войной, привели к ухудшению состояния инфраструктуры ВСиВО. За прошедшее десятилетие Правительство Республики Таджикистан приняло более 15 государственных программ, стратегий и планов действий по развитию страны для регулирования вопросов, связанных с водными ресурсами. Одним из первых шагов по изменению регулирования ВСиВО стало утверждение Водного кодекса (2000 г.) и позднее его изменение в 2006, 2008 и 2009 гг. В 2005 г. президент Таджикистана выступил с инициативой принятия долгосрочной социально-экономической программы

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

– Стратегии национального развития (СНР, принятой в 2007 г.), в центре внимания которой, в числе прочих приоритетов, находится вопрос расширения доступа населения к коммунальным услугам. Кроме того, Концепция перехода Республики Таджикистан к устойчивому развитию (2007 г.) была направлена на обеспечение устойчивого хозяйственно-питьевого водоснабжения и предоставления базовых услуг канализации путем масштабной реконструкции объектов инфраструктуры ВСиВО и управления такими объектами в городах и районных центрах. В 2010 г. была утверждена Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) на 2010-2025 гг. с целью создания экономических, правовых и организационных условий жилищного хозяйства. Эта реформа преследует следующие ключевые цели: децентрализация сектора ВСиВО, создание нормативно-правовой основы развития ЖКХ и отделение функций регулирования от оказания услуг. Помимо этого, в Таджикистане было одобрено несколько других реформ: Правила подключения к инженерным сетям и оказания коммунальных услуг (2009 г.), закон «О питьевой воде и питьевом водоснабжении» (2010 г.) и Правила эксплуатации систем водоснабжения и водоотведения в Республике Таджикистан (2011 г.). Однако нормативно-правовую основу сектора ВСиВО еще предстоит улучшить.

Водным кодексом запрещено приватизировать системы ВСиВО, таким образом обеспечивается их государственная собственность. За разработку государственной политики в области ВСиВО и оказание услуг ВСиВО населению отвечает государственное унитарное предприятие «Жилищно-коммунальное хозяйство» (ХМК). Его услугами охватывается более 1,5 миллиона человек, эти услуги оказывает 41 дочерняя компания ВСиВО ГУП «ХМК». Вместе с тем такие города, как Душанбе, Худжанд, Рогун и Нурек, напрямую контролируют свои местные предприятия ВСиВО, функционирующие вне системы «ХМК» и обслуживающие около 1 миллиона человек. В Таджикистане остро стоит проблема качества питьевой воды. Тарифами на питьевую воду не покрываются эксплуатационные расходы предприятий ВСиВО, в связи с чем большая часть объектов ВСиВО пришла в чрезвычайно плохое состояние.

В 2012 г. доступ к услугам водоснабжения имелся у 57,6% населения Таджикистана (87% городского населения и 43% сельского населения). Инфраструктура хозяйственно-питьевого водоснабжения представлена всего 753 централизованными системами, в том числе 105 коммунальными системами водоснабжения и 648 институциональными системами водоснабжения. Однако 413 (54,8%) систем централизованного водоснабжения не соответствуют санитарно-гигиеническим требованиям, в том числе 34% в связи с отсутствием санитарно-защитных зон и 46,1% – из-за отсутствия оборудования для обеззараживания воды. В общей сложности 113 систем вообще не функционируют. Доля населения, охваченного водоотведением, значительно ниже. Устойчивый доступ к централизованным системам канализации есть у 23% населения Таджикистана (жители городов – 80%, жители поселков городского типа и районных центров – 18,2% и сельское население –

приблизительно 0,2%). Из 62 городов, районных центров и малых городов республики централизованные системы канализации есть только в 29. Среднее водопотребление разнится от 30 до 180 литров на человека в сутки, при этом продолжительность оказания услуг варьируется следующим образом: 18-24 часа в сутки в городах, 4-18 часов в сутки в селах. Потери воды в системах водоснабжения приближаются к 50-60%. Средняя плата за 1м^3 воды колеблется от 0,03 до 0,7 долл. США. Ввиду такой сложной ситуации международные финансовые организации, например, Всемирный банк, реализовали в Таджикистане проект развития муниципальной инфраструктуры (ПРМИ). На ПРМИ предоставлен грант в размере 22 млн долл. США. ПРМИ направлен на расширение доступа населения участвующих в проекте городов к основным коммунальным услугам, повышение качества и эффективности этих услуг. Проектом было охвачено 13 городов и районов республики. В настоящее время Европейский банк реконструкции и развития реализует и финансирует несколько проектов реконструкции систем водоснабжения в городах. Общая стоимость этих проектов составляет более 73 млн долл. США, часть этой суммы предоставлена в виде займа, часть – в виде гранта. Важно отметить, что один из проектов, финансируемых ЕБРР, является проектом регионализации предприятий ВСиВО. Этот проект имеет своей целью создать региональные предприятия ВСиВО – по одному предприятию ВСиВО в каждом регионе Таджикистана – которые будут служить региональными центрами компетенции и ресурсов для местных дочерних предприятий. Неясно, что произойдет в рамках этой реформы с предприятиями ВСиВО, непосредственно контролируемыми городами. Еще одним вопросом является отсутствие четкого видения дальнейших места и роли централизованного ведомства «ХМК» в секторе ВСиВО.

Бизнес-модели ВСиВО в малых городах и сельской местности

Ситуация с услугами ВСиВО в сельской местности Таджикистана особенно сложна. Приблизительно 75% населения проживают в городах; только 43% этого населения имеют доступ к водоснабжению, и только 0,2% – к водоотведению. С 2012 г. за услуги ВСиВО в селах отвечает ГУП «ХМК» (в прошлом за них отвечало Министерство мелиорации и водных ресурсов, недавно упраздненное правительством). Сельские и сельскохозяйственные системы водоснабжения, когда-то принадлежавшие бывшим совхозам и колхозам, переданы в собственность местным муниципалитетам. До 15% сельского хозяйственно-питьевого водоснабжения обеспечивается местными предприятиями ВСиВО, остальное – комитетами и ассоциациями водопользователей, а в некоторых случаях – просто физическими лицами. В рабочем состоянии находится только 40% систем водоснабжения, остальные системы функционируют частично (44%) или не функционируют (16%). Ситуация с эксплуатацией и текущим ремонтом и содержанием инфраструктуры ВСиВО в сельской местности далека от устойчивой и требует не только совершенствования инфраструктуры ВСиВО, но и развития устойчивых бизнес-моделей.

Библиография:

- Азиатский банк развития: www.adb.org.
- *Country Sector Assessments. Governance, Advocacy and Leadership for Water, Sanitation and Hygiene*. Volume 2 – Tajikistan.
- И.Ш. Норматов и др., «Текущее состояние водоснабжения и улучшение санитарных условий в Республике Таджикистан».
- Официальный веб-сайт Международного Валютного Фонда: www.imf.org
- «Мониторинг системы водоснабжения и водоотведения Таджикистана», СРГ ПДООС.
- Regional review – water supply and sanitation in the countries of Central Asia and Southern Caucasus, Global Water Partnership.
- *National Stakeholder Consultations on Water: Supporting the Post-2015 Development Agenda*. Tajikistan 2013.
- Официальный веб-сайт Всемирного банка: www.worldbank.org
- Официальный веб-сайт Всемирной организации здравоохранения: www.who.int

VIII.20. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Туркменистане

Бесплатная питьевая вода для домашних хозяйств с высоким уровнем водопотребления и потерями воды

Исходная информация

Туркменистан – страна в Центральной Азии, граничащая с Афганистаном (на юго-востоке), Ираном (на юге и юго-западе), Узбекистаном (на востоке и северо-востоке), Казахстаном (на северо-западе) и омываемая Каспийским морем (на западе). Площадь территории страны – 491 210 км^2. Численность населения Туркменистана – около 5,1 миллиона человек со средней плотностью населения – около 10 жителей на 1 км^2. По данным МВФ, в 2013 г. валовой внутренний продукт по паритету покупательной способности (ВВП ППС) составлял 53,59 миллиарда долл. США (ВВП ППС на душу населения – 9 394 долл. США). Климат Туркменистана – холодный пустынный резкий континентальный. Общий объем возобновляемых водных ресурсов составляет 24.77 км^3.

Административно-территориальное устройство

Туркменистан – президентская республика, в которой президент является главой как государства, так и правительства. Президент – высшее должностное лицо Туркменистана, являющееся гарантом независимости государства, его территориальной целостности и соблюдения конституции и международных соглашений. Законодательную ветвь власти в Туркменистане представляет Ассамблея. Туркменистан поделен на пять областей и один столичный округ (Ашхабад, площадь – 470 км^2, население – 958 030 человек). Области далее подразделяются на 57 районов (32 округа и 25 городов). Главы районов назначаются президентом Туркменистана. По Конституции Туркменистана некоторые города наделены статусом области (города с населением более 500 000 человек) или района (с населением более 30 000 человек). Насчитывается 79 малых городов (более 8 000 человек), 559 сел (минимум 2 000 человек) и более 1 900 населенных пунктов (как минимум 50 постоянных жителей).

Развитие сектора ВСиВО

Бóльшая часть существующих систем ВСиВО была построена в 1950е-1980е гг. В то время политика сектора ВСиВО была направлена на освоение новых источников воды, увеличение мощности насосных станций и повышение пропускной способности водопровода. Однако планами операционного управления и долгосрочного развития не рассматривались такие аспекты как оптимизация, сокращение водопотребления и

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

установка приборов учета воды, поэтому эти аспекты не финансировались в достаточной степени. В результате, за 10-15 лет независимости качество услуг ВСиВО резко снизилось. В настоящее время снабжение потребителей-физических лиц водой требуемого качества по-прежнему является непростой задачей. Поэтому расширение доступа к питьевой воде официально возведено в ранг приоритета государственной политики.

К числу важнейших законов и нормативных документов, касающихся сектора ВСиВО Туркменистана, относятся Кодекс административных нарушений (1984 г.), закон «Об охране природы» (1991 г.) и Водный кодекс (2004 г.). Водным кодексом устанавливается сфера компетенции разных уровней государственного управления, осуществляющих управление водными ресурсами: кабинета министров, государственных учреждений, ответственных за использование, регулирование и охрану водных ресурсов, местных органов исполнительной власти, общественных организаций и граждан. Кабинет министров отвечает за утверждение основного законодательства в сфере управления водными ресурсами, охрану водных ресурсов и развитие сектора ВСиВО. На уровне правительства Министерство водного хозяйства является главным органом управления водными ресурсами, Министерство здравоохранения и медицинской промышленности совместно с Санитарно-эпидемиологической службой осуществляют регулярный мониторинг качества воды. Водным кодексом оговариваются основные принципы водопотребления. В отношении хозяйственно-бытового водоснабжения эти принципы гласят, что вода в хозяйственно-бытовых целях поставляется населению бесплатно; затраты на текущий ремонт и содержание межхозяйственных систем покрывают пользователи, которым принадлежат эти системы; а финансирование, реконструкция и эксплуатация водохозяйственных объектов государственного, межбассейнового, межрайонного и межхозяйственного значения осуществляются за счет государственного бюджета.

До 2011 г. ответственность за оказание централизованных услуг ВСиВО несли специализированные предприятия коммунального обслуживания в подчинении местных органов государственного управления. Весной 2011 г. было создано новое Министерство коммунального хозяйства, которое отвечает за надзор в сфере коммунальных услуг, в том числе за оказание услуг ВСиВО. Кроме того, существуют малые системы, принадлежащие предприятиям, которые осуществляют питьевое водоснабжение сопредельных сел. Ответственность за текущий ремонт и содержание этих систем несут эксплуатационные подразделения предприятий. Частные субъекты участвуют в секторе ВСиВО в незначительной степени. Участие частного сектора ограничивается тендерами на строительство новых и реконструкцию существующих жилых объектов. Бесплатное водоснабжение домашних хозяйств облегчает финансовое бремя, которое ложится на население, но, с другой стороны, делает системы ВСиВО финансово неустойчивыми. Поэтому частный сектор мало заинтересован в участии в ВСиВО. Однако водопотребление промышленными

предприятиями является платным, поэтому в данном сегменте частные операторы – один из возможных вариантов. Несмотря на то, что частные компании слабо заинтересованы в хозяйственно-бытовом водоснабжении, существует мало операторов, у которых есть договоры на оказание услуг с муниципалитетами, по которым вода оплачивается из государственного бюджета.

К централизованным системам водоснабжения подключено приблизительно 63% населения (84,5% городского и 42,1% сельского населения). Среднее водопотребление составляет 323 литра на человека в сутки. Такой высокий показатель является следствием крупных потерь воды в водопроводных сетях, достигающих 75%. Водоснабжение осуществляется круглосуточно лишь в некоторых городах, средняя продолжительность услуг в городах составляет 18 часов в сутки. Кроме того, в некоторых городах большинство граждан снабжаются водой всего 2 часа только дважды в неделю. Согласно Водному кодексу вода поставляется потребителям бесплатно. Однако, по данным Всемирного банка, люди готовы платить значительную долю семейного бюджета за качественные услуги ВСиВО. Системы канализации существуют только в крупных городах.

В настоящее время в Туркменистане реализуется несколько программ, направленных на развитие сектора ВСиВО. Национальная программа по преобразованию социально-бытовых условий населения сел, поселков, городов этрапа и этрапских центров на период до 2020 г. имеет своей целью улучшение социально-бытовых условий населения сел и поселков. На реализацию этой программы предусмотрены капиталовложения в общем размере около 4 миллиардов долл. США. Помимо этого, президент Туркменистана утвердил Национальную программу социально-экономического развития Туркменистана на период 2011-2030 гг. с целью обеспечения новаторского развития народного хозяйства и создания высокопродуктивных секторов и производственных объектов, что будет иметь своим результатом создание новых рабочих мест и снижение доли импорта страны.

Бизнес-модели ВСиВО в малых городах и сельской местности

Приблизительно 50% населения Туркменистана проживает в селах. В целом только у 72% сельского населения имеется доступ к улучшенным источникам питьевой воды, однако только 42,1% этого населения обеспечены водопроводным водоснабжением. Остальные получают воду из уличных насосов и оросительных каналов и водохранилищ, которые служат в селах источниками бытового и хозяйственно-питьевого водоснабжения. Вода в селах доступна в среднем 6 часов в сутки. Отсутствие канализационных систем негативно сказывается на качестве воды и ведет к заболеваниям. Кроме того, ВСиВО в селах страдает от дефицита подготовленного персонала. Улучшение по этому направлению особенно необходимо, поэтому национальное правительство прилагает масштабные усилия в секторе ВСиВО, и устойчивый доступ сельского населения к безопасной питьевой воде официально

заявлен приоритетом государственной политики. Такая политика реализуется путем развития централизованных систем ВСиВО и проведения социальных кампаний, призванных повысить уровень информированности сельского населения. Более того, необходимо предпринимать дальнейшие меры по расширению доступа населения к безопасной питьевой воде.

Библиография:

- Официальный веб-сайт Азиатского банка развития: www.adb.org.
- Официальный веб-сайт Международного Валютного Фонда: www.imf.org
- Национальная стратегия социально-экономического и культурного развития Туркменистана на период до 2020 г.
- *Regional review – water supply and sanitation in the countries of Central Asia and Southern Caucasus*, Global Water Partnership
- *Report – Assessment of Water Sector in Turkmenistan*, UNDP Turkmenistan
- *Towards the cooperation strengthening and efficient use of the water and energy resources of the Central Asia*, UN SPECA 2004
- Официальный веб-сайт Всемирного банка: www.worldbank.org.
- Официальный веб-сайт Всемирной организации здравоохранения: www.who.int

VIII.21. Ситуационное исследование: развитие ВСиВО в Украине

Улучшения, необходимые в управлении ВСиВО в Украине

Исходная информация

Украина – страна Восточной Европы, граничащая с Россией (на востоке и северо-востоке), Беларусью (на северо-западе), Польшей, Словакией и Венгрией (на западе), Румынией и Молдовой (на юго-западе) и омываемая Черным морем и Азовским морем (на юге и юго-востоке). Территория страны составляет 603 628 км^2. Численность населения Украины – приблизительно 44,5 миллиона человек, средняя плотность населения – приблизительно 74 жителя на 1 км^2. По данным МВФ, в 2012 г. валовой внутренний продукт по паритету покупательной способности (ВВП ППС) составлял 340,68 миллиарда долл. США (ВВП ППС на душу населения – 7 532,92 долл. США). Климат Украины – главным образом умеренный континентальный. Общий объем возобновляемых водных ресурсов страны составляет около 139,6 км^3. Почти 80% питьевой воды имеют своим источником поверхностные воды. Основные реки Украины являются трансграничными.

Административно-территориальное устройство

Украина – унитарная республика со смешанной полупарламентской-полупрезидентской системой с отдельными законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. Законодательной ветвью власти является однопалатный парламент. Парламент отвечает за формирование исполнительной ветви власти и кабинета министров, возглавляемого премьер-министром. Страна состоит из 24 областей и одной автономной республики – Крыма. Средняя площадь областей – 25 150 км^2. Помимо этого, столица Киев (население – 2,8 миллиона человек) и город Севастополь (в котором по договору аренды размещен черноморский флот Российской Федерации) наделены особым правовым статусом. Области далее поделены на 490 районов. Средняя площадь района – 1 200 км^2, средняя численность населения – 52 тысячи человек. В 2012 г. в Украине насчитывалось 459 городов, 885 малых городов (с населением 500-2 000 жителей) и более 28,4 тысячи сельских населенных пунктов.

Развитие сектора ВСиВО

Услуги ВСиВО в Украине характеризуются высоким водопотреблением на человека в сутки, не отвечающим требованиям текущим ремонтом и содержанием инфраструктуры и недостаточным финансированием. Как в других посткоммунистических странах Центральной и Восточной Европы, в Украине имеет место достаточно высокий охват водоснабжением, но процентная доля охвата водоотведением достаточно низка. Одна из главных проблем, с которой сталкивается

Группа экспертов проекта:
Мариан Шыманович (руководитель группы), Рафаль Станек (международный эксперт), Жанат Аляхассов (местный эксперт), Игорь Петраков (местный эксперт)

Украина – это высокий процент потерь воды и устаревшая инфраструктура. С тех пор, как Украина стала полностью независимой (в 1991 г.), сектор водоснабжения и водоотведения существенно изменился. Государственные предприятия ВСиВО были децентрализованы и переданы муниципалитетам. В 2002 г. муниципалитетам принадлежало 61 предприятие ВСиВО – только четыре предприятия ВСиВО по-прежнему находились в руках центрального правительства.

Ответственность за услуги ВСиВО несут центральное правительство, областные государственные органы и местные органы государственного управления. Ответственность органов власти разных уровней закреплена рядом законов, таких как закон Украины «О питьевой воде и хозяйственно-питьевом водоснабжении» и законом «О жилищно-коммунальных услугах». На общенациональном уровне кабинет министров координирует деятельность в секторе ВСиВО и проводит государственную политику в сотрудничестве с Национальной комиссией по государственному регулированию в сфере коммунальных услуг (которая совместно с областной государственной администрацией лицензирует деятельность в сфере ВСиВО) и Министерством регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины. В каждой области действует Управление жилищно-коммунальных услуг, осуществляющее надзор за деятельностью в секторе ВСиВО. Несмотря на запрет на приватизацию инфраструктуры, поставщики услуг ВСиВО могут быть предприятиями любой формы собственности: частные компании (или индивидуальные предприниматели), общественные предприятия ВСиВО (принадлежащие местным органам государственного управления городов, сел и населенных пунктов), государственные предприятия ВСиВО (принадлежащие центральному правительству) и предприятия ВСиВО, созданные и функционирующие со смешанной формой собственности. Самыми распространенными организационно-правовыми формами предприятий ВСиВО являются коммунальное унитарное предприятие (наиболее общепринятая организационно-правовая форма), лизинговые компании и акционерные общества. В 2007 г. насчитывалось 356 поставщиков услуг ВСиВО и более 6 000 малых местных поставщиков услуг ВСиВО, эксплуатирующих только системы водоснабжения. Помимо этих поставщиков услуг, также существуют областные водоканалы (например, «Вода Донбасса»), межрайонные водоводы (например, в Крыму), а также случаи хозяйственно-питьевого водоснабжения муниципалитетов металлургическим заводом (например, в Донецкой области). Национальная комиссия по государственному регулированию в сфере жилищно-коммунальных услуг устанавливает тарифы на коммунальные услуги по принципу окупаемости затрат.

Охват водоснабжением в Украине сравнительно высок: 83,3% населения городов Украины имеют доступ к водопроводной питьевой воде. К сожалению, чем меньше населенный пункт, тем ниже охват услугами ВСиВО. Из 885 городов в 761 городе существуют водопроводные сети, при этом такая привилегия имеется только в 6 225 из 28 450 сельских населенных пунктов (22,1%). Большинство объектов

инфраструктуры ВСиВО Украины строились в 1970е-1980е гг., поэтому плохое состояние инфраструктуры ведет к большим потерям воды. Потери воды составляют в среднем 32%, периодические утечки – более 50%, и эта цифра постоянно растет. Помимо проблем утечек, имеются проблемы с напором воды. Другими проблемами систем водоснабжения являются недостаточное качество воды (часто не соответствующее нормам ВОЗ) и отсутствие надежного бесперебойного водоснабжения. Приблизительно 2,5 миллиона человек снабжаются хозяйственно-питьевой водой только рано утром, средняя продолжительность непрерывного водоснабжения составляет 18 часов в сутки. Среднее водопотребление на душу населения снижается, но остается сравнительно высоким по сравнению со странами Западной Европы, составляя 350 литров на человека в сутки. Измеряемый объем воды составляет приблизительно 38%. Существующие тарифы на воду не покрывают всех затрат, поэтому предприятия ВСиВО нерентабельны. Средняя плата за водоснабжение и водоотведение равна 4,9 гривны/м^3 (приблизительно 0,57 долл. США/м^3). В целом около 70% населения имеют доступ к услугам централизованного водоснабжения и приблизительно 50% - к услугам централизованного водоотведения.

В настоящее время инфраструктура ВСиВО модернизируется в рамках долгосрочных программ, таких как общегосударственная целевая программа «Питьевая вода Украины» на 2011-2020 гг. Эта и другие программы являются продолжением проводившихся ранее реформ. Программы финансируются из бюджета Украины. Кроме того, реализуются другие проекты модернизации сектора ВСиВО, финансируемые международными организациями.

Бизнес-модели ВСиВО в малых городах и сельской местности

По сравнению с городами ситуация в селах вызывает особую тревогу. Только в 25% сел существуют объекты инфраструктуры водоснабжения, большинство из которых находятся в критическом состоянии. В результате, качество воды не соответствует нормам, поскольку оно плохо контролируется соответствующими государственными органами сел. Сравнительно малые сельские поставщики услуг водоснабжения работают обособленно от сектора водоснабжения в целом, а из-за недостаточного контроля за соблюдением нормативных требований у них отсутствуют необходимые лицензии и разрешения. Неосуществление на практике упреждающего текущего ремонта основных фондов ведет к неэффективным эксплуатации и содержанию систем водоснабжения и некачественному обслуживанию потребителей. Резюмируя вышесказанное, следует сказать, что система регулирования сектора ВСиВО Украины находится в процессе постоянного пересмотра и реформы и что для создания простой системы, понятной операторам ВСиВО, независимо от их формы собственности и зоны обслуживания, в нее должны быть внесены дополнительные изменения. Кроме того, очевидно то, что процесс децентрализации не во всех аспектах реализован надлежащим образом.

Библиография:

- Khmelko, Irina. *Administrative Decentralization in Post Communist Countries: The Case of Water Management in Ukraine.*
- Официальный веб-сайт Международного Валютного Фонда: www.imf.org.
- Hall David and Vladimir Popov. *Privatisation and Restructuring of Water Supply in Russia and Ukraine*. 2005.
- «Обзор ключевых реформ в секторе городского водоснабжения и водоотведения Украины». Заключительный отчет, ОЭСР.
- Официальный веб-сайт Государственной службы статистики Украины: www.ukrstat.gov.ua.
- Kovalenko, Peter. *Water Resources of Ukraine: State and Prospects of Use*.
- Kuznetsov, Vladimir. *Water Supply and Sanitation in Ukraine: History and Developments.*
- Официальный веб-сайт Всемирного банка: www.worldbank.org.
- Официальный веб-сайт Всемирной организации здравоохранения: www.who.int.