НА ПУТИ ПРЕОДОЛЕНИЯ НЕГАТИВНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В СЕКТОРЕ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ

ОТЧЕТ ОСНОВАН НА АНАЛИЗЕ ПРИМЕРОВ РЯДА СТРАН
ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР является единственным в своем роде форумом, на котором правительства 30 демократических государств совместно работают над решением экономических, социальных и экологических проблем глобализации. ОЭСР также занимает важнейшее место в деятельности, направленной на понимание новых условий и вопросов, вызывающих озабоченность, таких как корпоративное управление, информационная экономика и вопросы, связанные со старением населения, и оказание поддержки правительствам стран в реагировании на них. Организация предоставляет правительствам стран возможности для сопоставления опыта в области политики, поиска ответов на общие проблемы, определения надлежащей практики и работы по координации мер внутренней и международной политики.

Странами-членами ОЭСР являются Австралия, Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакская Республика, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швейцария, Швеция, Япония. Участие в работе ОЭСР принимает Комиссия Европейских Сообществ.

Отдел публикаций ОЭСР широко распространяет результаты работы ОЭСР в области сбора статистических данных и исследований по экономическим, социальным и экологическим вопросам, равно как и конвенции, руководства и стандарты, принятые ее членами.

Настоящая работа публикуется по решению Генерального секретаря ОЭСР. Мнения, выражаемые в настоящей работе, и доводы, приводимые в ней, не обязательно отражают официальную точку зрения ОЭСР и правительств ее стран-членов.

© ОЭСР 2009

Воспроизведение, копирование, распространение и перевод настоящего издания нельзя осуществлять без письменного разрешения. Заявки направлять в Отдел публикаций ОЭСР: rights@oecd.org или факсом (+33-1) 45 24 13 91. За разрешением на ксерокопирование частей настоящей работы обращаться в Centre français d’exploitation du droit de copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).
ОГЛАВЛЕНИЕ

РЕЗЮМЕ/ПРЕДИСЛОВИЕ.............................................................................................................................6
ВВЕДЕНИЕ В ТЕМУ .....................................................................................................................................9
  Актуальные проблемы сектора водоснабжения и водоотведения .....................................................9
  Обзор литературы: децентрализация и фрагментация водопроводно-канализационного хозяйства 10
  Межмуниципальное взаимодействие – альтернативный механизм коммунального обслуживания 13
СИТУАЦИОННОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ: АВСТРИЯ ..................................................................................17
  Общая информация .................................................................................................................................17
  Нормативно-законодательная база .......................................................................................................17
  Законодательство о водных ресурсах ....................................................................................................17
  Правовые основы поддержки ВКХ .........................................................................................................18
  Федеральное регулирование тарифов ....................................................................................................19
  Институциональное устройство .............................................................................................................19
  Право собственности на основные фонды ...........................................................................................19
  Функции органов власти .........................................................................................................................21
  Экономические аспекты деятельности сектора ....................................................................................21
  Тарифы ....................................................................................................................................................21
  Схема поддержки ВКХ в Австрии ............................................................................................................23
  Инвестиции в ВКХ ..................................................................................................................................25
  Ежегодные затраты ВКХ ..........................................................................................................................26
  Формы межмуниципального взаимодействия в Австрии .....................................................................30
    Межмуниципальное взаимодействие в форме окружных или общенациональных объединений коммунальных предприятий .............................................................................................30
    Межмуниципальные объединения и региональные предприятия ....................................................30
    Австрийская ассоциация водоснабжения и утилизации отходов (ÖWAV) и Австрийская ассоциация газа и воды (ÖVGW) ................................................................................................................32
    Сотрудничество операторов предприятий по очистке сточных вод («Kläranlagennachbarschaft»)) 33
    Межмуниципальное обслуживание на основе коммерческих договоров ........................................33
  Заключение ..............................................................................................................................................34
СИТУАЦИОННОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ: ФРАНЦИЯ ..................................................................................36
  Общая информация .................................................................................................................................36
  Нормативно-законодательная база .......................................................................................................36
  Конституционные нормы .........................................................................................................................36
  Межмуниципальное взаимодействие .......................................................................................................36
  Водное законодательство Франции .........................................................................................................39
  Институциональное устройство ............................................................................................................40
  Экономические аспекты деятельности сектора ....................................................................................42
  Общая информация .................................................................................................................................42
  Межмуниципальное взаимодействие .......................................................................................................42

3
Заключение

ВВОДЫ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исходные посылки и цели доклада

Текущая ситуация

Возможные последствия децентрализации

Варианты политических решений

Движущие силы межмуниципального взаимодействия

Типология межмуниципальных объединений

Для чего нужны межмуниципальные объединения? Положительные и отрицательные аспекты межмуниципального взаимодействия

Возможные преимущества и отрицательные аспекты межмуниципального взаимодействия

Перенос опыта

В порядке заключения
В 90-е годы политические системы государств Центральной и Восточной Европы подверглись радикальным преобразованиям, что не могло не сказаться на всех секторах их экономики, включая водоснабжение и водоотведение. В частности, децентрализация привела к реструктуризации систем управления водопроводно-канализационным хозяйством (ВКХ) и его эксплуатации, поскольку в ходе этого процесса произошли изменения в полномочиях органов местного самоуправления, к которым перешли функции оказания услуг населению. Изменения в секторе водоснабжения и водоотведения являются главной темой настоящего доклада.

В настоящее время дискуссия о последствиях децентрализации ВКХ продолжается, поскольку этот процесс достаточно сложен вследствие того, что при передаче полномочий по принятию решений от органов власти национального уровня на уровень субнациональный, например, муниципальный, необходимо принимать во внимание множество разнообразных факторов. Надо сказать, что данный процесс связан не только с делегированием властных полномочий, но и с передачей основных фондов, причем последнее играет в ВКХ центральную роль.

Сам по себе процесс децентрализации считается явлением в высшей степени положительным и широко пропагандируется во всем мире. Сторонники децентрализации заявляют, что она приводит к более эффективному распределению и использованию ресурсов, – таким образом, экономическое обоснование этого процесса строится на аргументах так называемой «аллокационной эффективности» и на той точке зрения, что органы управления самого низкого уровня будут работать более эффективно. Кроме того, в результате децентрализации в процесс принятия решений вовлекается местное население, что способствует большей прозрачности и ответственности за результат, в соответствии с принципом субсидиарности.

В то же время, целесообразность децентрализации не во всех случаях является бесспорной, поскольку она может приводить к возникновению проблем, особенно если децентрализация проводится в спешке, а соответствующие правовые, экономические и институциональные механизмы не работают должным образом или вообще отсутствуют. В таких случаях аргументы возможных противников децентрализации могут оказаться вполне разумными и должны приниматься во внимание, поскольку передача полномочий на муниципальный уровень может привести к тому, что муниципалитеты не справятся с такой нагрузкой, а доступ к рынкам капитала окажется затруднен, что, в свою очередь, осложнит привлечение средств для дальнейших инвестиций в инфраструктуру ВКХ.

Кроме того, децентрализация зачастую приводит к фрагментации систем водоснабжения и водоотведения, то есть к ситуации, при которой небольшие предприятия ВКХ обслуживают относительно небольшие группы потребителей, что и является причиной вышеописанных проблем и сложностей, с которыми сталкиваются те, кто принимает политические решения. Эти контраргументы вполне имеют право на существование, однако переоценивать их значимость также не следует, поскольку в некоторых странах Западной Европы, таких как Франция, Австрия и южные земли Германии, степень фрагментации ВКХ довольно высока: по сравнению с другими странами предприятия водоснабжения и канализации там обслуживают довольно немногочисленные группы потребителей. При этом следует иметь в виду, что такая структура сектора водоснабжения и водоотведения складывалась на протяжении длительного времени, вследствие чего прямое воспроизведение этого опыта в странах Центральной и Восточной Европы может оказаться нецелесообразным.
Основная задача настоящего доклада состоит в анализе состояния сектора ВКХ и опыта межмуниципального взаимодействия в сфере водоснабжения и водоотведения в странах Европы. Необходимость такого анализа обусловлена вопросом о том, можно ли – хотя бы отчасти – преодолеть эти проблемы и вызовы, связанные с децентрализацией ВКХ, путем формирования более крупных предприятий в сфере водоснабжения и водоотведения.

С самого начала необходимо подчеркнуть следующее: простого и однозначного вывода не будет, поскольку состояние ВКХ зависит от слишком многих факторов (экономических, социальных, политических, правовых, институциональных, географических, гидрологических и т. п.). Так, процесс децентрализации связан с целым рядом разнообразных аспектов, в том числе политического, правового, институционального и финансового характера. Политическая децентрализация, т. е. передача полномочий по оказанию услуг водоснабжения и водоотведения на местный уровень, не может быть успешной без децентрализации финансовой - необходимо обеспечить органам местного самоуправления, т. е. муниципалитетам, возможность привлечения средств и/или получения доходов, необходимых для инвестиций в инфраструктуру ВКХ.

Доклад имеет следующую структуру. В первой главе рассматриваются вопросы, подлежащие более глубокому анализу в ходе освещения основных тематических компонентов доклада. В Главах 2 – 6 рассматривается текущее состояние сектора водоснабжения и водоотведения в Австрии, Франции, Польше, Румынии и Украине. Цель этих страновых ситуационных исследований заключается в том, чтобы описать текущее состояние ВКХ и дать ответ на следующий вопрос: существует ли в этих странах межмуниципальное взаимодействие и, если да, как оно развивалось с течением времени?

В Главе 7 излагаются выводы, сделанные по результатам ситуационных исследований; при этом основное внимание уделяется потенциалу межмуниципального сотрудничества в сфере водоснабжения и водоотведения. Следует отметить, что опыт отдельных стран является уникальным, вследствие чего он не поддается прямому сравнительному анализу или воспроизведению в условиях другой страны. Дать универсальные рекомендации по вопросам децентрализации также не представляется возможным. Так, стабильное положение ВКХ в Австрии радикальным образом отличается от ситуации в Румынии, где правовые механизмы и институциональные структуры по-прежнему периодически подвергаются коренным преобразованиям. В контексте систем водоснабжения и водоотведения огромную роль также играет временной аспект, поскольку ВКХ в странах – давних членах ЕС формировались в течение довольно продолжительного времени, чего не скажешь о новых членах Евросоюза. Этот аспект чрезвычайно важен, поскольку все государства-члены ЕС должны в равной мере выполнять нормативные требования ЕС и обеспечивать достижение целей водохозяйственной политики Союза, однако вновь присоединившиеся к ЕС страны должны решить эту задачу в более короткий срок при иных исходных позициях.

1 Термин «межмуниципальное взаимодействие» используется в настоящем докладе в самом широком смысле. Однозначного и общепризнанного определения этого термина в литературе не существует. В данной работе этот термин применяется для описания ситуации, при которой одно предприятие ВКХ обслуживает более одного муниципального образования, т. е. два или более муниципалитета формируют единое предприятие ВКХ, предоставляющее услуги водоснабжения и водоотведения потребителям, проживающим на территории этих муниципальных образований.

2 Необходимо отметить, что вследствие некоторых ограничений ситуационные исследования не охватывают всех аспектов межмуниципального взаимодействия в сфере водоснабжения и водоотведения.
В последней главе рассматриваются полученные результаты и выводы относительно развития сектора, в первую очередь, с точки зрения процессов децентрализации и фрагментации. Кроме того, в ней говорится о стимулах и факторах, определяющих создание межмуниципальных объединений, как они определяются в страновых исследованиях и других публикациях. В заключении предлагается типология, основанная на некоторых аспектах и измерениях межмуниципального взаимодействия.
ВВЕДЕНИЕ В ТЕМУ

Актуальные проблемы сектора водоснабжения и водоотведения

В настоящее время перед водопроводно-канализационным хозяйством европейских стран стоят серьезные задачи, обусловленные целым рядом разнообразных причин и факторов. Так, в рамках политики приватизации муниципалитеты различных стран продают частному сектору предприятия ВКХ, ранее принадлежавшие государству. В разных странах Евросоюза этот процесс находитя на различных этапах. ЕС намерен добиваться повышения эффективности внутреннего рынка путем дальнейшей либерализации и открытия ранее закрытых рынков, включая ВКХ. Следует отметить, что необходимость преобразований в секторе стоит не только перед членами ЕС, но и перед государствами Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), которым тем более требуется разработать и внедрить надежные и устойчивые финансовые модели с целью совершенствования и расширения водохозяйственной инфраструктуры и надлежащего обеспечения населения услугами ВКХ.

Зачастую камнем преткновения, не позволяющим внедрить устойчивые механизмы финансирования, считается высокая степень фрагментации систем водоснабжения и водоотведения во многих странах. В частности, на эту тенденцию указывает Европейский инвестиционный банк (ЕИБ): «Трудности, с которыми сталкиваются раздробленные или мелкие предприятия ВКХ в выполнении своих функций по обслуживанию населения, особенно в новых государствах-членах ЕС и странах-кandidатах, делают задачу консолидации водопроводно-канализационного хозяйства еще более приоритетной. В процессе консолидации мелкие поставщики водохозяйственных услуг либо начинают сотрудничать между собой, либо поглощаются или замещаются более крупными и мощными предприятиями» (ЕИБ, 2008, с. 7).

Прежде чем приступить к рассмотрению проблемы фрагментации ВКХ, иногда называемой чрезмерной фрагментацией, а также связанных с ней проблем и возможных путей их решения, представляется целесообразным осветить другие актуальные вопросы политики в сфере водоснабжения и водоотведения. К их числу относятся децентрализация, приватизация и либерализация сектора – это вопросы, нередко связанные между собой, но не взаимозависимые.

Как уже говорилось выше, либерализация сферы коммунальных услуг в настоящее время находится в центре внимания не только в ЕС, но и во всем мире. Этот процесс связан со снятием основных регуляторных ограничений с целью введения открытой конкуренции между несколькими поставщиками услуг.

С другой стороны, приватизация связана с изменением структуры собственности предприятий ВКХ и предполагает передачу функций частным компаниям. Помимо этого, основные фонды также могут быть переданы частному оператору, и не исключено, что это может привести к возникновению частной монополии на месте государственной. Хотя при обсуждении направлений развития сектора в будущем процессы, связанные с либерализацией и приватизацией ВКХ, играют важную роль, они не находятся в центре внимания авторов настоящего доклада.

Гораздо больший интерес для нас представляет процесс децентрализации, который можно описать как перераспределение обязанностей по оказанию услуг среди различных административных органов. Термин «децентрализация» синонимичен термину «субсидиарность»,
Поэтому описываемый им процесс затрагивает принципы государственного устройства, а именно вопрос о том, какие услуги должны предоставляться государственными структурами центрального/национального уровня, а какие следует отнести к ведению органов субнационального т. е. регионального или муниципального/местного уровня.

«Правильное» распределения обязанностей и функций между различными органами и структурами не существует, поскольку процесс децентрализации зависит от слишком многих факторов; иными словами, стандартной модели децентрализации нет. Этот факт нашел отражение в литературе на эту тему, причем в ряде источников проводится различие между следующими ключевыми аспектами децентрализации:

- административная децентрализация: процесс передачи полномочий и ответственности за оказание коммунальных услуг с центрального или национального уровня государственной власти на субнациональный и/или местный уровень;
- бюджетно-финансовая децентрализация: передача полномочий по расходованию государственных средств и получению доходов на субнациональный уровень государственного управления с одновременным делегированием соответствующих функций;
- политическая децентрализация: процесс, направленный на вовлечение населения в принятие политических решений на субнациональном уровне и обеспечиваемый подотчетность органов власти и должностных лиц гражданскому обществу.

Политика децентрализации не может увенчаться успехом, если при ее планировании и осуществлении не будут учтены все эти разнообразные аспекты. Так, административная децентрализация может столкнуться с определенными ограничениями, если она не будет сопровождаться бюджетно-финансовой децентрализацией на местном уровне. В таком случае вполне вероятно, что муниципалитеты не смогут получать ресурсы, т. е. трансферты из национального бюджета или не будут наделены полномочиями по привлечению средств за счет введения местных налогов.

Обзор литературы: децентрализация и фрагментация водопроводно-канализационного хозяйства

Цель настоящего доклада, как она определена Техническим заданием, состоит в «анализе возможных механизмов реформирования, которые способствовали бы преодолению таких последствий децентрализации как фрагментация»; при этом необходимо уделить особое внимание тому, каким образом можно привлечь средства для требуемых инвестиций в инфраструктуру ВКХ с учетом того, что доступ небольших муниципалитетов к рынкам капитала становится все более ограниченным.

Во многих европейских странах сектор водоснабжения и водоотведения характеризуется высокой степенью фрагментации, т.е. услуги ВКХ предоставляются довольно темными предприятиями. Так, в Германии существует четкое различие между севером и югом: в южных землях преобладают мелкие предприятия ВКХ, тогда как в северных регионах на долю отдельных предприятий приходится значительно больше потребителей. Однако в Германии такая структура формировалась в течение длительного времени, чего нельзя сказать о некоторых новых членах ЕС, в которых фрагментация сектора происходила одновременно с процессом децентрализации, последовавшим за политическими преобразованиями 90-х гг.
Причины фрагментации сектора многочисленны и разнообразны: это и предшествующий опыт управления сектором, и факторы географического, в частности, гидрологического характера, но также наличие политической воли и делегирование соответствующих функций на региональный и муниципальный уровень (в соответствии с принципом субсидиарности). Далее, нынешнее состояние ВКХ нередко объясняют низкой эффективностью предоставления услуг и трудностями с привлечением необходимых для инвестиций средств с рынков капитала, поэтому тенденция к консолидации, которая прослеживается, по крайней мере, в нескольких европейских странах, отчасти объясняется экономическими соображениями, поскольку предполагается, что более крупные предприятия ВКХ смогут добиться экономии за счет масштабов, что приведет к повышению эффективности и облегчению доступа к рынкам капитала. Другими словами, вопрос заключается в том, каков оптимальный размер предприятий ВКХ, поскольку, как ожидается, более крупные структуры будут иметь меньший уровень операционных издержек, вследствие чего сливание более мелких предприятий (т. е. развитие межмуниципального взаимодействия) приведет к экономии за счет масштабов и облегчит доступ к рынкам капитала. Однако не следует думать, что существует какой-то универсальный «оптимальный размер» предприятий ВКХ, поскольку решающее значение здесь имеют многочисленные факторы, специфические для конкретной страны. Кроме того, потенциальную экономию за счет масштабов следует рассматривать в более широком экономическом контексте, т.к. здесь также могут возникнуть эффекты экономии за счет диверсификации и экономии за счет плотности населения. Так, в исследовании, посвященном анализу консолидационных тенденций в ВКХ Англии и Уэльса, делается вывод о том, что «экономию за счет плотности населения следует рассматривать одновременно с экономией за счет масштабов, иначе при любом анализе может создаться впечатление того, что мы имеем дело с экономией за счет масштабов, тогда как на самом деле крупные компании несут меньше издержек на единицу продукции вследствие большей плотности потребителей, а не за счет выгод от увеличения объемов производства» (Stone & Webster, 2004, p.10).

Определить, на самом ли деле в секторе существует эффект экономии за счет масштабов, отнюдь не просто, поскольку здесь следует соотносить возможность экономии за счет масштабов на уровне предприятий водоснабжения и водоочистных сооружений с возможным отрицательным экономическим эффектом роста объемов производства на уровне сети в целом. При сложении этих эффектов делается вывод о том, что зачастую отрицательные последствия увеличения объемов, как минимум, соразмерны экономии за счет масштабов при эксплуатации системы. Аналогичная концепция плотности потребителей используется в работе Nauges and van der Berg (2007), в которой оценивается экономия за счет плотности потребителей и экономия за счет масштабов применительно к ВКХ Бразилии, Колумбии, Молдовы и Вьетнама. Авторы включили эффект экономии за счет плотности потребителей в свой анализ, цель которого состояла в том, чтобы рассчитать «как изменяется уровень издержек по мере увеличения объемов водоснабжения и очистки стоков, а также числа потребителей при неизменной длине инженерных сетей (Nauges and van der Berg, 2007, c. 5)."

3 Экономия за счет масштабов имеет место, когда увеличение объемов производства приводит к менее чем пропорционально увеличению издержек (Stone & Webster Consultants, 2004).


5 Аналогичная концепция плотности потребителей используется в работе Nauges and van der Berg (2007), в которой оценивается экономия за счет плотности потребителей и экономия за счет масштабов применительно к ВКХ Бразилии, Колумбии, Молдовы и Вьетнама. Авторы включили эффект экономии за счет плотности потребителей в свой анализ, цель которого состояла в том, чтобы рассчитать «как изменяется уровень издержек по мере увеличения объемов водоснабжения и очистки стоков, а также числа потребителей при неизменной длине инженерных сетей (Nauges and van der Berg, 2007, c. 5)."

экономическом расчете оптимального размера предприятия ВКХ представляется целесообразным учитывать эффект экономии за счет плотности населения, поскольку концентрация населения в определенных географических регионах является очень важным фактором. Строительство инженерных сетей водоснабжения и водоотведения связано с весьма значительными расходами и «безвозвратными инвестициями»,7 особенно в сельских районах, поэтому вследствие более высоких инвестиционных затрат в ВКХ эффект экономии за счет плотности населения имеет большое значение, чем, например, в сфере сбора отходов (Bel and Fageda, 2006).

Существует несколько исследований, авторы которых занимаются вопросом оптимального размера предприятия ВКХ. Их выводы напрямую не сопоставимы из-за различий в подходах и методиках и из-за того, что исследования выполнялись на материале различных стран. Последнее представляется особо значимым в свете заключения, сделанного авторами одного из этих исследований (Nauges and van der Berg, 2007, с. 18): «тот факт, что рентабельность услуг водоснабжения и водоотведения не обязательно увеличивается с ростом объемов, возможно, объясняется не только размерами предприятий ВКХ, но и уровнем экономического развития страны». Эти авторы считают, что увеличение числа подключений к сетям может привести к отрицательному экономическому результату, особенно в тех странах, где уровень подключений и так высокий. Еще в одном исследовании делается вывод о том, что при увеличении объемов услуг, оказываемых предприятиями ВКХ, возможен эффект экономии за счет масштабов вследствие снижения удельных операционных расходов (Tynan and Kingdom, 2005). По мнению этих авторов, находящиеся по соседству друг с другом мелкие предприятия ВКХ смогут снизить тарифы на свои услуги, если они будут работать как единое предприятие; другими словами, экономия за счет масштабов возможна. Впрочем, авторы подчеркивают, что к их выводу следует подходить с осторожностью, поскольку в своем анализе они опирались на заранее заданные исходные посылки, например, что все предприятия работают в равных, с географической и гидрологической точки зрения, условиях.

Еще в одном исследовании, выполненном на английском материале, рассматривается вопрос о том, можно ли в секторе водоснабжения и водоотведения достичь эффекта экономии за счет диверсификации, т. е. будет ли предприятие, одновременно оказывающее услуги водоснабжения и водоотведения, нести меньшие издержки по сравнению с двумя отдельными специализированными предприятиями. В работе делается вывод о том, что повышение эффективности, обслуживающей водоподготовки и доставки воды подключенным потребителям. Иными словами, вертикальная интеграция может привести к снижению совокупных затрат на водоснабжение. В то же время, опираясь на результаты своего исследования, авторы указывают на диаметрально противоположный эффект горизонтальной интеграции водоснабжения и водоотведения, когда обе эти услуги оказывает одна компания, поскольку в этом случае наблюдается отрицательный экономический эффект диверсификации (Stone&Webster, 2004).

В литературе можно найти примеры расчета «оптимального размера предприятия ВКХ». Так, в упоминавшемся выше английском исследовании говорится о том, что «эффект технической экономии за счет масштабов перестает наблюдаться при числе подключений, соответствующем приблизительно 400 тысячам» (Stone&Webster, 2004, с. 24), а немецкие исследователи указывают на то, что оптимальное число жителей, обслуживаемых одним предприятием, составляет 66 тысяч (18 с половиной тысячи подключений), что представляется весьма скромным показателем по сравнению с данными выполненного на материале Японии исследования, согласно которому предприятие водоснабжения оптимального размера должно обслуживать 766 тысяч жителей (Graetz, 2008).

7 В связи с высоким уровнем постоянных расходов ВКХ часто приводят в качестве примера «естественной монополии», поскольку строительство параллельной распределительной сети для потенциальных конкурентов нерентабельно.
Стоит значительные расхождения между результатами различных исследований могут частично объясняться несколькими причинами, например, тем, находятся ли потребители услуг в городе или в сельской местности. Из этого можно заключить, что универсального рецепта не существует, а оптимальный размер предприятия ВКХ зависит от конкретных обстоятельств и особенностей той или иной страны. В дополнение к этому, в работе (Graetz, 2008) указывается на то, что средние удельные издержки предприятий водоснабжения и водоочистных сооружений ведут себя схожим образом, демонстрируя отчетливую тенденцию к снижению по мере роста объемов, которая сходит на нет при достижении определенного уровня. В настоящее время все больше внимания уделяется расчетам так называемой «финансовой экономии за счет масштабов» (Anwandter, без даты), а эта концепция предполагает, что объединение планирования и финансирования инвестиционной деятельности нескольких предприятий ВКХ может дать положительный экономический эффект. Еще одним способом преодоления ситуации, при которой мелкие предприятия ВКХ обслуживают небольшие группы потребителей, может стать создание компаний, управляемых как межмуниципальные корпорации, о чем более подробно говорится ниже.

Для повышения эффективности путем снижения транзакционных издержек и экономии за счет масштабов предлагают провести интеграцию зачастую довольно небольших предприятий ВКХ в более крупные структуры. Снижение транзакционных издержек особенно актуально в условиях высоких постоянных затрат, что характерно для сектора водоснабжения и водоотведения, в котором их доля может достигать 80% от общего объема расходов. Сделанный нами краткий обзор имеющейся литературы указывает на то, что здесь следует учитывать целый ряд разнообразных факторов. К их числу относятся уровень децентрализации управления в стране (причем, как уже говорилось выше, во внимание следует принимать все аспекты децентрализации), институциональные и правовые рамки, механизмы регулирования, а также географические факторы, такие как размер обслуживаемой территории, ее топографические и гидрологические характеристики.

В качестве альтернативного способа повышения эффективности и привлечения средств для требуемых инвестиций в инфраструктуру нередко рассматривается приватизация предприятий ВКХ, что особенно характерно для небольших муниципалитетов. Хотя с теоретической точки зрения такой подход представляется вполне разумным, его нелегко реализовать на практике, поскольку частные компании не слишком заинтересованы во вложении средств в небольшие муниципалитеты (Warner and Hefetz, 2002).

Межмуниципальное взаимодействие – альтернативный механизм коммунального обслуживания

Муниципалитеты европейских стран сталкиваются со все большими трудностями в сфере коммунальных услуг, переданной им в процессе децентрализации, и это касается не только водоснабжения и водоотведения. В этих условиях одной из возможных стратегий является налаживание межмуниципального взаимодействия с целью совместного обслуживания населения. Межмуниципальное взаимодействие может принимать самые разные формы, а его институциональное оформление отличается от страны к стране и от сектора к сектору. На самом деле, разнообразие форм межмуниципального взаимодействия просто поразительно, и было предпринято немало попыток классифицировать различные их типы. В литературе часто выделяют две основные формы межмуниципального взаимодействия (Hulst and van Montfort, 2007):

---

• К первому типу относят взаимодействие между органами местного самоуправления (муниципалитетами), направленное на решение какой-либо общей задачи и получившее определенное институциональное оформление. При этом муниципалитеты могут взаимодействовать не только друг с другом, но и с другими официальными структурами или частными компаниями.

• Второй тип предполагает взаимодействие между организацией, создаваемой для осуществления сотрудничества, и учредившими ее муниципалитетами.

Анализ межмуниципального взаимодействия показывает, что партнерские взаимоотношения могут существовать как только между муниципалитетами, так и между муниципалитетами и организациями государственной или смешанной (государственно-частной) формы собственности. Такие взаимоотношения далее подразделяются на моноцелевые и многоцелевые.

Наконец, следует указать на различие между операционным и координационным взаимодействием. Первое предполагает «совместное оказание коммунальных услуг: муниципалитеты стремятся преодолеть присущие небольшим органам самоуправления ограничения, обусловливающие низкую эффективность их работы» (Hulst and van Montfort, 2007, с. 11), т.е. цель межмуниципального взаимодействия состоит в получении эффекта экономии за счет масштабов, но оно также может быть полезным политическим инструментом, обеспечивающим координацию совместных усилий муниципалитетов с целью воздействия на вышестоящие органы национального или европейского уровня.

В докладе Комитета по местной и региональной демократии выделяются общие признаки, на основе которых межмуниципальное взаимодействие можно отнести к той или иной из трех предложенных моделей (Council of Europe, 2007). Анализ основан на изучении опыта 22 стран:

• Высоко интегрированная модель, как правило, предполагающая принятие соответствующих законов и создание межмуниципальных структур: ключевые задачи такого партнерства определены заранее и направлены на оказание базовых коммунальных услуг, таких как водоснабжение и сбор отходов. При использовании данной модели государство осуществляет контроль за финансовыми и правовыми аспектами деятельности на основе тщательно разработанного правового механизма – как, например, во Франции.

• Более гибкая модель, основанная на свободе органов самоуправления принимать решения о совместном оказании коммунальных услуг различного технического уровня исходя из практических соображений. Такая модель использует уже существующие структуры (такие как ассоциации, союзы и предприятия); она даже может быть основана на неформальной договоренности о сотрудничестве. Деятельность регулируется обычными законами, принятия специальных правовых актов не требуется. Контроль со стороны государства ограничен. Отношения сторон в основном прописаны в учредительном документе.

• Промежуточная модель, используемая в большинстве стран и объединяющая те или иные аспекты первой и второй модели.
Формы межмуниципального сотрудничества слишком разнообразны для того, чтобы всех их можно было бы подробно описать в одном докладе. Например, в одной только Австрии существует не менее трех его типов.9

- Первый тип межмуниципального взаимодействия в Австрии – это «водохозяйственная ассоциация» (иногда ее еще называют «специализированной ассоциацией по оказанию услуг водоснабжения и водоотведения»). В рамках этой модели несколько муниципалитетов совместно используют одно предприятие ВКХ, которое обеспечивает для них услуги водоснабжения или водоотведения / водоочистки и то, и другое вместе, т. е. одно предприятие ВКХ обслуживает население нескольких муниципальных образований. Такое межмуниципальное взаимодействие, безусловно, способствует решению проблемы фрагментации ВКХ, поскольку эта модель не требует, чтобы каждый муниципалитет располагал собственным предприятием.

- Межмуниципальное взаимодействие также может быть организовано в форме окружной или общегородской ассоциации предприятий ВКХ. Это не связано с проблемой фрагментации, т.к. целью заключается в создании общей платформы с тем, чтобы предприятия ВКХ могли совместно добиваться своих интересов и проводить обучение персонала, т. е. укреплять свой потенциал (координационная функция). Кроме того, такая модель может способствовать снижению издержек благодаря совместным закупкам, но на число предприятий ВКХ в стране, т. е. на уровень фрагментации сектора она не влияет.

- Последняя модель предполагает межмуниципальное оказание коммунальных услуг на основе соответствующих контрактов. Цель такого сотрудничества состоит в повышении эффективности обслуживания за счет передачи функций по эксплуатации и техническому обслуживанию предприятий ВКХ более крупной структуре - муниципалитеты, располагающиеся собственными предприятиями ВКХ, заключают договоры с другими муниципалитетами, у которых тоже есть такие предприятия, на их совместную эксплуатацию. Этот подход не решает проблемы чрезмерной фрагментации, но определенно может дать эффект финансовой (но не технической!) экономии за счет масштабов.

Хотя все три модели межмуниципального взаимодействия способствуют снижению затрат, в настоящем докладе мы будем в основном говорить о первой модели, в рамках которой отдельные муниципалитеты делегируют свои полномочия компании, находящейся в совместной собственности нескольких муниципалитетов, поскольку именно эта модель предполагает наиболее глубокое взаимодействие, особенно в том, что касается децентрализации. Результатом такого сотрудничества является обслуживание нескольких муниципалитетов одним предприятием.

В Европе межмуниципальное взаимодействие получило широкое распространение, однако работ, в которых бы содержался подробный и систематический сопоставительный анализ опыта такого сотрудничества в различных европейских странах, на данный момент не существует. Исходя из имеющихся результатов изучения передового опыта межмуниципального взаимодействия в нескольких странах, Hulst and van Montfort, 2007, делают следующий вывод:

- Надежных данных об эффективности различных форм межмуниципального взаимодействия сейчас слишком мало, и имеющиеся исследования позволяют лишь высказывать предположения о взаимосвязи между различными формами сотрудничества и результатами деятельности, поэтому в настоящее время еще рано делать однозначные

9 Подробнее – см. ситуационное исследование по Австрии, Глава 2.
выводы о том, как соотносятся между собой институциональные формы взаимодействия, качество и эффективность оказываемых услуг и степень демократичности процедуры принятия решений.

Этот вывод интересен уже тем, что он указывает на наличие широкого консенсуса относительно того, что межмуниципальное взаимодействие действительно является перспективной моделью оказания услуг населению.

Как уже говорилось выше, в настоящем исследовании делается попытка анализа того, каким образом муниципалитеты, и в первую очередь муниципалитеты стран ВЕКЦА, смогут решить проблемы, стоящие сегодня перед ними в сфере водоснабжения и водоотведения. Отчасти они являются следствием процесса децентрализации, начавшегося в 1990-е годы, когда ответственность за обеспечение населения коммунальными услугами была передана с национального на региональный и местный уровни управления. Вместе с ответственностью нередко передавалось и право собственности на соответствующие основные фонды, из чего следует, что муниципалитеты, как новые собственники, сегодня также отвечают за обслуживание и расширение инфраструктуры ВКХ. Страны, недавно присоединившиеся к ЕС, сталкиваются с дополнительными трудностями, поскольку теперь они вынуждены соблюдать европейское законодательство и обеспечить выполнение отраслевых директив и нормативов Европейского Союза в довольно короткие сроки, для чего необходимы значительные инвестиции в инфраструктуру ВКХ. Зачастую это ставит перед муниципалитетами очень серьезные проблемы - опыт показывает, что доступ органов местного самоуправления, особенно сельских, к рынкам капитала весьма ограничен, а иногда и невозможен. Тем не менее, муниципалитетам придется привлекать средства для необходимых капиталовложений, как бы трудно это ни было. Развитие межмуниципального взаимодействия может, хотя бы частично, решить некоторые проблемы муниципалитетов, поскольку, как ожидается, банки будут давать кредиты таким партнерствам более охотно и на более благоприятных условиях, нежели отдельным муниципалитетам. Имеющиеся исследования и практика указывают на то, что «зачастую выдача одного крупного кредита одной структуре считается более эффективной транзакцией по сравнению с выдачей ряда небольших кредитов нескольким структурам, поскольку в случае с одним кредитом под кредитным соглашением будет стоять подпись представителей нескольких органов, которые в случае невозврата будут считаться неявыми поручителями по обязательствам друг друга» (Frone, 2008).
Общая информация

Австрия — небольшая страна в восточной части Центральной Европы, с высокими доходами населения и развитой промышленностью. Территориально подразделяется на девять федеральных земель. Население Австрии насчитывает около 8 миллионов человек, а ВВП в 2006 году составил 258 млрд. евро, то есть свыше 30 тыс. евро на душу населения.

Большую часть территории занимают горные альпийские районы, леса и сельскохозяйственные земли. Среднегодовая норма осадков в Австрии составляет 1170 мм, а годовые возобновляемые запасы воды — примерно 84 млрд. куб.м. (10 тыс. куб.м. на душу населения), и страна никогда не испытывала серьезного недостатка водных ресурсов. Фактический объем потребляемой воды составляет всего 2,6 млрд. куб.м. в год: 60% этого объема приходится на промышленность, 35% на водоснабжение населения и 5% на сельское хозяйство.

В Австрии преобладает сельская местность, о чем, в частности, свидетельствует распределение ее жителей по населенным пунктам различного типа: в населенных пунктах, насчитывающих не более 10 тыс. человек, проживает более половины населения, а средний размер муниципалитета составляет 3273 человека. Административная система состоит из трех уровней, с распределением полномочий между федеральным уровнем, уровнем девяти федеральных земель и уровнем муниципалитетов и общин.

Водопроводно-канализационное хозяйство Австрии в настоящее время почти полностью централизовано, в той степени, в которой это практически осуществимо. Примерно 90% населения подключено к водопроводным сетям общего пользования, 91% обслуживается канализационными сетями общего пользования и современными очистными сооружениями. В связи с относительно низкой плотностью населения в будущем, как и сейчас, большое значение будут иметь локальные решения, для которых постоянно разрабатываются и совершенствуются различные альтернативные технологии.

Уже к 1980 году услугами предприятий водоснабжения было охвачено 80% населения, что является очень высоким показателем, поэтому потребность в создании дополнительных стимулов для развития водопроводного хозяйства была не столь насущной, как в секторе очистки сточных вод, вследствие чего развитию инфраструктуры водоснабжения уделялось меньше внимание, чем развитию сектора водоотведения.

Нормативно-законодательная база

Законодательство о водных ресурсах

Развитие австрийского водного законодательства началось еще в XIX веке, в период существования Австро-Венгерской империи. Конституция Австрийской республики, принятая в 1925 году после распада Австро-Венгрии в результате первой мировой войны, наделила федеральное правительство полномочиями по всем вопросам, касающимся использования водных ресурсов. Первый национальный закон о водных ресурсах был принят в 1934 году и заложил основы современной системы регулирования этой области.
После второй мировой войны и падения нацистского режима Закон о водных ресурсах (немецкое название Wasserechtsgesetz, WRG) был пересмотрен в 1959 году и с тех пор постоянно уточнялся в соответствии с новыми потребностями. Важный этап развития законодательства был связан со вступлением Австрии в ЕС, и в 1990 году в Закон были внесены изменения. С тех пор требования об использовании современных систем очистки сточных вод распространяется не только на городские, но и на сельские районы и на малые очистные сооружения. Кроме того, в соответствии со стандартами ЕС были ужесточены требования, касающиеся допустимых уровней загрязнения рек.

Основные особенности австрийского Закона о водных ресурсах:

- Он является частью национальной административной системы, но исполняется на уровне девяти федеральных субъектов;
- Ответственность за организацию водоснабжения и водоотведения возлагается на общины и муниципалитеты.
- Закон четко регламентирует права и обязанности кооперативных товариществ потребителей (Genossenschaft), владеющих и управляющих системами водоснабжения или водоочистки для своих нужд. Закон позволяет общинам и муниципалитетам передавать эти функции указанным товариществам.
- Потребление водных ресурсов (забор и спуск воды) регламентируется отдельными правовыми актами, которые принимаются региональными органами, отвечающими за ВКХ. Кроме использования подземных вод для снабжения жилья, потенциальные пользователи не имеют права на какую-либо иную водохозяйственную деятельность, независимо от ее характера (водоснабжение, водоотведение, сельскохозяйственное использование и т.д.) без соответствующего разрешения;
- Таким образом, все аспекты управления водными ресурсами полностью находятся в ведении соответствующего официального органа, который обязан обеспечивать оптимальное использование ресурсов различными заинтересованными сторонами. Такая система способствует практическому применению принципа комплексного управления водными и другими ресурсами (IWRM).

Правовые основы поддержки ВКХ

Помимо Закона о водных ресурсах в Австрии уже длительное время действуют правила, регулирующие финансовую поддержку водохозяйственной деятельности. Первый такой акт относится к 1830 году. В 1949 году, на смену более ранним законам, был принят Закон о поддержке гидротехнических мероприятий (Wasserbautenförderungsgesetz – WBFG), регламентирующий порядок потенциальной финансовой поддержки новым австрийским правительством любых водохозяйственных мероприятий (использование водных ресурсов в сельском хозяйстве, борьба с паводками, водоснабжение, очистка сточных вод и т.д.).

10 Кооперативное товарищество потребителей обычно представляет собой объединение частных лиц, которые самостоятельно организовывают водоснабжение и водоотведение для собственных нужд. В соответствии с законом о водных ресурсах, эти товарищества имеют такие же права и обязанности, как и муниципалитеты. Как правило, это небольшие товарищества, обслуживающие лишь ограниченную территорию в пределах муниципалитета, обычно в сельской местности.

11 Более подробно о роли уполномоченных органов ВКХ см. в разделе «Обязанности органов власти» ниже.
Закон WBFG был пересмотрен в 1958 году. Основным нововведением стало создание в системе Министерства торговли Фонда управления водными ресурсами (Wasserwirtschaftsfonds – WWF), отвечавший за выделение национальных грантов и льготных кредитов. Закон регламентировал состав и работу комиссии по рассмотрению заявок, подаваемых в Фонд, общие правила управления средствами Фонда и источники его финансирования. Фонд WWF начал работу 1 января 1959 года и прекратил принимать заявки на финансирование в 1993 году. Фонд существует до сих пор, но сейчас его основной функцией является финансирование инвестиций по заявкам, одобренным до 1993 года, то есть с течением времени объем работы Фонда уменьшается. Одной из основных стратегических задач Фонда было увеличение числа подключений к централизованным сетям в кратчайшие сроки, для чего внедрялись дифференцированные схемы поддержки, которые позволяли бы муниципалитетам и общинам, создающим межмуниципальных объединения, получать помощь в большем объеме. Эта стратегия должна была стимулировать экономически эффективные решения и обеспечить экономию за счет масштаба путем укрупнения элементов инфраструктуры ВКХ - в противовес разрозненным инвестициям в инфраструктуру каждого муниципалитета. В 1993 году на смену WWF был принят Закон о поддержке мероприятий в области охраны окружающей среды (Umweltförderungsgesetz – UGF), действующий до сих пор.

Федеральное регулирование тарифов

Основой федерального регулирования тарифов на водоснабжение и водоотведение в Австрии являются два национальных закона: Конституционный закон о финансах (Finanzverfassungsgesetz – F-VG) и Закон о финансовой эквалитации (Finanzausgleichsgesetz – FAG). Первый позволяет муниципалитетам самостоятельно устанавливать тарифы. Суммы тарифов не регулируются, законодатель лишь определяет максимальный размер тарифа. Муниципалитеты могут включать в состав тарифа все капитальные и эксплуатационные затраты муниципальных предприятий, обслуживающих потребителей. Тем не менее, общая сумма выплат, взимаемых с потребителей за год, не может превышать двойной размер суммы, которая требуется в год для покрытия затрат на эксплуатацию, ремонт и содержание инфраструктуры ВКХ, в том числе для выплат по процентам и основными с суммами долговых обязательств, связанных с капитальными затратами. В Австрии нет официального органа, осуществляющего контроль и регулирование тарифов на услуги ВКХ.

Институциональное устройство

Право собственности на основные фонды

Во всех федеральных землях Австрии услуги водоснабжения и канализации в основном предоставляются муниципалитетами, объединениями муниципалитетов и коммунальными предприятиями и частично – государственными компаниями. Важную роль в некоторых районах страны, особенно в сельской местности, традиционно играют кооперативные товарищества потребителей, которые, как правило, занимаются водоснабжением. Число таких товаровиетств продолжает увеличиваться. Количество частных компаний, предоставляющих услуги водоснабжения и/или канализации, пренебрежимо мало. Информация о них представлена в Таблице 2.1.
<table>
<thead>
<tr>
<th>Тип и собственник предприятия</th>
<th>Водоснабжение</th>
<th>Очистка сточных вод</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Количество предприятий</td>
<td>Доля подключений [%] по данным WIFO</td>
</tr>
<tr>
<td>Региональные предприятия (находящиеся в государственной, общественной собственности)</td>
<td>2</td>
<td>6%</td>
</tr>
<tr>
<td>Межмуниципальные объединения (общественная собственность)</td>
<td>125</td>
<td>21%</td>
</tr>
<tr>
<td>Муниципалитеты – общественная собственность</td>
<td>1900</td>
<td>59%</td>
</tr>
<tr>
<td>Кооперативные товарищества потребителей (кооперативы или частные лица)</td>
<td>3300</td>
<td>4%</td>
</tr>
<tr>
<td>Частные колодцы и коллекторы *</td>
<td>250000</td>
<td>10%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Примечание: некоторая часть сельского населения до сих пор не подключена к централизованным сетям водоснабжения и канализации. Примерно 10% австрийцев (в первую очередь, в сельской местности) имеют собственные колодцы для получения питьевой воды и собственные коллекторы для бытовых сточных вод.


В Австрии местные органы вправе решать, будут ли они предоставлять услуги по водоснабжению и канализации самостоятельно или привлекать внешнего подрядчика. По этому вопросу в течение долгого времени ведется полемика, однако основным поставщиком услуг до сих пор остается общественный сектор. Частные компании представлены в числе миноритарных акционеров лишь в двух предприятиях ВКХ, совокупно обслуживающих 6% населения. С привлечением частного капитала реализуется несколько пилотных проектов в сфере водоочистки, но они охватывают менее 1% населения (данные Австрийской федеральной палаты труда, 2003 г.).

В целом, Австрия отличается довольно высокой фрагментацией сектора, учитывая, что около 90% муниципальных образований имеют менее 10 тыс. жителей, а среднее население одного муниципалитета составляет 3273 человек. Вполне объяснимо и доминирование небольших и разрозненных муниципальных предприятий ВКХ, при высокой доступности услуг (Price Waterhouse Coopers, 2001 г.). Как показано в Таблице 2.1, в секторе используются различные организационные формы; при этом важную роль играет межмуниципальное взаимодействие, особенно применительно к водоотведению. Увеличению числа межмуниципальных партнеров способствует и действующий в Австрии механизм государственной поддержки ВКХ. Межмуниципальное взаимодействие регулируется Законом о водных ресурсах.

12 В ходе исследования WIFO использовалась анкета, разосланная примерно 1600 предприятиям ВКХ. От респондентов было получено около 41% анкет. Таким образом, полученная информация является приблизительной и лишь косвенно указывает на распределение различных типов предприятий по долям населения (также см. Kletzan and Url, 2003).
В двух федеральных землях — Нижней Австрии (Niederösterreich) и Верхней Австрии (Oberösterreich) — существует своя особая организация сектора: там компании водоснабжения, находящиеся в собственности этих земель, снабжают водой более 200 муниципалитетов. Кроме того, там действует около 125 и 330 межмуниципальных объединений, занимающихся водоснабжением и водоотведением, соответственно, в каждом из которых входит не менее трех муниципалитетов. По Закону о водных ресурсах (WRG 1959 §87), эти объединения имеют те же права и обязанности, что и отдельные муниципалитеты. Закон регламентирует порядок их создания, членства, принятия учредительных документов.

**Функции органов власти**

В Австрии контроль за исполнением Закона о водных ресурсах осуществляется на трех уровнях. Первый уровень — это Министерство сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и водных ресурсов; второй и третий — официальные органы земель и округов (Bezirkshauptmannschaften).

Контроль за исполнением закона является функцией федеральной исполнительной власти (ст. 102 B-VG); это означает, что, помимо федерального министерства, за выполнение требований закона отвечают администрации земель, губернаторы и окружные администрации (Bezirksverwaltungsbehörde), выступающие в качестве исполнительных органов федеральной власти. Что касается выдачи разрешений коммунальным предприятиям, а также иным предприятиям и объектам ВКХ (например, в связи со строительством защитных или регулирующих сооружений), а также изменения условий таких разрешений, то эти полномочия распределяются в соответствии с Законом о водных ресурсах (ст. 98 и далее). Законодательные требования по оценке воздействия на окружающую среду устанавливаются на федеральном уровне, а официальные органы земель контролируют их выполнение. Закон о водных ресурсах также устанавливает принципы распределения полномочий по принятию региональных программ (изданию постановлений). Они принимаются губернатором (соответствующим органом, ведающим водными ресурсами) или Министерством сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и водных ресурсов.

**Экономические аспекты деятельности сектора**

**Тарифы**

Тарифы на водоснабжение и водоотведение устанавливаются муниципалитетами (владельцами предприятий ВКХ) по собственному усмотрению, но в рамках существующих законодательных требований. При этом необходимо соблюдать принципы «потребитель платит» и «загрязнитель платит», соответственно. Далее, в своей тарифной политике муниципалитеты должны опираться на принцип возмещения затрат.

Счета за услуги ВКХ, выставляемые потребителям, включают ежегодный фиксированный сбор и платеж за воду, рассчитываемый на основе единачного тарифа, который не зависит от фактического объема потребленной воды (возрастающая ступенчатая шкала и иные подобные схемы тарификации в Австрии не применяются). Помимо регулярных платежей с потребителей взимается едиовременный начальный сбор, т.е. плата за подключение.

В 2006 г. средний тариф на воду составлял в Австрии около 1,15 евро за куб.м, а средний тариф на услуги водоотведения — около 1,90 евро за куб.м. (медианная величина — 2,40 евро за
куб.м.). Тарифы, устанавливаемые муниципалитетами, различаются от региона к региону; они также варьируются в зависимости от размера муниципалитета, как показано в Таблице 2.2.

Таблица 2.2: Тарифы на водоснабжение и водоотведение в Австрии (2006 г.)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Размер муниципалитета</th>
<th>Водоотведение [евро за куб.м]</th>
<th>Водоснабжение [евро за куб.м]</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>менее 1000 жителей</td>
<td>2,21</td>
<td>0,99</td>
</tr>
<tr>
<td>1000 – 2500 жителей</td>
<td>2,25</td>
<td>1,11</td>
</tr>
<tr>
<td>2501– 10000 жителей</td>
<td>2,25</td>
<td>1,13</td>
</tr>
<tr>
<td>10001 – 50000 жителей</td>
<td>1,91</td>
<td>1,08</td>
</tr>
<tr>
<td>более 50000 жителей</td>
<td>1,76</td>
<td>1,27</td>
</tr>
<tr>
<td>Вена (более 1 млн. жителей)</td>
<td>1,43</td>
<td>1,19</td>
</tr>
<tr>
<td>Австрия (в среднем)</td>
<td>1,90</td>
<td>1,15</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Таблица 2.2 наглядно иллюстрирует, насколько широко варьируются муниципальные тарифы на водоотведение. Самый низкий был в Вене, но что касается тарифов на воду, то самые низкие тарифы были установлены в малых населенных пунктах.

При дальнейшем анализе тарифов выясняется, что размер тарифов на водоотведение, возможно, указывает на наличие экономии за счет масштаба: тарифы в малых общинах, как правило, значительно выше, чем в больших городах. С тарифами на воду ситуация иная, и экономия за счет масштаба здесь не наблюдается. Напротив, жители самых маленьких населенных пунктов платят за воду по самым низким тарифам. Эта закономерность не является чем-то неожиданным, поскольку размер муниципалитета – не единственное, что влияет на величину тарифа на воду. Важную роль играют географические и гидрологические факторы, особенно в горных сельских районах. Еще одним фактором, объясняющим различия в тарифах, является удаленность пользователей от точки забора воды (скважины, колодца): в городских условиях протяженность водопроводных сетей, как правило, больше, чем в сельской местности. Кроме того, в составе городских водопроводных систем часто имеются дополнительные сооружения, обеспечивающие бесперебойную подачу воды, что еще больше увеличивает затраты на эксплуатацию, ремонт и содержание систем и, соответственно, отражается в тарифах на воду, которые должны компенсировать затраты в соответствии с принципом возмещения затрат.

Таблица 2.3: Средние тарифы на водоотведение и водоснабжение в Австрии в зависимости от организационной формы предприятия (2006 г.)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Кто собирает платежи</th>
<th>Тариф - водоотведение [евро за куб.м]</th>
<th>Тариф - водоснабжение [евро за куб.м]</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Предприятие регионального уровня</td>
<td>------</td>
<td>1,40</td>
</tr>
<tr>
<td>Объединение муниципалитетов</td>
<td>2,40</td>
<td>1,20</td>
</tr>
<tr>
<td>Собственное предприятие муниципалитета</td>
<td>2,40</td>
<td>1,10</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Источник: база данных Kommunalkredit Public Consulting GmbH

13 Данные Статистического управления Австрии дополняют картину тарифной политики муниципалитетов: в 2007 году тарифы на воду варьировались в диапазоне от 0,77 до 1,55 евро за куб.м... а на водоотведение – от 1,50 до 3,47 евро за куб.м. (Statistik Austria, 2008). Упомянутые выше фиксированные сборы в составе ежегодных платежей за услуги ВКХ также могут различаться в зависимости от муниципалитета.
Между муниципалитетами в составе объединения (межмуниципальное взаимодействие) и муниципалитетами, занимающимися очисткой сточных вод самостоятельно, не наблюдается существенных различий в величине тарифов на водоотведение, медианный размер которого составляет 2,40 евро за куб.м. (см. Таблицу 2.3).

Однако такие различия есть в тарифах на воду: самые низкие установлены в муниципалитетах, имеющих собственные предприятия водоснабжения. Более подробный анализ для определения причин различных в тарифах крайне затруднен, т.к. тарификация зависит от целого ряда разнообразных факторов, однако можно отметить, что более высокие тарифы, как правило, характерны для сухих районов – вода поставляется туда издалека, и для обеспечения бесперебойной подачи воды приходится делать ее запасы. Интересно отметить, что в таких районах реализуется межмуниципальное взаимодействие, особенно в юго-восточной части страны, как показано на Рис. 2.6 ниже.

Схема поддержки ВКХ в Австрии

Закон WBFG, устанавливающий правовую основу поддержки водохозяйственной деятельности, был пересмотрен в 1958 году. Основным нововведением стало создание в системе Министерства торговли Фонда управления водными ресурсами (Wasserwirtschaftsfonds – WWF), который отвечал за выделение национальных грантов и льготное кредитование в секторе водоснабжения и водоотведения. Льготное кредитование предоставлялось по достаточно низким процентным ставкам (1–3%) и с длительным сроком возврата кредита - до 50 лет.

Существовавшая в период с 1959 по 1993 год схема поддержки, предусмотренная законом WBFG, была призвана способствовать расширению инфраструктуры водоснабжения и водоотведения в городах и сельской местности. Как уже отмечалось, такая схема прежде всего благоприятствовала межмуниципальному взаимодействию в форме межмуниципальных объединений, которые, по сравнению с муниципалитетами, имеющими собственные предприятия и обслуживающие только свое население, могли получать помощь в большем объеме. Схема отражала четкую политическую задачу: в кратчайшие сроки увеличить количество подключений к централизованным системам водоснабжения и водоотведения. При этом следует учитывать, что до 1970 года централизованными коммунальными предприятиями обслуживались только города. Чтобы в короткие сроки увеличить количество подключений, муниципалитеты взаимодействовали друг с другом и создавали более крупные объединения, в результате чего к коммунальным сетям подключались как городские, так и пригородные районы. Большинство межмуниципальных объединений было создано именно в это время.

В 1993 году система государственной поддержки природоохранной деятельности была реформирована и введен в действие закон UFG. Изменения произошли именно в это время по целому ряду причин, но одной из главных было то, что муниципалитетам и общинам в сельской местности становилось все сложнее погашать полученные кредиты. Ситуация осложнялась нехваткой бюджетных ассигнований на реализацию схемы, предусмотренную законом WBFG, что было отчасти вызвано неплатежами по кредитам. В итоге, система поддержки была пересмотрена, выдача льготных кредитов прекратилась, и главной формой помощи стало распределение грантов. Изменения коснулись и других аспектов:

- Более активное развитие инфраструктуры в сельской местности

Несмотря на то, что система была призвана связать город и деревню, в рамках закона WBFG первоочередная поддержка оказывалась более крупным населенным пунктам. Напротив, UFG
предусматривал значительно больший уровень поддержки (в виде грантов) сельских районов и небольших общин с тем, чтобы обеспечить для них приемлемый уровень инвестиционных затрат.

- Адаптация механизма субсидирования

До 1993 года Фонд управления водными ресурсами предлагал льготные кредиты для финансирования инвестиций в ВКХ, поскольку в этот период в секторе наблюдался недостаток частного инвестиционного капитала. Банки также начали предлагать долгосрочные кредитные инструменты, предназначенные для финансирования капиталовложений в природоохранные мероприятия на местах. В связи с этим, государственная система субсидирования была трансформирована в систему ежегодных грантов, что позволяло сократить объем подлежащих погашению кредитных средств и давало заявителям возможность самостоятельно выбирать источник кредитования.

- Институциональное устройство

Первоначально Фонд управления водными ресурсами функционировал в системе Министерства торговли, но в ходе реформы 1993 года функции управления Фондом были переведены в банк Kommunalkredit AG, который специализируется на финансовых схемах для общин и муниципалитетов. С этого времени договорными и финансовыми вопросами кредитования, а также технической экспертизой заявок занимается персонал банка.

Последние коррективы были внесены в систему в 2001 году, а именно:

- Источники капитала

Теперь при обращении за ежегодными субсидиями заявители не обязаны предоставлять доказательства затрат, фактически понесенных в связи с обслуживанием кредита, а могут самостоятельно оценивать допустимое соотношение собственного и заемного капитала.

- Экономические аспекты

Для содействия внедрению экономически эффективных решений была организована схема выделения дополнительной единовременной поддержки, которая позволяет заявителю, предлагающему экономическом наиболее целесообразный проект, рассчитывать на больший процент финансовой помощи. Данная схема соответствует приоритетным направлениям водохозяйственной политики и, в частности, гарантирует недопущение чрезмерного повышения тарифов на услуги ВКХ с тем, чтобы этими услугами мог пользоваться каждый потребитель. Применительно к инфраструктуре водоотведения этот принцип отражен в виде правила, согласно которому процент поддержки тем больше, чем выше инвестиционные затраты на одного потребителя: при инвестициях менее 5500 евро на домохозяйство субсидии составляют 8% от затрат, от 5500 до 15000 евро - от 8% до 50%. Если же инвестиции превышают 15000 евро на домохозяйство, субсидируется 50% затрат. В отличие от гибкой схемы поддержки инвестиций в инфраструктуру водоотведения, для инвестиций в водоснабжение процент субсидии остается неизменным – 15%.

Как прежняя, так и существующая сейчас в Австрии система поддержки ВКХ способствуют созданию межмуниципальных объединений. До 1993 года система поддержки, установленная законом WBFG, была в первую очередь предназначена для инвестиций в инфраструктуру городов и городских территорий. В соответствии с этим законом, объединения муниципалитетов получали более значительную поддержку с тем, чтобы они могли подключить к коммунальным сетям как можно больше потребителей в максимально короткие сроки. Как уже говорилось выше, схема
финансовой поддержки была пересмотрена в 1993 году, и в настоящее время при обращении муниципалитетов за финансовой помощью в национальное правительство в связи с любыми инвестициями в ВКХ они обязаны предоставлять экономическое обоснование своих проектов. Оно представляет собой экономическое исследование (Varianteuntersuchung), в котором сравнивается денежная стоимость различных инвестиционных вариантов с учетом прогнозируемых затрат на инвестиции, эксплуатацию и повторные инвестиции в течение ближайших 50 лет. При анализе инвестиционных вариантов помимо различных технологий рассматривается также возможность строительства водохозяйственного предприятия совместно с другими муниципалитетами, что представляет особый интерес применительно к строительству водоочистных объектов. Определяется экономически наиболее целесообразный вариант, и финансирующий орган может потребовать от муниципалитетов объединения усилий.

Помимо национальной системы субсидирования, описанной выше, в Австрии действуют различные схемы на уровне отдельных земель. Роль таких схем в финансировании сектора различна и зависит от региональных нормативных требований, связанных с региональными условиями.

Инвестиции в ВКХ

В период с 1959 года в развитие коммунального водопроводно-канализационного хозяйства было инвестировано около 40 млрд. евро, и примерно 77% этой суммы (около 31 млрд. евро) было направлено на развитие инфраструктуры водоотведения и водоочистки. Как уже отмечалось выше, инвестиции в водоотведение и водоочистку получили мощный импульс в результате изменения Закона о водных ресурсах в 1993 году. Напротив, инвестиции в систему водоснабжения постоянно сокращаются, поскольку в Австрии обеспечен высокий уровень подключений. В период с 1993 по 2007 год для соответствия качества и количества воды стандартам, которые, в основном, отражают нормативы ЕС, было инвестировано около 2 млрд. евро в водоснабжение и около 11 млрд. евро в водоотведение. За этот период субсидии на развитие инфраструктуры водоснабжения составили примерно 0,4 млрд. евро, водоотведения - около 3,6 млрд.евро. Таким образом, в инвестициях в водоснабжение доля государственной поддержки составляет примерно 20%, в водоотведение – 33%.

Инвестиции продолжаются; как ожидается, инвестиционный процесс не прекратится и в будущем. В настоящее время инвестиции в реконструкцию систем водоснабжения не являются объектом государственной поддержки, хотя в прошлые годы такая поддержка оказывалась. Инвестиционная деятельность в сфере водоснабжения обычно направлена на поддержание существующего уровня обслуживания путем диверсификации используемых водных ресурсов и увеличения мощности объектов для хранения воды, а также на сокращение по-прежнему большого количества частных колодцев в сельской местности путем подключения сельских домов к водопроводным сетям общего пользования. Системы очистки сточных вод пока еще не всегда соответствуют современным требованиям; актуальной остается и задача оснащения такими сооружениями удаленных населенных пунктов в сельской местности. В 2007 году выполнялось около 840 инвестиционных проектов в сфере водоотведения и водоочистки и около 400 инвестиционных проектов в сфере водоснабжения.

Распределение инвестиций в 2007 г. по различным типам предприятий представлено на Рис. 2.1 ниже.
Рисунок 2.1: Инвестиции в водоснабжение и водоотведение в 2007 г. по типам предприятий


Как следует из Рисунка 2.1, в 2007 году основным инвестором в коммунальные предприятия водоснабжения и водоотведения были муниципалитеты, однако не исключено, что приведенные данные не вполне достоверно отражают ситуацию. Предположим, что объединилось несколько муниципалитетов. Межмуниципальное объединение отвечает только за канализационные коллекторы, связывающие коммунальную канализацию с центральной станцией очистки. Канализационные сети, расположенные в границах муниципалитетов, остаются в ведении отдельных муниципалитетов, но тогда все инвестиции во внутримуниципальную сеть учитываются как инвестиции муниципалитета, а не как инвестиции объединения. Об этом следует помнить, поскольку из Таблицы 2.1 следует, что станции очистки сточных вод, управляемые межмуниципальными объединениями, обслуживают очень большую долю населения. Такой вывод не представляется очевидным. Субсидии, предоставляемые национальным правительством, являются частью государственного бюджета.

Ежегодные затраты ВКХ

Ежегодные затраты состоят, в основном, из капитальных и эксплуатационных затрат. Капитальные затраты определяются как совокупность калькуляционной амортизации и процентов, включенных в основной долг, а эксплуатационные затраты состоят из затрат на персонал, энергию, материалы, утилизацию отходов и т.д. Усредненные соотношения различных категорий затрат отдельных муниципалитетов и объединений муниципалитетов приведены на рисунках ниже. Следует помнить, что данная сводная информация была получена на основе репрезентативной выборки, охватившей 205 муниципалитетов и 41 ассоциацию, и поэтому она лишь в общих чертах отражает структуру затрат ВКХ Австрии. На Рис. 2.2 показано распределение эксплуатационных затрат предприятий водоснабжения по категориям.
Рисунок 2.2: Структура эксплуатационных затрат в сфере водоснабжения

Эксплуатационные затраты предприятий ВКХ включают следующие категории затрат: затраты на персонал, на энергию, на материалы, на услуги по водоснабжению, оказываемые сторонними организациями, затраты на различные услуги и «прочие» затраты. В среднем, самой большой категорией затрат для предприятий при муниципалитетах являются затраты на персонал (33%), за ними следуют «прочные» затраты (31%) и затраты на различные услуги (24%). Схожая картина наблюдается и в структуре эксплуатационных затрат объединений, у которых затраты на персонал составляют 36% от всех эксплуатационных затрат, за ними следуют затраты на различные услуги (30%). Доля «прочих» затрат, по сравнению с муниципалитетами, несколько меньше и составляет 17%. Примечательно, что доля затрат на энергию значительно выше у объединений (8%), чем у муниципалитетов (всего 3%). Несмотря на сходную структуру затрат, в ней имеются и различия, которые предположительно объясняются тем, что муниципалитеты не всегда могут относить свои затраты на определенные статьи, особенно если оказание услуг водоснабжения у них включается в общие административные затраты (WIFO, 2002). Представляется интересным сравнить имеющиеся данные по средним совокупным затратам каждого типа предприятий в расчете на одного потребителя: предприятия при муниципалитетах затрачивали в год на одного потребителя 58 евро, а предприятия, управляющие объединениями, – 60 евро (WIFO, 2002). Можно было бы предположить, что это опровергает принцип экономии за счет масштаба, согласно которому более крупные экономические субъекты несут меньше удельные затраты, однако для деятельности межмуниципальных объединений решающее значение могут иметь такие факторы, как топография местности и (или) гидрологические условия, в силу чего финансовые аспекты отходят на второй план.

Эксплуатационные затраты предприятий водоотведения и водоочистки классифицировались по тому же принципу и включают: затраты на персонал, на энергию, на материалы, на услуги по водоотведению и водоочистке, оказываемые сторонними организациями, затраты на утилизацию отходов, затраты на различные услуги и «прочие» затраты. Представленные данные получены на основе репрезентативной выборки, которая охватывала 128 муниципалитетов и 122 ассоциации (WIFO, 2002).
В среднем, в структуре эксплуатационных затрат муниципалитетов категория «прочих» затрат имеет самый большой удельный вес (39%), за ней следуют затраты на персонал (19%) и затраты на различные услуги (15%). Сравнительно небольшие доли приходятся на материалы (9%), энергию, утилизацию отходов и услуги, оказываемые сторонними организациями (по 6% в каждой категории). В структуре эксплуатационных затрат объединений первое место занимают затраты на персонал (26%), затем следуют затраты на различные услуги и прочие затраты (по 22% в каждой категории). Также как и у муниципалитетов, меньший удельный вес имеют затраты на энергию (9%), утилизацию отходов (9%), материалы (8%) и услуги, оказываемые сторонними организациями (4%). Различия в удельном весе отдельных категорий затрат (персонал, различные услуги и прочие затраты), отличающие муниципалитеты от объединений, в этом случае также, возможно, обусловлены разными системами бухгалтерского учета и (или) разной практикой отнесения затрат.

Однако сравнение данных о ежегодных затратах предприятий по очистке сточных вод при муниципалитетах и при объединениях демонстрирует значительные расхождения: в случае муниципалитетов ежегодные расходы из расчета на одного потребителя составляли 114 евро, а в случае объединений – 49 евро (WIFO, 2002). Здесь вновь следует учесть, что информация собиралась по результатам анкетирования репрезентативной группы предприятий и указывает лишь на некоторые закономерности, но не может автоматически распространяться на все предприятия. Тем не менее, целесообразно предположить, что полученные показатели затрат на одного потребителя свидетельствуют об эффекте экономии за счет масштаба, а это значит, что предприятия по очистке сточных вод при объединениях отличаются большей экономической эффективностью, чем муниципальные предприятия.

Выручка от тарифных платежей в целом составляет на австрийских предприятиях ВКХ от 74% до 85% общей годовой выручки. Как уже говорилось выше, тарифы на услуги ВКХ обычно устанавливаются муниципалитетами, и даже если муниципалитет входит в состав объединения, у него остается право самостоятельно назначать тарифы. Таким образом, тарификация даже в рамках одного объединения неоднородна, и тарифы разных членов объединения могут различаться. В свете этого корректное сравнение выручки муниципалитетов и объединений усложняется, особенно в связи с тем, что объединения могут компенсировать свои затраты из средств, получаемых в виде субсидий и взносов членов (муниципалитетов). Кроме того, объединение может отвечать только за
канализационные коллекторы за границами муниципалитетов, а входящие в объединение муниципалитеты – нести затраты по эксплуатации своей внутригородской канализационной сети.

Характерные результаты получаются при сравнении муниципалитетов различного размера и их ежегодных затрат на оказание услуг по водоотведению и водоснабжению. На Рис. 2.4 ниже представлены обще ежегодные затраты в сфере водоотведения в расчете на одного потребителя, с разбивкой на капитальные и эксплуатационные затраты и указанием средних тарифов по каждой группе муниципалитетов.

Рисунок 2.4: Ежегодные затраты на водоотведение и водоочистку, в расчете на одного потребителя, обслуживаемого сетью общего пользования

Представляется логичным, что с увеличением числа жителей муниципалитета капитальные затраты уменьшаются, однако данная закономерность не распространяется на эксплуатационные затраты - наибольшие затраты в расчете на одного потребителя как раз у самых крупных муниципалитетов. Такая же зависимость, т.е. более высокие эксплуатационные затраты в муниципалитетах с более многочисленным населением, в расчете на одного потребителя, наблюдается в области услуг водоснабжения, как это представлено на Рис. 2.5 ниже.
Формы межмуниципального взаимодействия в Австрии

Межмуниципальное взаимодействие в форме окружных или общенациональных объединений коммунальных предприятий

При анализе роли межмуниципальных объединений в оказании услуг водоснабжения и водоотведения следует учитывать то, как реализуются различные составляющие этих услуг. Так, услуги водоснабжения включают: забор воды, транспортировку воды по магистральным водопроводам, подачу воды потребителям по местному водопроводу и учет потребления воды для выставления счетов. Основными составляющими водоотведения и водоочистки являются: прием стоков из местной (внутригородской) канализации, транспортировка их по коллекторам из населенных пунктов (муниципалитетов) на станцию очистки, очистка сточных вод, учет стоков, генерируемых подключенными домохозяйствами и промышленными предприятиями, для выставления счетов (Kletzan and Url, 2003). Эта дифференциация имеет большое значение, так как различные функции могут распределяться между муниципалитетами и объединениями в любом сочетании.

Межмуниципальные объединения и региональные предприятия

Существует четкая зависимость между доступностью водных ресурсов и динамикой создания различных объединений. Муниципалитеты, находящиеся в достаточно сухих равнинных районах в восточной части Австрии, более активно вступают в межмуниципальное взаимодействие, чем муниципалитеты, находящиеся в более водообильных горных альпийских районах на западе страны. Кроме того, муниципальные объединения имеют большее распространение в городских агломерациях. В сфере водоснабжения в состав объединений входит 590 из 2357 муниципалитетов. Большинство этих муниципалитетов находятся на востоке и юго-востоке Австрии.
Рисунок 2.6: Объединения муниципалитетов и региональные предприятия в сфере водоснабжения

Применительно к водоснабжению анализ показывает, что большинство муниципалитетов (60%) выполняют все четыре функции (забор воды, транспортировка, доставка потребителям по местным сетям и учет потребления) самостоятельно, что указывает на высокую степень вертикальной интеграции. В остальных муниципалитетах как минимум одна из перечисленных функций передана внешним организациям - например, объединениям или другим муниципалитетам. Сотрудничество между муниципалитетами прежде всего охватывает забор и транспортировку воды.

Рисунок 2.7: Объединения муниципалитетов в сфере водоотведения и водоочистки

Здесь ситуация другая: в состав объединений входит примерно 1690 муниципалитетов, то есть больше половины всех муниципалитетов Австрии, общее количество которых составляет 2357. Межмуниципальные объединения, отвечающие за водоотведение и водоочистку, действуют по всей территории Австрии, включая горные районы на западе. Это обусловлено, в частности, топографическими факторами, так как водоочистные станции сооружаются в альпийских долинах, имеющих естественные преграды (см. Рис. 2.8 ниже). Кроме того, значительное количество небольших станций рассеяно по территории удаленных районов Верхней Штирии (юго-восток Австрии) и малонаселенных Вальдфиртеля и Мостфиртеля в Нижней Австрии (север).
Как и в сфере водоснабжения, не все муниципалитеты самостоятельно оказывают все функции водоотведения, перечисленные выше. Достаточно большое число муниципалитетов совместно с другими муниципалитетами или объединениями организуют работу канализационных сетей и очистку сточных вод, поскольку не имеют собственных станций очистки. Но даже в этих случаях, муниципалитеты, как правило, отвечают за работу канализационных сетей в пределах своих территорий и собирают платежи со своих потребителей (WIFO, 2003).

Изложенный обзор ситуации (довольно краткий и далеко не исчерпывающий) свидетельствует о том, что предметом межмуниципального взаимодействия могут быть отдельные элементы услуг водоснабжения и водоотведения. В Австрии, как было показано выше, каждая из этих двух услуг подразделяется на четыре функции, и каждая функция может быть реализована муниципалитетом либо самостоятельно, либо в рамках межмуниципального объединения, либо путем сочетания двух схем.

Австрийская ассоциация водоснабжения и утилизации отходов (ÖWAV) и Австрийская ассоциация газа и воды (ÖVGW)

Основными организациями национального уровня в сфере водоснабжения и водоотведения являются Австрийская ассоциация газа и воды (ÖVGW) и Австрийская ассоциация водоснабжения и утилизации отходов (ÖWAV). Обе имеют статус добровольных некоммерческих организаций, но представляют интересы различных сторон. ÖVGW действует в интересах предприятий и компаний, предоставляющих водохозяйственные услуги, и государственные организации в нее не входят. Членство в ÖWAV базируется на несколько другом принципе: в эту ассоциацию могут входить не только предприятия ВКХ, но и представители государственных учреждений.

Задачи этих двух ассоциаций в определенной мере совпадают, особенно в части стратегических целей:

- Защита интересов своих членов при взаимодействии с органами государственной власти, коммерческими и другими организациями;
Оказание членам консультативной помощи по коммерческим, техническим и, в особенностях, юридическим вопросам;

Организация сетевого взаимодействия с другими представителями профессионального сообщества и поддержание активного диалога с лицами, принимающими решения, законодателями и публичными должностными лицами;

Организация лекций, программ профессиональной подготовки, конференций, выставок и других мероприятий для обмена профессиональным опытом;

Работа с общественностью.

В целом, обе организации призваны содействовать совершенствованию управления сектором и занимаются самыми различными вопросами научно-технического, коммерческого и юридического характера. Тем не менее, их основополагающие принципы несколько различаются, так как ÖVGW представляет интересы только предприятий отрасли, а ÖWAV – более широкого круга лиц и организаций, заинтересованных в развитии ВКХ. Хотя эти ассоциации и не принимают непосредственного участия в организации водоснабжения и водоотведения, их деятельность также можно расценивать как своеобразную форму межмуниципального взаимодействия и объединения усилий.

Сотрудничество операторов предприятий по очистке сточных вод («Kläranlagennachbarschaft»)

В Австрии действует еще одна ассоциация - “Kläranlagennachbarschaft”; она имеет еще более свободный характер и объединяет операторов водоочистных предприятий по всей стране. В настоящее время в ней участвуют 900 водоочистных предприятий, объединенных по 57 направлениям сотрудничества. Совсем недавно операторы канализационных систем также создали подобное объединение, которое называется “Kanalnachbarschaften” («сотрудничество в интересах операторов канализационных систем»).

Такая модель сотрудничества не имеет закрепленной организационно-правовой формы, и это отличает ее от межмуниципальных объединений и кооперативных товариществ пользователей, осуществляющих свою деятельность на основе соответствующих законодательных актов. Членство в указанных ассоциациях является бесплатным; их деятельность, в основном направленная на обмен информацией, опытом и знаниями, координируется Австрийской ассоциацией водоснабжения и утилизации отходов (ÖWAV) при участии властей федеральных земель.

Межмуниципальное обслуживание на основе коммерческих договоров

Целый ряд схем межмуниципального взаимодействия в Австрии реализуется на основе коммерческих договоров. При этом применяются самые различные модели: от передачи всех функций водоснабжения, водоотведения и водоочистки несколькими муниципалитетами одному муниципалитету до заключения договоров на поставку и техническое обслуживание.

Кроме того, применяются разнообразные модели взаимодействия с частными компаниями, например, в целях организации закупок и технического обслуживания. Так, в Штирии местные федерации и муниципалитеты создали собственную ассоциацию, в задачи которой входит отбор наиболее выгодных предложений от поставщиков материалов для текущего содержания и ремонта инфраструктуры.
Заключение

Структура австрийского ВКХ неоднородна: уровень подключений к централизованным сетям водоснабжения и водоотведения в городах и сельской местности различается. В среднем, он составляет около 90%. Здесь, среди прочего, следует иметь в виду топографические особенности Австрии, а также средних размеров муниципалитетов, который по европейским меркам является весьма небольшим. В силу этих причин водохозяйственный сектор Австрии характеризуется достаточной фрагментацией: в стране существует более 2000 предприятий водоснабжения и около 1500 предприятий, осуществляющих водоочистку. К этому числу не относятся частные предприятия и объекты, такие как кооперативные товарищества потребителей или частные колодцы и выгребные ямы, встречающиеся во многих сельских районах и используемые примерно 10% населения.

Одной из задач, стоявших перед Австрией, было развитие систем водоснабжения и увеличение числа жителей, обслуживаемых централизованно, и полученные к настоящему времени результаты можно признать весьма успешными. Общенациональная система финансовой поддержки ВКХ была и остается одним из ведущих факторов развития сектора. В контексте данного исследования следует отметить, что межмуниципальное взаимодействие и создание объединений для управления водопроводно-канализационным хозяйством является одним из приоритетов австрийской политики. В предыдущий период (то есть до 1993 года) межмуниципальные структуры и объединения, инвестирующие в ВКХ, могли рассчитывать на более активную поддержку со стороны государства, чем отдельные муниципалитеты. Этот подход был пересмотрен в 90-е годы, и в настоящее время основным требованием к муниципалитетам, обращающимся за государственной поддержкой в связи с расширением или модернизацией своего водопроводно-канализационного хозяйства, является подготовка экономического обоснования проекта. Помимо прочего, экономический анализ должен определить, какой вариант выполнения проекта будет более эффективным: самостоятельное выполнение проекта или объединение инвестиционных усилий с другими муниципалитетами. О важности экономического анализа свидетельствует и то, что по его результатам определяется размер предоставляемой финансовой поддержки. Хотя такой подход представляется логичным и эффективным, особенно потому, что позволяет экономить финансовые ресурсы, зачастую муниципалитеты предпочитают инвестировать в инфраструктуру самостоятельно, без объединения с другими муниципалитетами. Можно предположить, что за таким экономически неэффективным выбором стоит стремление местных властей через одного оператора полностью контролировать работу подведомственной им инфраструктуры ВКХ.

Тем не менее, межмуниципальное взаимодействие в австрийском ВКХ развивается. Следует подчеркнуть, что в области водоснабжения оно в основном осуществляется в сухой сельской местности. В сфере водоотведения наблюдается другая ситуация: здесь взаимодействие охватывает всю территорию Австрии. Особого внимания заслуживает западная горная часть страны, поскольку в этом регионе много водоочистных станций, совместно эксплуатируемых несколькими муниципалитетами и расположенных в альпийских долинах, которые имеют естественные преграды. В этом случае основным мотивом взаимодействия служит стремление муниципалитетов сокращать свои затраты.

В пользу развития межмуниципального взаимодействия нередко выдвигается тезис о том, что оно позволяет добиться повышения экономической эффективности ВКХ благодаря экономии за счет масштаба. Этот вопрос был проанализирован и в данном исследовании, однако, несмотря на то, что данные привлекались из двух различных источников, сделать однозначный вывод на этот счет не представляется возможным. Это закономерно, поскольку на ситуацию влияют самые разнообразные факторы, в частности, топографические условия и гидрологический режим местности, которые могут существенным образом повлиять на затраты предприятий сектора.
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ


База данных Kommunalkredit Public Consulting GmbH, Vienna

WIFO, 2002, Nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen – Institutionelle und ökonomische Voraussetzungen, Vienna
Общая информация

В 2008 году население Французской Республики, включая заморские территории, составляло 64 млн. человек. Общая площадь сухопутной территории – около 675000 кв.км. Средняя плотность населения – 95 жителей на кв.км. (INSEE, 2008). Административное устройство Франции включает три территориальных уровня: 26 регионов (22 из которых расположены в континентальной части страны – Французской Метрополии, и четыре на заморских территориях), 100 департаментов и 36681 муниципальное образование («коммуны»).

По сравнению с другими европейскими странами, Франция имеет очень большое количество муниципалитетов – около 36 тысяч. По количеству жителей средний размер муниципалитета составляет примерно 1700 человек. Около 98% муниципалитетов (в которых проживает примерно 50% населения Франции) насчитывают менее 10000 жителей, а почти 10% муниципалитетов – менее 100 жителей (Ministère de l’intérieur, 2008).

Почти 100% населения обслуживаются централизованным водопроводными сетями. Чуть меньше, около 80%, подключено к централизованным канализационным сетям (Barraqué and Le Bris, 2007). Во Франции большое количество муниципалитетов, которые еще со времен Великой французской революции 1789 года отвечают за обеспечение граждан услугами водоснабжения и водоотведения, независимо от размера муниципалитета, в силу чего сектор представляется весьма фрагментированным. И хотя во Франции широко распространено межмуниципальное взаимодействие - приблизительно 23 тысячи муниципалитетов участвуют в объединениях, которым переданы водохозяйственные функции (Barraque, 2007), количество отдельных водохозяйственных предприятий остается высоким: около 16200 предприятий водоснабжения и 16750 предприятий водоотведения (в стране 17 тысяч водоочистных станций).

Нормативно-законодательная база

Конституционные нормы

Конституция Франции, принятая 4 октября 1958 года, наделяет территориальные образования правом принимать решения по всем вопросам, которые могут наилучшим образом разрешаться на их уровне (статья 72). Все муниципалитеты имеют равный юридический статус и одинаковое устройство (органы, порядок избрания должностных лиц и т.д.). Это позволяет муниципалитетам самостоятельно определять порядок организации услуг, предоставляемых населению.

Межмуниципальное взаимодействие

Во Франции существует давняя традиция межмуниципального взаимодействия, основы которого были заложены законом от 22 марта 1890 года, определявшим юридический порядок создания так называемых «одноцелевых межмуниципальных объединений» (SIVU, syndicat intercommunal à vocation unique). Это организационно-правовые структуры, имеющие целью выполнение одной определенной задачи и состоящие из двух и более муниципалитетов. Объединения типа SIVU организовывались муниципалитетами исключительно на добровольной основе и финансировались из бюджетов участников. Они быстро получили широкое
распространение, особенно в сельской местности, и обычно занимались организацией коммунальных и других социально-значимых услуг (Wollmann, 2008). Основной целью при организации межмуниципального взаимодействия было повышение эффективности, т.е. экономия за счет масштаба.

Правовая основа межмуниципального взаимодействия получила развитие в ряде последующих актов, в частности, в декрете от 5 января 1959 года, разрешавшем создание «многоцелевых межмуниципальных объединений» (SIVOM, syndicats à vocation multiple). Количество межмуниципальных объединений со временем несколько снижается; в 2008 году их насчитывалось около 16 тысяч, почти 12 тысяч из которых были «одноцелевыми» - SIVU (Ministere de l’interieur, 2008).

Среди других законодательных актов, относящихся к межмуниципальному взаимодействию, следует упомянуть так называемый «закон Шевенмана» от 12 июля 1999 года, вводивший еще несколько видов межмуниципальных общественных структур и отменявший некоторые из них. Сейчас можно выделить три типа таких сообществ, в зависимости от размера населения: это communauté urbaine (городские сообщества) для агломераций с населением более 500 тысяч человек, communauté d’agglomération (средние сообщества) для агломераций с населением более 50 тысяч человек и communautés de communes (общинные сообщества) для небольших, как правило, сельских агломераций. Эти общественные структуры различаются по своим обязанностям и полномочиям, порядку принятия решений и механизмам финансирования. Помимо совместного обслуживания населения (например, предоставления услуг водоснабжения, водоотведения, утилизации отходов), сообщества создавались и для решения более масштабных задач - таких как функциональное зонирование местности, реализация стратегий экономического развития и управление городскими территориями. Данные по трем различным формам межмуниципального взаимодействия представлены в Таблице 3.1 ниже.

Таблица 3.1: Формы межмуниципальных объединений во Франции и их основные особенности

<table>
<thead>
<tr>
<th>Forma (ru)</th>
<th>Описание</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Communauté urbaine (городские сообщества)</td>
<td>Действуют с 1966 г. По закону обязаны выполнять широкий ряд функций, относящихся к городским службам, инфраструктуре, планированию и экономическому развитию. Выход из объединений не разрешается. От объединений требуется введение единого налога с предприятий для пополнения бюджета. Такие объединения являются обязательными для городов Бордо, Сtrasбург, Лион и Лилль; кроме того, эта модель добровольно принята еще десятью муниципалитетами. Таким образом, в 2006 г. во Франции было 26 объединений данного типа. В рамках данной модели управление коммунальным хозяйством, включая услуги водоснабжения, является обязательным.</td>
</tr>
<tr>
<td>Communauté d’agglomération (средние сообщества)</td>
<td>Введены законом Шевенмана в 1999 г. Эта модель используется для смежных городских территорий с населением более 50 тысяч человек, расположенных вокруг одного центрального муниципалитета с населением более 15 тысяч. Обязательные функции — городское планирование и развитие. Требуется введение единого налога с предприятий для пополнения бюджета. В 2004 г. во Франции было 155 таких сообществ, с совокупным населением около 38 миллионов</td>
</tr>
</tbody>
</table>
38

| Communauté de communes (общинные сообщества) | Компетенции, функции и порядок финансирования зависят от размера сообщества. В 2004 г. было зарегистрировано 2286 таких сообществ, а в 2006 г. - 2389. Закон не устанавливает обязательную передачу функций водоснабжения на уровень межмуниципального объединения; это решают сами участники. |

Законодательство, принятое впоследствии, предусматривало ряд финансовых стимулов, способствующих созданию сообществ, в частности, право сообществ вводить налоги на своей территории, а также временные государственные отчисления (Wollmann, 2008). Успех этой модели межмуниципального взаимодействия очевиден – как в сельской местности, так и в городах. В период с 1999 по 2006 г. число communautés de communes (общинных сообществ) увеличилось на 77%, до 2389; communauté d’agglomération (средних сообществ), за тот же период – с нуля до 164 (Pezon, 2006). В целом, в 2008 году во Франции действовало около 2600 сообществ.

Значение такого межмуниципального взаимодействия для французского ВКХ не вызывает сомнений – см. Таблицу 3.2 ниже. Хотя ответственность за услуги водоснабжения возложена на муниципалитеты, они вправе передать организацию водоснабжения и водоотведения на уровень межмуниципальных органов (syndicats intercommunaux). Этим правом воспользовались более 70% коммун (муниципалитетов), особенно в части производства и распределения воды, хотя в сфере услуг, относящихся к водоотведению и водоочистке, этот показатель существенно ниже.

Таблица 3.2: Структура ВКХ во Франции (доля муниципалитетов, в %)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>На муниципальном уровне</th>
<th>На межмуниципальном уровне</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Производство воды</td>
<td>28</td>
<td>72</td>
</tr>
<tr>
<td>Распределение воды</td>
<td>32</td>
<td>68</td>
</tr>
<tr>
<td>Канализация</td>
<td>70</td>
<td>30</td>
</tr>
<tr>
<td>Очистка сточных вод</td>
<td>61</td>
<td>39</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Источник: Barraque and Le Bris, 2007

С начала 90-х во Франции четко наблюдается изменение политики и подходов к межмуниципальному сотрудничеству. В первую очередь это касается финансирования деятельности межмуниципальных объединений, которое сейчас может осуществляться напрямую через местные налоги (раньше – через муниципальные бюджеты). Экономия за счет масштабов по-
прежнему остается одним из основных стимулов, но теперь функции муниципалитетов шире, и зачастую это означает потребность в новых организационных формах, призванных решить сложные задачи городской политики в области экономического развития, здравоохранения, образования и т.д., что отнюдь не сводится к организации коммунальных услуг, например, водоснабжения. В настоящее время межмуниципальное взаимодействие рассматривается во Франции как важный инструмент государственной политики в сфере территориального управления (West, 2007).

В этой связи следует указать на недавние изменения административного и институционального характера. Во-первых, они коснулись процесса принятия решений. Отменено правило, по которому каждый муниципалитет - участник объединения имеет только один голос. Сейчас действует принцип взвешенного голосования; решения более не должны приниматься единогласно, они голосуются большинством. Важные изменения затронули и порядок финансирования межмуниципальных объединений. В прошлом оно осуществлялось из бюджетов муниципалитетов-участников, теперь же бюджеты объединений пополняются за счет местных налогов, поступления по которым специально резервируются на эти цели. Таким образом, у межмуниципальных объединений появилась собственная доходная база. При этом действуют два различных бюджетно-финансовых механизма, использование которых зависит от конкретной модели взаимодействия (см. Таблицу 3.1). Наиболее интересные схемы применяются в communautés urbaines (городских сообществах) и communautés d’agglomeration (средних сообществах) – они дают межмуниципальным объединениям право взимать единый налог с предприятий, который устанавливается не муниципалитетами-участниками, а самим объединением.

Помимо указанного фискального полномочия, объединения этих двух типов также получают государственную финансовую поддержку, размер которой определяется в зависимости от численности населения, что является для муниципалитетов еще одним стимулом к созданию объединений.

Водное законодательство Франции

Основы современного водного законодательства Франции были заложены в начале 19-го века, а первые юридические документы, касающиеся использования воды и рек, появились за несколько столетий до этого. Законодательное регулирование отрасли осуществляется на общенациональном уровне. Комплексная политика в отношении водных ресурсов Франции и основные принципы организации и функционирования ее водного хозяйства были впервые сформулированы в Законе №64-1245 от 16 декабря 1964 года «О порядке управления, распределения и контроля за загрязнением водных ресурсов». Закон определяет шесть основных водохозяйственных регионов, соответствующих гидрографическим бассейнам основных рек, на основе чего было создано шесть водохозяйственных управлений для реализации схемы финансирования водохозяйственной деятельности, общей для всех регионов. Наряду с этим во Франции были организованы «бассейновые комитеты» (или «водные парламенты»), призванные поддерживать процесс диалога и консультаций в соответствии с демократическими нормами.

Закон о водных ресурсах 1992 года («Закон №92-3 от 3 января 1992 года о воде») в качестве основы для дальнейшего развития предусматривает разработку перспективных планов водохозяйственной деятельности на уровне бассейнов и отдельных входящих в них территорий, а также вводит некоторые правила, касающиеся установления тарифов, лицензирования и участия общественности.

Законы, принятые впоследствии, были направлены на повышение прозрачности и регулирование сферы государственных закупок. Так называемый «закон Сапена» (Закон №93-122
от 23 января 1993 года), который не касается конкретно ВКХ, устанавливает основные принципы регулирования применительно к передаче функций частным операторам, что является распространенной практикой в водохозяйственном секторе. «Закон Барнье» (Закон №95-101 от 2 февраля 1995 года) направлен на усиление мер по охране окружающей среды; в частности, он ограничивает срок договоров с внешними подрядчиками и обязывает муниципалитеты публиковать ежегодные отчеты о результатах своей деятельности. «Закон Мазо» (Закон № 95-127 от 8 февраля 1995 года) посвящен государственным закупкам и делегированию функций по обслуживанию населения; он определяет меры, направленные на повышение прозрачности работы операторов (такие как подача ежегодных отчетов, механизмы контроля и т.д.).

Закон 2006 года о водных ресурсах и водно-болотных угодьях (Закон №2006-1772 от 30 декабря 2006 года) вводит в законодательство Франции положения Водной рамочной директивы ЕС и, в частности, устанавливает принцип «загрязнитель платит», направленный на недопущение перекрестного субсидирования, а также принцип возмещения затрат, понесенных предприятиями ВКХ.

**Институциональное устройство**

Применительно к водохозяйственному сектору Франции следует различать три институциональных уровня: уровень государства (включая местную администрацию), региональный уровень (уровень речных бассейнов) и муниципальный уровень. Государство регулирует доступ к водным ресурсам, организует работу водной полиции, осуществляет контроль за исполнением законов и определяет основные направления национальной политики в области водных ресурсов. Деятельность органов государственной власти координируется Министерством экологии и устойчивого развития совместно с некоторыми другими министерствами (например, финансов и внутренних дел).

Функции государственного администрирования также возложены на государственные органы на местах. На региональном уровне реализация политики в области водных ресурсов децентрализовано осуществляется 26-ю территориальными управлениями по охране окружающей среды (DIREN), входящими в структуру Министерства экологии и устойчивого развития. На уровне департаментов реализацией нормативных и технических сторон водной политики занимаются управления, уполномоченные правительством.

На уровне речных бассейнов в каждом бассейне действует два органа:

- **Ключевую роль в управлении сектором играют водохозяйственные управления. Управление представляет собой финансово независимый орган, действующий под контролем природоохранного министерства и отвечающий за поддержание консультативного процесса, стимулирование и финансирование. В функции управления входит разработка генерального плана водохозяйственной деятельности в бассейне. Управление собирает доходы, т.е. платежи потребителей водных ресурсов в соответствии с объемами загрязненной и потребленной воды. В порядке компенсации управление оказывает муниципалитетам техническую и финансовую помощь.**

- **Бассейновый комитет – это орган, обеспечивающий обмен информацией и консультации между региональными органами, органами департаментов и муниципалитетов, потребителями, различными организациями (включая НПО) и представителями национального правительства в данном речном бассейне. Бассейновый комитет является одновременно политическим и административным органом.**
Муниципалитеты отвечают за практическую организацию водоснабжения и водоотведения и решают вопросы, связанные с привлечением инвестиций, эксплуатацией, текущим ремонтом и содержанием инфраструктуры. Муниципалитеты свободны по своему усмотрению выбирать оптимальные формы и методы организации этих услуг, которые могут предоставляться муниципалитетом самостоятельно, совместно с другими муниципалитетами (путем организации объединений в форме SIVU, SIVOM, сообщества и т.д.), компанией, находящейся в государственной/муниципальной собственности, или частным оператором. Значительное число муниципалитетов и межмуниципальных объединений передают функции водоснабжения сторонним исполнителям, в силу чего частные предприятия играют во французском ВКХ очень большую роль. В этой связи важно отметить, что независимо от выбранного варианта коммуна остается собственником фондов, т.е. она либо осуществляет прямое управление ими, либо передает соответствующие функции третьей стороне.

О значении частных операторов свидетельствует уже то, что они обслуживают 71% населения (26% в городах и 45% в межмуниципальных объединениях) и поставляют около 80% всей продаваемой воды. Остальное население Франции обслуживается или небольшими водохозяйственными предприятиями, управляемыми отдельными муниципалитетами (12,5% населения), или предприятиями, находящимися в ведении межмуниципальных объединений (16,5%) (Barraque, 2007). Как уже говорилось выше, независимо от выбранного варианта организации услуг инфраструктура остается в муниципальной собственности.

Существует несколько моделей привлечения частных операторов. Наиболее распространенной является долгосрочная аренда, за ней следует концессия. При использовании долгосрочной аренды оператору передается только право на эксплуатацию объектов ВКХ. Арендатор собирает тарифные платежи и обязан перечислять часть выручки муниципалитету для возмещения затрат на финансирование и содержание инфраструктуры. Концессионер сооружает и эксплуатирует объекты ВКХ за свой счет и на свой риск, однако при этом оставляет у себя все тарифные платежи, получаемые от потребителей.

В частном сегменте ВКХ ведущую роль играют три компании, на долю которых приходится 98% всех договоров с местными органами власти (Schoenbeck, 2003). В сфере водоснабжения частными операторами обслуживается 72% населения, а в сфере водоотведения и водоочистки – 55% (BIPE/FP2E, 2008).

Муниципалитеты и межмуниципальные предприятия устанавливают тарифы и остаются собственниками инфраструктуры. Муниципалитеты не могут изменять ставки налогов и сборов за обслуживание – они устанавливаются централизованным правительством и водохозяйственными управлениями. Срок действия арендных договоров составляет от 5 до 12 лет, концессионных соглашений – до 20 лет.

Принцип самоокупаемости и принцип «загрязнитель платит» являются общепризнанными. Потребители оплачивают счета на водоснабжение и водоотведение и тем самым возмещают большую часть расходов. Муниципальные бюджеты водоснабжения и водоотведения должны быть самоокупаемыми, то есть доходы должны покрывать расходы. Лишь небольшие муниципалитеты с населением менее 3 тысяч человек, имеют право на внутрибюджетное перераспределение средств. Несмотря на это, отмечаются случаи перекрестного субсидирования одних потребителей другими (например, бытовые потребители - промышленные и сельскохозяйственные) (Lamothe, 2003).
Экономические аспекты деятельности сектора

Общая информация

В 2006 году объем воды, взятой из поверхностных и подземных источников, составил 33 млрд. куб. м., из которых только 18% (6 млрд. куб.м.) было использовано для целей водоснабжения населения. Оплачиваемая часть этого объема составила лишь 4,4 млрд. куб. м., в основном вследствие утечек. Всего для целей водоснабжения эксплуатируется примерно 35 тысяч точек забора воды, что соответствует числу муниципалитетов во Франции (BIPE/FP2E, 2008, а также IFEN, 2007).

Объем стока, поступающего на станции очистки, в 2006 году составил более 7 млрд. куб.м. (с учетом дождевых стоков), из которых оплата подлежало 3 млрд. куб.м. В стране действует более 17 тысяч водоочистных предприятий, и это количество составляет менее половины от числа муниципалитетов. 75% водоочистных станций представляют собой небольшие объекты, обслуживающие территорию с эквивалентным числом жителей менее двух тысяч. Только 2% водоочистных станций обслуживают территории с эквивалентным числом жителей более 50 тысяч (см. BIPE/FP2E 2008, IFEN 2008). В целом, сектор, в котором действует более 34300 предприятий (водоснабжение и водоотведение), остается высоко фрагментированным (Lamothe, 2003).

Межмуниципальное взаимодействие

Данные в таблицах ниже показывают, насколько важным для ВКХ Франции является межмуниципальное взаимодействие. В таблицах представлена информация по уровню подключений с разбивкой по размеру муниципалитетов. Применительно к водоснабжению (Таблица 3.3.) ту или иную модель взаимодействия используют 73% муниципалитетов.

Таблица 3.3: Организация водоснабжения в 2004 году

<table>
<thead>
<tr>
<th>Водоснабжение</th>
<th>Количество жителей</th>
<th>Общее число муниципалитетов</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Организационная форма</td>
<td>&lt;400</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Нет обслуживания</td>
<td>77</td>
<td>77 (0,2%)</td>
</tr>
<tr>
<td>Муниципальное предприятие</td>
<td>5381</td>
<td>9983 (27%)</td>
</tr>
<tr>
<td>Межмуниципальное предприятие и смешанная организация</td>
<td>13613</td>
<td>26586 (73%)</td>
</tr>
<tr>
<td>Общее число муниципалитетов</td>
<td>19070</td>
<td>36646 (100%)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Источник: IFEN, 2007

В сфере водоотведения (Таблица 3.4) механизмы межмуниципального взаимодействия используют только 22% коммун, хотя если исключить коммуны, где обслуживание отсутствует, этот показатель увеличится до 34%. Тем не менее, по сравнению с водоснабжением, в области водоотведения межмуниципальное взаимодействие является менее распространенной практикой. Таблица 3.2 также показывает, что межмуниципальное взаимодействие тем важнее для коммун, чем
больше их население: только 10% коммун с населением менее 400 человек занимаются водоотведением совместно с другими коммунами - и 50% коммун с населением более 10 тысяч.

Таблица 3.4: Организация водоотведения в 2004 году

<table>
<thead>
<tr>
<th>Водоотведение</th>
<th>Количество жителей</th>
<th>Общее число муниципалитетов</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Организационная форма</td>
<td>&lt; 400</td>
<td>400 - 1000</td>
</tr>
<tr>
<td>Нет обслуживания</td>
<td>10972</td>
<td>1874</td>
</tr>
<tr>
<td>Муниципальное предприятие</td>
<td>6400</td>
<td>4086</td>
</tr>
<tr>
<td>Межмуниципальное предприятие</td>
<td>1633</td>
<td>2581</td>
</tr>
<tr>
<td>Смешанная организация</td>
<td>65</td>
<td>362</td>
</tr>
<tr>
<td>Общее число муниципалитетов</td>
<td>19070</td>
<td>8903</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Источник: IFEN, 2008

Оплата услуг

В 2006 году в секторе водоснабжения и водоотведения было выставлено счетов на общую сумму около 12 млрд. евро (включая все налоги и сборы); из них 59% - за услуги водоснабжения, 41% - за услуги водоотведения. 40% совокупной суммы подлежало оплате местным органам; 18% - государству и водохозяйственным управлением; 42% - частным операторам (BIPE/FP2E, 2008).

Средний размер совокупного тарифа на услуги ВКХ (включая водоснабжение и водоотведение) составляет 3 евро за куб.м. Из этой суммы чуть меньше 50% приходится на водоснабжение и чуть больше 50% – на водоотведение. На территории Французской Метрополии тариф варьируются в диапазоне от 1,9 евро за куб.м на юго-востоке до 3,9 евро за куб.м на западе, т.е. разница составляет более 100% (IFEN, 2005). Это обусловлено целым рядом экономических, географических, технологических и социальных факторов. В целом стоимость услуг ВКХ во Франции соответствуют среднеевропейскому уровню (см. национальные отчеты UN CSD-16/17).
В Таблице 3.5 представлены средние тарифы на услуги водоснабжения и водоотведения в 2004 году в разбивке по организационной структуре и выбранному режиму управления (в муниципалитетах, имеющих канализационные сети). Сравнение данных по муниципальным и межмуниципальным службам показывает, что муниципальные службы устанавливают более низкие тарифы. Это может быть обусловлено тем, что межмуниципальные предприятия используют технически более сложные объекты и эксплуатируют более крупные взаимосвязанные сети (Barraque and Le Bris, 2007). При вертикальном сопоставлении данных таблицы можно также убедиться в том, что у предприятий общественного сектора тарифы значительно ниже, чем у предприятий, имеющих частных операторов. Вероятно, это объясняется тем, что в случаях, когда местные условия слишком сложны и предоставление услуг связано с большими затратами, местные органы предпочитают передать функции водоснабжения сторонним операторам (IFEN, 2007a).
Таблица 3.5: Тарифы на услуги ВКХ (евро/куб.м.) в зависимости от организационной формы и выбранного режима управления

<table>
<thead>
<tr>
<th>Режим управления</th>
<th>Организационная форма</th>
<th>Муниципальное обслуживание</th>
<th>Межмуниципальное обслуживание</th>
<th>Смешанная форма</th>
<th>Итого</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Местные органы</td>
<td>Режим управления</td>
<td>Местные органы</td>
<td>Передача функций частным операторам</td>
<td>Смешанная система управления</td>
<td>Итого</td>
</tr>
<tr>
<td>Межмуниципальное обслуживание</td>
<td>2,19</td>
<td>2,85</td>
<td>2,48</td>
<td>2,54</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Передача функций частным операторам</td>
<td>2,93</td>
<td>3,44</td>
<td>3,25</td>
<td>3,28</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Смешанная система управления</td>
<td>2,60</td>
<td>3,04</td>
<td>2,97</td>
<td>2,97</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Итого</td>
<td>2,59</td>
<td>3,19</td>
<td>2,99</td>
<td>3,01</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Источник: IFEN, 2007а

Инвестиции в реконструкцию и расширение инфраструктуры ВКХ

Для местных органов водоснабжение и водоотведение является приоритетным объектом инвестиций. В 2004 году инвестиции государственно-общественного сектора в ВКХ составили 5,6 млрд. евро и направлялись, в том числе, на сооружение новых объектов и модернизацию существующих (BIPE/SPDE, 2005). Для содержания и ремонта объектов водоснабжения и водоотведения и сетей требуются большие средства. Подлежат замене стальные и асбестовые трубы, а также свинцовые соединения. Ожидается, что объем инвестиций, требующихся на эти цели, достигнет 2,5 млрд. евро в год (Bauby and Lupton, 2004).

Финансирование инфраструктуры ВКХ

В Таблице 3.6 ниже представлены объемы средств, полученные местными органами власти в 2006 году. В основном это выручка, поступившая от потребителей напрямую или опосредованно. Субсидии, выделяемые водохозяйственными управлениями, также финансируются из платежей потребителей. Объем средств, «перетекающих» из системы ВКХ в государственный бюджет в форме налогов, в 2006 году составил 629 млн. евро, а объем субсидий, направленных в ВКХ администрациями департаментов и регионов, 586 млн. евро (BIPE/FP2E, 2008).

Таблица 3.6: Средства, полученные местными органами в 2006 г., в миллионах евро

<table>
<thead>
<tr>
<th>Источник финансирования</th>
<th>Водоснабжение</th>
<th>Водоотведение и водоочистка</th>
<th>Итого</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Субсидии (департаментов и регионов)</td>
<td>163</td>
<td>423</td>
<td>586</td>
</tr>
<tr>
<td>Субсидии (водохозяйственных управлений)</td>
<td>107</td>
<td>1027</td>
<td>1135</td>
</tr>
<tr>
<td>Тарифные платежи (напрямую от потребителей)</td>
<td>1571</td>
<td>1422</td>
<td>2993</td>
</tr>
<tr>
<td>Тарифные платежи (опосредованно, через частных операторов)</td>
<td>1399</td>
<td>623</td>
<td>2022</td>
</tr>
<tr>
<td>Итого</td>
<td>3240</td>
<td>3495</td>
<td>6736</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Источник: BIPE/FP2E, 2008
Система субсидирования

Источниками субсидий служат два основных сбора, которые собираются водохозяйственными управлениями и рассчитываются в соответствии с объемом загрязнения и объемом отбора воды потребителями. Полученные средства затем распределяются в виде финансовой помощи. Работу системы субсидирования организуют водохозяйственные управления в соответствии со своими правилами и политикой (планами деятельности и т.д.).

Субсидии выделяются организациям и лицам (частным и представляющим общественный сектор), которые способствуют выполнению общественно значимых задач путем реализации проектов в соответствии с инвестиционными программами водохозяйственных управлений. Субсидии управлень предоставляются в виде ссуд с низкой процентной ставкой и в форме грантов. Размер субсидии может составлять до 40% от суммы капитальных затрат, дополнительно может быть выделена ссуда в размере до 20% от суммы затрат (OECD, 2006).

Еще одним источником финансирования является Национальный фонд развития водоснабжения и водоотведения (FNDAE), который поддерживает инвестиции в сельских районах. Фонд действует при Министерстве сельского хозяйства и получает финансирование за счет платежей, взимаемых с потребителей в дополнение к основным счетам за услуги ВКХ. Таким образом, работа фонда частично включает перекрестное субсидирование. Ежегодный бюджет фонда составляет около 145 млн. евро (Buby and Lupton, 2004). Субсидии также предоставляются администрациями департаментов, а в некоторых случаях – муниципалитетами с населением менее 3 тысяч человек.

Заключение и выводы

Водопроводно-канализационное хозяйство Франции формировалось на протяжении долгого времени. Межмуниципальное взаимодействие в сфере ВКХ началось уже в 19 веке, и его характер во многом определялся происходившими в стране политическими процессами централизации и децентрализации. Налаживание взаимодействия между муниципалитетами во Франции было не только насущной экономической потребностью, но и трудной политической задачей, решению которой нередко мешали консервативные силы, потерявшие, в конечном счете, свое влияние и полномочия.

Межмуниципальное взаимодействие во Франции является своего рода механизмом, который позволяет увязывать существующую структуру административного управления с географическими условиями и местными условиями работы ВКХ, не прибегая к политическим изменениям.

Во Франции имеется прочная и комплексная законодательная база для институционализации и децентрализации услуг ВКХ, межмуниципального взаимодействия и передачи функций сторонним организациям. Коммунальный сектор имеет сложное институциональное устройство, особенноностью которого является наличие дополнительной структуры на уровне каждого речного бассейна. Это обуславливает сложность существующих механизмов финансирования, административного и оперативного управления сектором. Слишком большая плотность общественных структур, чрезмерная институционализация и дублирование обязанностей, присущие системе государственного управления Франции в целом, уже становились объектом критики (Wollmann, 2008), которая в определенной степени относится и к ВКХ.

На региональном уровне имеются две формы добровольного институционализированного взаимодействия между муниципалитетами в области ВКХ: объединение (syndicat) и сообщество (communauté). Объединение представляет собой простую и адаптируемую модель взаимодействия,
которая во многом успешно справляется со стоящими перед ней задачами по организации обслуживания населения. Модель сообщества появилась сравнительно недавно и позволяет решать более масштабные задачи, чем просто организация обслуживания. Эта модель имеет некоторые преимущества, в частности, в плане финансирования (сообщество имеет право вводить налоги на своей территории) и прозрачности. Далее, как представляется, тенденция к развитию межмуниципального взаимодействия объясняется также финансовыми стимулами, введенными в последнее время на законодательном уровне.

Характерной особенностью французского ВКХ является традиционно активное участие в его работе частных предприятий, оказывающих услуги водоснабжения. Французские водохозяйственные компании активно работают не только на территории Франции, но и в других странах мира. За последние время количество частных компаний уменьшилось, но увеличился их размер. Уменьшение конкуренции на рынке услуг ВКХ во Франции можно оценивать критически, однако тенденции фрагментации или взаимодействия нельзя анализировать, не принимая во внимание тот значительный объем технической помощи, который муниципалитеты получают от частных компаний.

В целом, ВКХ Франции отличается высокой степенью фрагментации: в стране действуют почти 35 тысяч организаций, оказывающих услуги водоснабжения и водоотведения. Межмуниципальное взаимодействие, вероятно, не влияет на уровень цен, поскольку отдельные муниципальные организации устанавливают значительное более низкие цены на свои услуги, чем предприятия, организованные в рамках межмуниципального взаимодействия. В силу большого числа факторов, влияющих на цену (в частности, местных факторов), эффект межмуниципального взаимодействия в плане повышения производительности и экономии за счет масштаба следует оценивать достаточно осторожно.

Анализ моделей межмуниципального взаимодействия в отрасли должен быть увязан с более широким контекстом, а именно — с французской политикой институционального и административного развития применительно к межмуниципальным образованиям в целом. С начала 90-х она претерпела некоторые изменения, которые, среди прочего, коснулись и услуг водоснабжения и водоотведения. Одной из целей изменения политики было укрепление межмуниципального взаимодействия через создание возможностей прямого финансирования; для этого межмуниципальным органам было разрешено устанавливать налоги, что обеспечило для них доходную базу. Напомним, что до этого деятельность межмуниципальных структур финансировалась за счет взносов, поступавших из бюджетов муниципалитетов-участников.

В 2005 г. Счетная палата (Cour des Comptes) направила президенту Франции доклад с оценкой ситуации в сфере межмуниципального взаимодействия. Анализ деятельности коммунальных систем (включая распределение воды, водоотведение и водоочистку, а также управление отходами) показал, что для более эффективной организации коммунальных услуг, вероятно, требуется увеличение имеющихся схем. Далее, в докладе говорилось о том, что стратегия, принятая в начале 90-х, определено дала улучшения в плане организации и качества коммунальных услуг, однако эти улучшения могут объясняться и увеличением тарифов, и поэтому авторы не могут прийти к какому-либо выводу относительно реального соотношения цены и качества (West, 2007). В этой связи уместно напомнить, что тарифы на услуги ВКХ, установленные межмуниципальными организациями, выше, чем тарифы отдельных муниципалитетов (Таблица 3.5).

В докладе Счетной палаты также указывалось на то, что тарифы ВКХ не всегда гармонизированы, а это не соответствует представленно о равенстве потребителей в пределах одиночного межмуниципального объединения. Однако такая дифференциация тарифов может быть и намеренной — как, например, в случае “Service des Eaux de Strasbourg-Campagne” (синдикат
водоснабжения и водоотведения в бассейне Нижнего Рейна - SDEA). Эта межмуниципальная структура возникла еще в 1939 г. и впоследствии была реорганизована в *communauté urbaine* (городское сообщество). SDEA устанавливает тарифы в зависимости от качества обслуживания в каждом муниципалитете, и одной из целей SDEA являются инвестиции в «слабые места» системы. SDEA придерживается этого подхода уже не один десяток лет. В последнее время тарифы все более выравниваются – по мере того, как выравнивается качество обслуживания в пределах соответствующей территории (World Bank, 2005).
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ


BIPE/SPDE, 2005, Public Water Supply and Wastewater Treatment in France – Economical social and technical data. France

BIPE/FP2E, 2008, Water and wastewater services in France. France


IFEN, 2007a, La facture de l’eau domestique en 2004; le 4 pages numéro 117. France


INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques); www.insee.fr


OECD, 2006, Mechanisms for Managing Public Environmental Expenditure in Selected OECD Countries. Paris, France


United Nations, CSD-16/17 National Reports


World Bank 2005, Models of Aggregation for Water and Sanitation Provision, Water Supply % Sanitation Working Notes, Note No.1, January 2005

49
СИТУАЦИОННОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ: ПОЛЬША

Общая информация

Польша – унитарное государство с населением около 40 млн. человек, расположенное в Центральной Европе; его площадь составляет 312679 кв. км. В результате административной реформы 1999 года в Польше была создана трехуровневая система: на региональном уровне страны разделена на 16 воеводств; промежуточный уровень - это 60 городов, имеющих статус повятов, и 308 повятов,14 каждый из которых состоит из районного центра и относящихся к нему муниципалитетов; третий уровень – муниципалитеты или гмины, число которых составляет 2489. До 1999 года единственной единицей местного самоуправления была гмина.


Во времена централизованной плановой экономики решением всех вопросов, связанных с водоснабжением и водоотведением, занимались государственные предприятия. Перемены в отрасли и отраслевой политике начались одновременно с падением коммунистического режима. Начиная с 1990 года системы водоснабжения и канализационные сети перешли в ведение муниципалитетов. Основные капиталовложения в инфраструктуру водоснабжения и водоотведения осуществлялись в период с 1990 по 2005 год. В 2005 86,1% населения было подключено к водопроводу и 59,1% – к канализации. Однако существует значительное отставание сельских поселений от городов по уровню подключения к системам водоснабжения: водопроводом пользуется 94,9% городского населения и 84,5% сельских жителей. Еще большее различие между городом и деревней наблюдается в сфере канализации: уровень подключения составляет 72,1% в городах и лишь 17,9% в сельской местности (Bartczak et al., 2007).

Нормативно-законодательная база

С падением коммунистического режима в 1989 году в Польше начался процесс постепенной денационализации и децентрализации экономики. В 1990 году был принят Закон о местном самоуправлении, положивший начало административной реформе и реформе местных органов власти. Были образованы муниципалитеты - гмины. Они существовали и до 1990 года и даже обладали относительной самостоятельностью, но действовали как местные подразделения центральной власти. По Закону о местном самоуправлении муниципалитеты, помимо прочего, отвечают за обеспечение населения услугами водоснабжения и канализации. Кроме того, этот закон передал муниципалитетам право собственности на муниципальное имущество, включая сети водоснабжения и канализации. В 1999 году административная реформа получила новое развитие, и была создана трехуровневая система административно-территориального деления, включающая воеводства и повяты.

14 С 2002 г., с созданием семи новых повятов, их количество увеличилось до 315 (Swianiewicz and Herbst, 2002).
В 2007 году в Польше насчитывалось 2478 муниципалитетов, 314 повятов (включая 65 городов, имеющих статус повята) и 16 воеводств. Муниципалитеты, в свою очередь, подразделяются на городские (307), сельские (1599) и смешанные (572). Средняя численность населения муниципалитета составляет 15500 человек, что значительно больше среднеевропейской – 5100. Структура муниципалитетов представлена в Таблице 4.1.

Таблица 4.1: Структура муниципалитетов Польши

<table>
<thead>
<tr>
<th>Население муниципалитета</th>
<th>Количество муниципалитетов</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>&lt;4 999</td>
<td>624</td>
</tr>
<tr>
<td>5000 – 14999</td>
<td>1360</td>
</tr>
<tr>
<td>15000 – 99999</td>
<td>455</td>
</tr>
<tr>
<td>&gt;100000</td>
<td>39</td>
</tr>
<tr>
<td>Итого</td>
<td>2478</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Источник: Центральное статистическое управление Польши, 2008 г.

Впрочем, такую относительно высокую среднюю численность населения польских муниципалитетов следует рассматривать с учетом того, что муниципальные образования в сельской местности, в среднем имеющие население 8-9 тыс. человек, как правило, состоят из нескольких поселений (деревень), обычно в состав сельского муниципального образования входит от 11 до 20 деревень.

Правовые аспекты

Конституция Польши определяет правовой статус государственно-общественного финансового сектора и финансовых институтов, а также их общие права и обязанности. По конституции местные органы власти имеют статус юридического лица, владеют собственностью и наделены другими имущественными правами. Они должны получать доходы от использования этой собственности.

С целью приведения польского законодательства в соответствие с нормами ЕС в 2001 году был принят новый Закон о водных ресурсах, заменивший прежний Закон о водных ресурсах 1974 года и Закон об охране и развитии окружающей среды. Закон о водных ресурсах регулирует управление и использование водных ресурсов, а также охрану водоемов в соответствии с принципами устойчивого развития. По Закону о водных ресурсах, каждый муниципалитет самостоятельно определяет тарифы на водоснабжение и водоотведение. Кроме того, Законом устанавливаются новые требования к повышению качества воды, а также новые правила выдачи разрешений на сброс сточных вод.

Существует два отдельных закона, определяющие функции муниципалитетов и регулирующие их деятельность: Закон о местном самоуправлении и Закон о муниципальном управлении. Закон о местном самоуправлении от 8 марта 1990 года является основополагающим правовым актом.

15 Центральное статистическое управление, 2008.
17 В Польше насчитывается более 40 тысяч деревень (solectwa) (Swianiewicz и Herbst, 2002, p.229).
регулирующим деятельность муниципалитетов. Муниципалитет отвечает за все услуги населению на местном уровне, кроме тех, которые, по закону, должны быть поручены другим организациям. Услуги водоснабжения и водоотведения относятся к «собственным обязанностям» муниципалитета. Для их обеспечения муниципалитеты могут использовать различные организационно-правовые формы, включая бюджетные организации, частные и коммерческие партнерства, фонды, общества с ограниченной ответственностью и акционерные общества. В этом отношении Закон о местном самоуправлении не предписывает обязательного использования какой-либо конкретной правовой формы. Муниципалитеты могут владеть до 100% акций предприятий и обладать определенной самостоятельностью в установлении тарифов на водоснабжение и водоотведение.

Закон о муниципальном управлении, принятый в декабре 1996 года, устанавливает правила и формы муниципального управления. В этом Законе – в отличие от Закона о местном самоуправлении – в качестве возможных организационно-правовых форм, которые могут использоваться муниципалитетами для выполнения своих обязанностей, названы «бюджетные предприятия» и «коммерческие организации». Кроме того, Законом о муниципальном управлении устанавливается, что муниципалитеты вправе на договорной основе, в пределах своего бюджета и в соответствии с порядком государственных закупок поручать выполнение части своих функций физическим лицам, коммерческим компаниям или другим организациям. Это означает, что одним из вариантов организации услуг водоснабжения и водоотведения является создание межмуниципальных объединений.

В 2001 году был принят Закон о коллективном водоснабжении и водоотведении, который определяет права и обязанности муниципалитетов и предприятий ВКХ, а также общий порядок формирования тарифов на основе полной самоокупаемости. Закон обязывает муниципалитеты и предприятия ВКХ разрабатывать долгосрочные планы развития и модернизации. При обсуждении планов капитальных вложений в развитие инфраструктуры неизбежно возникает вопрос о том, за счет каких источников они будут финансироваться. Закон о государственном финансировании устанавливает правила и процедуры заимствований на центральном и субнациональном уровнях; они относятся к инфраструктурным инвестициям в ВКХ. Закон определяет порядок формирования и обслуживания долга, а также ограничивает допустимые объемы заимствований и предоставляемого обеспечения. Общая сумма заимствований любого местного органа управления не может превышать 60% от совокупных доходов его бюджета; расходы на обслуживание долга, к которым относятся выплаты основной суммы долга и процентов, а также обязательства по гарантиям в текущем году, не могут превышать 15% от совокупных доходов бюджета. Органы субнационального уровня обязаны создавать резервы на покрытие своих обязательств по выданным гарантиям, однако сумма этих резервов не должна превышать 5% от совокупных доходов бюджета. Сумма гарантий, по которым могут быть сделаны выплаты в текущем году, включается в эксплуатационные расходы на этот год.

Нормативно-правовая основа деятельности сектора

На центральном уровне к деятельности сектора водоснабжения и канализации причастны различные заинтересованные стороны и государственные органы, имеющие разнообразные и не всегда четко определенные функции и обязательства:

- Министерство окружающей среды является основным органом, отвечающим за сохранение окружающей среды, выработку и реализацию природоохранной политики и контроль качества воды. Оно также выступает в качестве промежуточного органа, отвечающего за основные направления в управлении системами водоснабжения и канализации в рамках программы хозяйственной деятельности по развитию инфраструктуры и охране окружающей среды. Эта программа играет особенно важную
роль в контексте финансирования природоохранных мероприятий, поскольку является крупнейшим источником финансирования инфраструктурных инвестиций.

- Министерство инфраструктуры в основном занимается вопросами навигации по внутренним водным путям и выполняет функции морской администрации. Оно тесно взаимодействует с Министерством окружающей среды в рамках Национального фонда охраны окружающей среды и рационального использования водных ресурсов. В целом, Министерство окружающей среды занимается вопросами ВКХ в большей степени, особенно на уровне общей политики и планирования отрасли, хотя подзаконные акты, касающиеся порядка определения тарифов, разрабатываются Министерством инфраструктуры.

- Национальный фонд охраны окружающей среды и рационального использования водных ресурсов является наиболее важным государственным органом, занимающимся финансированием природоохранных мероприятий, выделением субсидированных займов муниципалитетам и коммунальным предприятиям государственно-общественного сектора. В основном, средства фонда пополняются за счет сборов за загрязнение окружающей среды.

- В 2002 году был создан Государственный совет по рациональному использованию водных ресурсов, основной задачей которого является выработка рекомендаций в сфере управления водными ресурсами и ликвидации последствий наводнений и засух.

- Инспекция по охране окружающей среды осуществляет контроль состояния окружающей среды. Она входит в структуру центрального правительства Польши, ее подразделения действуют в каждом воеводстве.

- На уровне речных бассейнов управлением гидротехническими сооружениями, использованием водных путей, планированием и выполнением мероприятий по рациональному использованию водных ресурсов занимаются семь бассейновых управлений, которые также называют региональными управлениями по водопользованию. В некоторых случаях бассейновые управления принимают участие в планировании объектов водоснабжения, водоотведения и водоочистки.

Конституция Польши (ст. 172.1) и Закон о местном самоуправлении предоставляют муниципалитетам право образовывать межмуниципальные объединения в форме ассоциаций или совместных коммунальных предприятий. В последние годы в Польше наметилась тенденция к увеличению количества межмуниципальных объединений. Их число выросло с 50 в 1991 году до 191 в 2001 году. Согласно информации, предоставленной Министерством внутренних дел и администрации, которое ведет учет данных о регистрации, целях деятельности и ликвидации муниципальных ассоциаций, количество таких объединений продолжает расти, и на 30 сентября 2008 года их было уже 238.

Институциональное устройство

До 1990 года все коммунальные услуги на местном уровне (включая услуги водоснабжения и водоотведения) предоставлялись примерно 800 государственными предприятиями. Местные органы власти не были собственниками этих предприятий или их основных фондов и не могли

---

18 Swianiewicz и Herbst, 2002, p.272
влиять на качество услуг и тарифы. В то время 27% государственных предприятий ВКХ обслуживали более одного муниципального образования.

В процессе децентрализации в начале 1990-х годов сектор был реструктурирован путем перевода систем водоснабжения и водоотведения из государственной собственности в муниципальную, и сейчас муниципалитеты, а также объединения или ассоциации муниципалитетов, обладающие одинаковыми правами собственности, могут использовать различные организационно-правовые формы для выполнения своих задач по оказанию коммунальных услуг населению19. После реструктуризации местные органы получили возможность выбрать одну из трех организационно-правовых форм для создания предприятий ВКХ20 (Stanek, 2002):

- Бюджетное подразделение - входит в структуру муниципалитета (гмины) и финансируется непосредственно из муниципального бюджета; самостоятельным юридическим лицом не является.

- Бюджетное предприятие - также не является самостоятельным юридическим лицом, но в отличие от бюджетного подразделения не финансируется из муниципального бюджета.

- Общество с ограниченной ответственностью или акционерное общество (100% или менее акций принадлежит муниципалитету) - как организационно-правовая форма существенно отличается от двух предыдущих, поскольку является самостоятельным юридическим лицом, предоставляющим коммунальные услуги, осуществляющим капиталовложения и отвечающим за эксплуатацию основных фондов.

Эти разные организационные формы предполагают различные способы финансирования. Хотя бюджетные предприятия напрямую не финансируются из муниципального бюджета и должны самостоятельно покрывать все затраты за счет собственных доходов, местные органы власти все же принимают участие в их деятельности. Бюджетное предприятие направляет в муниципальный бюджет часть своей прибыли, а в случае убытков получает субсидии из муниципального бюджета, из которого покрываются и все капиталные затраты.

Функция акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью заключается в организации и оказании коммунальных услуг. Основными источниками их финансирования являются коммерческие или льготные займы. В некоторых случаях муниципалитеты, в качестве акционеров, вкладывают средства в эти компании с тем, чтобы они могли начать свою работу. Структура акционеров компаний не отличается большим количеством участников; как правило, основная доля принадлежит соответствующему муниципалитету или ассоциации муниципалитетов, учредившим компанию, вследствие чего муниципалитеты могут влиять на ее развитие и деятельность, так как акционеры вправе избирать и отзывать членов правления или наблюдательного совета.

Муниципалитеты устанавливают тарифы на коммунальные услуги, и поэтому нередко влияют на деятельность предприятий ВКХ независимо от выбранной организационно-правовой формы. В силу политического давления местные органы предпочитают устанавливать очень низкие тарифы, не покрывающие фактические затраты (эксплуатация, текущий ремонт и содержание основных

19 См. Regulski, 2002 и Stanek 2002
20 Следует отметить, что гмины, которые до 1997 года сохраняли свою прежнюю организационную форму, были обязаны трансформировать свои коммунальные предприятия в общества с ограниченной ответственностью и автоматически становились их владельцами.
фондов) на оказание коммунальных услуг, которые частично компенсируются за счет субсидий из местного бюджета, поэтому при анализе низких экономических показателей и неудовлетворительного финансового состояния муниципальных предприятий всегда следует иметь в виду роль местных администраций. По состоянию на 2005 год (самые последние данные), в Польше было зарегистрировано около 1400 предприятий ВКХ, из которых 41% являлись бюджетными организациями, а 32% – коммерческими предприятиями.  

Межмуниципальное взаимодействие  

Муниципалитеты в Польше отвечают за оказание услуг водоснабжения и водоотведения на своей территории, обладая при этом определенной свободой в выборе организационных форм для создания муниципальных предприятий, о чем говорилось выше. Кроме того, они вправе передавать эти функции сторонним организациям, в том числе другому муниципалитету или муниципалитетам, что означает создание межмуниципального объединения. Учитывая тот факт, что в Польше муниципальные образования в сельской местности обычно представляют собой небольшой город и несколько поселений (деревень), можно утверждать, что структура и организация ВКХ в таких районах основывается на принципе межмуниципального объединения, как он понимается в европейских странах.  

Созданные в начале 1990-х годов межмуниципальные объединения (ассоциации) получили в свое распоряжение инфраструктуру и занимались оказанием коммунальных услуг, включая водоснабжение и водоотведение, транспорт и энергоснабжение, потребителям в нескольких муниципалитетах. Создание большинства межмуниципальных объединений было прямым следствием децентрализации и административной реформы - поскольку бывшие государственные предприятия обычно обслуживали более одного муниципалитета, передача этих предприятий в распоряжение межмуниципальных ассоциаций представлялась наиболее очевидным решением.

В 2006 году Национальный совет региональных контрольно-ревизионных комиссий (Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych) провел исследование и оценку деятельности 55 межмуниципальных ассоциаций. Межмуниципальные ассоциации сами определяют в уставах виды и цели своей деятельности. Как правило, это региональное развитие, развитие и эксплуатация муниципальной инфраструктуры, охрана окружающей среды и образование. 25 муниципальных ассоциаций из 55 также занимались водоснабжением и водоотведением. По результатам исследования были определены следующие основные проблемные области:

- распределение и выплаты денежных средств муниципальными объединениями;
- закупки для муниципальных нужд;
- несоблюдение регламента и положений уставных документов.

На практике нередко наблюдается несоблюдение положений уставных документов, когда межмуниципальные ассоциации занимаются видами деятельности, которые не указаны (или не указаны достаточно четко) в их уставах, в результате чего возникают ситуации юридической неопределенности в отношении заключаемых ими договоров. Кроме того, проведенное исследование показало, что отдельные муниципалитеты зачастую используют межмуниципальные

22 Центральное статистическое управление, 2008

55
объединения для привлечения финансирования и затем за счет этих средств пытаются реализовать проекты исключительно в своих собственных интересах. Ниже представлены два успешных примера межмуниципального взаимодействия - Вставка 4.1.

Вставка 4.1: Примеры успешного межмуниципального взаимодействия в Польше

Пример первый
В 1992 году муниципалитеты Карпач, Ковары, Мыслаковице, Пеховице, Подгужин и Шклярска Поремба, расположенные в горной местности на юго-западе Польши, на границе с Чехией, создали муниципальное объединение «Гигантские горы». Объединение было образовано с целью повышения жизненного уровня населения и обеспечения устойчивого регионального развития. Это «многоцелевое» объединение занимается такими вопросами, как охрана окружающей среды, экономическое развитие, взаимодействие муниципалитетов на основе передовых методов, совместное лоббирование, реализация коммунальных инвестиционных проектов и оказание услуг предпринимателям. Для этого межмуниципальное объединение вправе учреждать отдельные организационные подразделения или предприятия. На протяжении последних 15 лет осуществлялись совместные инвестиции в инфраструктуру и природоохранные мероприятия, в том числе в создание современного полигона отходов и современной сети коммуникаций. В 2007 году с целью совершенствования систем водоснабжения и канализации было создано специализированное предприятие (Karkonosze Water Supply and Sewerage System). В связи с этим межмуниципальное объединение обратилось в Фонд выравнивания ЕС с просьбой о содействии в реализации основных проектов в сфере водоснабжения и водоотведения с общей расчетной стоимостью 38 млн. евро.

Пример второй
Муниципалитеты Гдыня, Реда, Рума, Вейхерovo и Сопот, Косаково и Вейхерово расположены на территории, под которой находится обширный резервуар грунтовых вод, являющийся основным источником водоснабжения региона. Межмуниципальное объединение «Реда и долина Хилоника» было образовано межмуниципальным соглашением в 1990 году и с тех пор действует как муниципальное предприятие коммунальных услуг. Объединение отвечает за водоснабжение и водоотведение, централизованное отопление, удаление отходов, а также занимается охраной окружающей среды и экологическим просвещением. Деятельность предприятия финансируется за счет платежей участников объединения (в сумме, пропорциональной населению соответствующего муниципалитета), доходов от хозяйственной деятельности и субсидий от государственных и негосударственных организаций. Общее собрание объединения разрабатывает программу развития, определяет его бюджет, а также устанавливает тарифы на коммунальные услуги. Для выполнения своих задач межмуниципальное объединение учредило три предприятия, организованные как общества с ограниченной ответственностью. Одним из них стала учрежденная в 1992 году компания PEWIK, которая была передана Фонду бывшего государственного предприятия ВКХ.

Весьма интересная ситуация сложилась в городе Гдыня, где услуги водоснабжения и водоотведения предоставляются четырьмя различными предприятиями. Одно из них – это вышеупомянутая компания PEWIK, созданная на базе межмуниципального объединения; часть акций другого предприятия принадлежит частной компании (источник более подробной информации указан ниже). PEWIK установила для потребителей во всех обслуживаемых объединением муниципалитетах единые тарифы: водоснабжение – 2,93 злотых или 0,65 евро / за куб.м.; канализация – 3,74 злотых или 0,83 евро за куб.м. В городе Гдыня эти тарифы ниже, чем у компании "Saur Neptun Gdansk", но выше, чем у компании "Zarzad Morskiego Portu Gdynia" на аналогичные услуги. Два из четырех предприятий в основном предоставляют услуги коммерческим потребителям.

Экономические аспекты деятельности сектора

Тарифы

До 1990 года тарифы на водоснабжение и водоотведение устанавливались централизованно и были очень низкими (Bartczak et al., 2007). Ситуация изменилась, когда эти функции и установление тарифов перешли в ведение муниципалитетов. Закон 2002 года о коллективном водоснабжении и водоотведении устанавливает основной принцип расчета тарифов: тарифы устанавливаются предприятиями самостоятельно исходя из величины необходимой выручки. Порядок установления тарифов также регулируется производными нормативными актами. Порядок установления тарифов и методология их расчета подробно прописаны в постановлении Министерства инфраструктуры. Каждое предприятие ВКХ готовит ежегодное тарифное предложение (а также план долгосрочного развития) в соответствии с предписанной методологией расчета и направляет его в муниципальный совет не менее чем за 70 дней до момента вступления новых тарифов в силу. Совет должен в течение 45 дней рассмотреть и утвердить тарифное предложение, хотя даже в случае отклонения его советом новые тарифы все равно автоматически вступят в силу по истечении 70 дней с даты подачи тарифного предложения. В Таблице 4.2 приведена информация по тарифам для различных категорий потребителей по состоянию на первый квартал 2008 года.

Таблица 4.2: Средняя величина тарифов в 2008 году

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Средние тарифы на водоснабжение и водоотведение в 2008 году (1-й квартал, злотых за куб.м)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Домохозяйства</td>
</tr>
<tr>
<td>Водоснабжение</td>
<td>Водоотведение</td>
</tr>
<tr>
<td>Среднее значение</td>
<td>2,79</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(0,62 €)</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Итак, в первом квартале 2008 года для домохозяйств средний тариф на водоснабжение составлял 2,79 злотых за куб.м. (0,62 евро) и на водоотведение – 3,60 злотых за куб.м. (0,80 евро), т.е. объединенный тариф составлял 6,39 злотых за куб.м. (1,42 евро). В приведенной ниже таблице показано, как изменились тарифы. Их увеличение было довольно значительным, при этом тарифы существенно различаются по муниципалитетам - в Польше максимальные тарифы могут в два раза превышать минимальные.

23 Необходимая выручка должна покрывать: эксплуатационные расходы, затраты на ремонт и обслуживание основных фондов, платежи за использование природных ресурсов, капитальные затраты на восстановление основных фондов сверх нормы амортизации, проценты по кредитам и займам, резервы на задолженность по входящим платежам и обеспечение рентабельности. Такой подход полностью соответствует положениям Директивы EC 2000/60/EU (Bartczak et al., 2007).

24 Постановление об установлении тарифов, порядке утверждения тарифных предложений и условиях взаиморасчетов за водоснабжение и водоотведение, J.L. 02.26.257

25 Тарифы в евро рассчитывались исходя из обменного курса злотого к евро, установленного на межбанковском рынке 10 февраля 2009 года.
В отношении услуг водоснабжения и водоотведения в Польше применяется пониженная ставка НДС в размере 7%. На уровне домохозяйств расходы на эти услуги составляют до 1,5% от суммы общих расходов, и их доступность сопоставима с доступностью аналогичных услуг в других государствах, недавно ставших членами ЕС (Berbeka, 2003). Однако в случае роста цен, который может произойти согласно оценкам экспертов, эти услуги станут менее доступными, особенно для домохозяйств с низким уровнем доходов в сельской местности. Поскольку уровень подключения к системе водопровода и канализации в сельской местности очень низок, необходимы значительные инвестиции в водопроводно-канализационное хозяйство. Установление тарифов исходя из принципа полной окупаемости затрат может привести к их чрезмерному повышению, что, в свою очередь, приведет к увеличению коэффициента доступности.

**Инвестиции в ВКХ**

Можно утверждать, что движущей силой для инвестиций в ВКХ являются указания, которые содержатся в Своде правил ЕС в части, относящейся к ВКХ. Так, к 2015 году Польша должна обеспечить соответствие требованиям Директивы по очистке городских сточных вод. Это еще один мощный стимул для реформирования системы водоснабжения и водоотведения в стране, особенно с учетом того, что в каждом населенном пункте с эквивалентным числом жителей более двух тысяч уже в ближайшем будущем необходимо будет добиться сбора и очистки сточных вод в соответствии со стандартами, предусмотренными соответствующими директивами ЕС. Расчеты показывают, что общая потребность в инвестициях до 2015 года составляет 18 549 млн. евро.

Как указывалось выше, по уровню подключения в Польше существует огромный разрыв между городами и сельской местностью. В сельской местности имеется значительное отставание в развитии инфраструктуры, особенно в сфере водоотведения. Так, согласно последним данным в 2008 году водоочистные станции обслуживали только 62% населения. Уровень подключения к системам водоотведения составляет 87% в городах и 24% в сельской местности, где проживает

<table>
<thead>
<tr>
<th>Год</th>
<th>Средний</th>
<th>Мин.</th>
<th>Макс.</th>
<th>Средний</th>
<th>Мин.</th>
<th>Макс.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2001</td>
<td>4,14</td>
<td>2,52</td>
<td>5,96</td>
<td>1,13</td>
<td>0,69</td>
<td>1,62</td>
</tr>
<tr>
<td>2002</td>
<td>4,84</td>
<td>3,13</td>
<td>6,92</td>
<td>1,32</td>
<td>0,85</td>
<td>1,88</td>
</tr>
<tr>
<td>2003</td>
<td>5,27</td>
<td>3,11</td>
<td>7,76</td>
<td>1,44</td>
<td>0,85</td>
<td>2,11</td>
</tr>
<tr>
<td>2004</td>
<td>5,34</td>
<td>3,59</td>
<td>7,53</td>
<td>1,45</td>
<td>0,98</td>
<td>2,05</td>
</tr>
<tr>
<td>2005</td>
<td>5,62</td>
<td>3,9</td>
<td>7,97</td>
<td>1,53</td>
<td>1,06</td>
<td>2,17</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Источник: Bartczak et al., 2007 и оценки авторов.

26 Обычная ставка НДС в Польше составляет 22%.

27 Следует отметить, что расчет коэффициента доступности является непростой задачей. Например, согласно исследованию, проведенному ЕБРР, коэффициент доступности для среднего польского домохозяйства составляет 2 процента (Fankhauser и Tepic, 2005).


58
около 39% населения. Уровень подключения к системам водоснабжения выше (95%), и различия между городами и сельской местностью в этом отношении не столь значительны.  

Значительные средства для инвестиций в ВКХ Польши выделяются Евросоюзом в виде грантов структурных фондов и Фонда выравнивания ЕС. Соответствующая программа называется «Программа деятельности по охране окружающей среды и развитию инфраструктуры на 2007-2013 годы», и ее бюджет составляет 37,5 миллиардов евро на указанный период. Одним из приоритетных направлений программы является развитие сектора водоснабжения и водоотведения, в частности, строительство к 2015 году канализационных сетей и водоочистных сооружений в муниципальных образованиях с населением более 15000 человек. Всего на эти цели выделено 2 784 млрд. евро.

Это направление согласуется с Национальной программой развития муниципальных водоочистных сооружений, по которой в Польше должны быть построены и модернизированы водоочистные сооружения в 318 населенных пунктах с населением более 15000 жителей, а также расширены и модернизированы канализационные сети в 459 населенных пунктах.

Поскольку финансирование из фондов ЕС не превышает 85% санкционированных капитальных затрат, возникает необходимость софинансирования. Государственное софинансирование природоохранных проектов осуществляется в Польше в виде займов и субсидий Национального фонда охраны окружающей среды и рационального использования водных ресурсов, который был учрежден в 1989 году и в основном финансирует инвестиционные проекты, имеющие значение для природоохранных целей. Однако выделяемые фондом средства не покрывают капитальные затраты полностью, и поэтому муниципалитеты должны со своей стороны софинансировать капиталовложения. При этом не имеет значения, будут ли капиталовложения в инфраструктуру ВКХ осуществляться отдельными муниципалитетами или в межмуниципальных объединениями. В обоих случаях муниципалитеты должны со своей стороны вкладывать в проекты средства, основным источником которых являются банковские займы. Кроме того, муниципалитеты все чаще напрямую выходят на рынки капитала посредством выпуска муниципальных облигаций (см. вставку 4.2).

Вставка 4.2: Муниципальные облигации в Польше

Относительно новым и инновационным способом привлечения долгосрочного финансирования для инфраструктурных инвестиций в Польше является выпуск так называемых доходных облигаций, т.е. облигаций, погашение которых гарантировано доходами эмитента. Такие облигации позволяют эмитентам получить долгосрочное финансирование на срок до 20-25 лет, и при этом они не включаются в установленный лимит задолженности местных органов власти. Облигации можно рассматривать как альтернативу банковским займам.

Различие между доходными и обычными облигациями (муниципальными облигациями, обеспеченными общей гарантией муниципальных властей) заключается в том, что выплаты по доходным облигациям обеспечены только конкретными доходами, полученными с определенных основных фондов, а не всеми активами эмитента, как в случае с обычными муниципальными облигациями. Применительно к банковским заимствованиям это аналогично различию между «корпоративным» и «проектным финансированием».  


31 На международном рынке ссудного капитала используется несколько ключевых понятий. Понятие «корпоративное финансирование» применяется в отношении кредитных операций, при осуществлении которых кредиторы принимают решение о финансировании исходя из общего финансового состояния заемщика, а не на основе оценки конкретных активов или доходов. В случае «финансирования под активы» ключевым фактором является будущая стоимость существующих активов. Понятие «проектное финансирование» относится к такой кредитной схеме, когда выплата займа зависит от финансовой устойчивости конкретного
Облигации могут быть выпущены посредством «частного размещения», т.е. выпуска для продажи конкретному инвестору, или «публичного предложения». В Польше 85% всех муниципальных облигаций выпускаются посредством частного размещения и только 15% - посредством публичного предложения, что объясняется меньшими затратами на выпуск облигаций и меньшим количеством административных барьеров в случае «частного размещения». Основное различие состоит в том, что при публичном предложении облигации продаются через фондовую биржу на регулируемом рынке, что повышает прозрачность и ликвидность этого инструмента, однако публичное предложение связано с дополнительными издержками (в частности, это комиссия брокеру за размещение в размере 0,25% - 0,40%, регистрационный сбор и т.д.). Следует отметить, что около 75% всех муниципальных облигаций находятся у банков. Это означает, что даже если муниципалитеты вместо получения банковских займов выпускают облигации, банки остаются основными (хотя и не прямыми) кредиторами местных органов власти. Еще одно преимущество облигаций для муниципалитетов заключается в том, что при публичном предложении облигации продаются через фондовую биржу на регулируемом рынке, что повышает прозрачность и ликвидность этого инструмента, однако публичное предложение связано с дополнительными издержками (в частности, это комиссия брокеру за размещение в размере 0,25% - 0,40%, регистрационный сбор и т.д.). Следует отметить, что около 75% всех муниципальных облигаций находятся у банков. Это означает, что даже если муниципалитеты вместо получения банковских займов выпускают облигации, банки остаются основными (хотя и не прямыми) кредиторами местных органов власти. Еще одно преимущество облигаций для муниципалитетов заключается в том, что при банковских заимствованиях муниципалитеты должны соблюдать положения закона о государственных закупках, который не распространяется на выпуск облигаций.

Порядок выпуска доходных облигаций определен в законе 1995 года о ценных бумагах. Пока в Польше было только две крупных эмиссии доходных облигаций: предприятием ВКХ "Miejskie Wodociagi I Kanalizacja" в Быдгощи (MWiK) на сумму 400 млн. злотых и транспортной компанией "Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne" на сумму 166 млн. злотых. Эмиссия MWiK осуществлялась при поддержке ЕБРР, который приобрел часть выпущенных облигаций.

При выпуске облигаций водоканальной компанией MWiK в Быдгоще город заключил с ней соглашение о муниципальной поддержке для повышения финансовой привлекательности облигаций. Соглашением предусматривалось следующее:

- тарифы должны устанавливаться на основе полной окупаемости затрат;
- компания не будет выплачивать городу дивиденды в течение всего срока обращения облигаций;
- не допускается изменение структуры собственников компании;
- городские власти не должны вмешиваться в управление компанией;
- город обязуется осуществлять финансовые вливания в компанию том в случае, если финансовые показатели компании опустятся ниже определенного уровня;
- город обязуется оказывать компании поддержку в реализации инвестиционной программы путем своевременной выдачи разрешений на строительство и других необходимых разрешений.

Хотя в том, что касается погашения, облигации являются менее гибким финансовым инструментом, чем банковские займы, они позволяют привлекать значительные средства под процентные ставки, сопоставимые с процентами по банковским кредитам, но на более длительные сроки. Кроме того, выпуска облигации, эмитент повышает свою репутацию не только среди участников финансового рынка, но и в глазах широкой общественности. Впрочем, в случае публичного предложения для обеспечения всех преимуществ этого инструмента выпуск облигаций должен быть как минимум на 100 млн. злотых.

Участие частного сектора

Участие частного сектора обычно рассматривается как возможность привлечения средств для инвестиций в инфраструктуру ВКХ. Кроме того, полагают, что участие частного сектора означает также и повышение эффективности. В любом случае, в настоящее время рост привлечения частного сектора в ВКХ Польши весьма незначителен, что в основном вызвано политическими причинами. Одна из них, вероятно, заключается в том, что местные органы опасаются утратить контроль над инфраструктурой.

инвестиционного проекта. Как правило, такие сделки связаны с понятием «ограниченного регресса», когда инициаторы проекта ограничивают свои гарантии по выплате займа, например, учредяя компанию специально для реализации данного проекта.
Частный сектор обычно привлекается к проектам, финансирование которых превышает возможности муниципалитета. В 2005 году был принят новый закон о государственно-частных партнерствах (ГЧП), который должен был изменить эту ситуацию (см. Вставку 4.3 ниже). На настоящий момент четыре небольших муниципалитета ищут частных партнеров для финансирования проектов по модернизации своей инфраструктуры ВКХ.

Вставка 4.3: Польское законодательство о государственно-частных партнерствах

В 2005 году в Польше был принят "Закон о государственно-частных партнерствах", сходный с аналогичными законами в других странах Центральной Европы - Чехии, Венгрии и Словении. Закон определяет ГЧП в довольно общих терминах как «сотрудничество между органом власти и частным партнером, направленное на обеспечение общественного блага, на основе соглашения о государственно-частном партнерстве». В Польше главной движущей силой, способствовавшей принятию данного Закона, было Министерство экономики.

ГЧП могут охватывать следующие направления деятельности:

- разработка и реализация инвестиционных проектов, необходимых для выполнения общественно значимых задач;
- предоставление коммунальных и иных услуг общественного характера;
- деятельность в целях экономического и социального развития (например, возрождение городских территорий);
- пилотные, пропагандистские, исследовательские и образовательные программы, поддерживающие выполнение общественно важных задач.

По закону, орган власти имеет право прибегнуть к ГЧП только в том случае, если обязательный анализ рисков, экономических и финансовых аспектов проекта, а также результаты сравнения «обычной» модели и ГЧП указывают на то, что ГЧП является более целесообразным решением.

По имеющейся информации, со времени принятия Закона и по сегодняшний день в Польше не было реализовано ни одного проекта на основе ГЧП. По мнению экспертов, одна из причин неудачи кроется в «излишне жестких» требованиях в отношении масштабов анализа рисков, которые находятся за пределами возможностей как официальных органов, так и частных компаний.

В декабре 2008 года в Закон о ГЧП было внесено несколько поправок, которые, среди прочего, отменили некоторые бюрократические требования – в частности, относящиеся к анализу рисков.


Как было сказано выше, в Польше привлечение частных компаний в ВКХ остается довольно незначительным – в отличие от других новых членов ЕС, например, Чехии. Один из примеров государственно-частного партнерства в ВКХ можно найти в Гданьске, где оно появилось еще в начале 1990-х гг. Гданьск - шестой по размеру город Польши, активно развивающийся промышленный и туристский центр с населением около 450 тыс. человек. Французская компания SAUR получила в Гданьске 30-летнюю концессию, после чего муниципалитет Гданьска учредил с ней совместное предприятие “Saur Neptun Gdansk”, 51% в котором принадлежит французскому оператору. Предприятие основано на типичной во Франции модели *affermage*, в рамках которой частный оператор арендует у города инфраструктуру и отвечает только за ее эксплуатацию и техническое обслуживание, собирая плату с потребителей. Сама инфраструктура ВКХ остается в собственности города.

В 2004 г. муниципалитет Гданьска учредил новую компанию GIWK (Гданьская водно-инфраструктурная компания), которой были переданы все активы ВКХ. Она находится в полной собственности муниципалитета. Для соответствия директивам ЕС компания должна провести модернизацию системы водоснабжения и водоотведения. Общая стоимость проекта оценивается в 133 млн. евро, из которых 75% поступит за счет гранта Фонда выравнивания ЕС, а остальная часть – из кредита ЕБРР. GIWK будет погашать кредит ЕБРР из арендной платы, полученной от компании “Saur”. В основном, новая компания была организована для того, чтобы при подаче заявки в Фонд выравнивания ЕС избежать возможных проблем, связанных с государственной помощью. Практика создания компаний, владеющих инфраструктурой ВКХ и, в свою очередь, находящихся в полной муниципальной собственности, появилась в Польше недавно. Помимо причины, указанной выше, еще один стимул связан с возможностью отмены НДС для проектов, финансируемых ЕС. Считается также, что такие компании смогут получать финансирование на более выгодных условиях, чем сами муниципалитеты, эффективнее управлять объектами ВКХ и быстрее развивать потенциал в части подготовки и выполнения проектов.

Кроме относительно давнего проекта в Гданьске, в Польше выполняется еще три аналогичных проекта:

- PWiK Dabrowa Gornicza (35% - RWE Group, 66% - муниципалитет Даброва Горница);
- AQUA S.A. Bielsko-Biala (муниципалитет Бельско-Бяла - 51%, United Utilities Poland BV - 33%, другие частные акционеры - 16%);
- PWiK Tarnowskie Gory (63.5% - Compagnie Generale des Eaux Societe en Commandite par Actions Paris, 25.1% - муниципалитет Тарновски Горы, 3.1% - муниципалитет Местечко Сласки, 8.3% - трудовой коллектив).

Последний пример представляет интерес в связи с вопросом межмуниципального взаимодействия, поскольку данная компания была образована частным партнером и двумя муниципалитетами. Подобный подход, вероятно, будут способствовать развитию ВКХ в Польше и решению некоторых насущных проблем, о которых говорится в отчете, подготовленном по заказу Всемирного банка и ОЭСР: «Небольшие размеры большинства компаний ВКХ в Польше являются препятствием к привлечению частных партнеров. В 2002 году в Польше в этом секторе работали 4700 компаний, 75% которых слишком малы для того, чтобы самостоятельно привлекать иностранные инвестиции. Вместе с тем, необходимо понимать, что объединение таких компаний является политическим вопросом и будет связано с определенными затруднениями» (Maslyukivska et al., 2003, p.41).

Заключение

В настоящее время сектор водоснабжения и водоотведения в Польше испытывает серьезные структурные проблемы, в частности, в контексте выполнения природоохранных требований ЕС. Кроме того, с начала 1990-х годов политическая, законодательная и институциональная база претерпевала постоянные изменения в ходе процесса общей децентрализации.

33 См., например: https://www.uktradeinvest.gov.uk/ukti/ShowDoc/BEA+Repository/345/418714
Можно утверждать, что межмуниципальное взаимодействие уже играет определенную роль в ВКХ Польши, и дальнейшее создание межмуниципальных объединений будет иметь позитивное значение, способствуя созданию более благоприятных условий, особенно в сельских районах, где потребуется объединение существующих ныне мелких предприятий в более крупные, способные обслуживать не один муниципалитет, а несколько. Примеры межмуниципального взаимодействия можно найти по всей Польше, причем иногда они связаны и с привлечением частного сектора - как, например, в случае с предприятием "PWiK Tarnowskie Gory", учредителями которой стали два муниципалитета и частная компания.

Тем не менее, формирование межмуниципальных объединений – непростая задача, поскольку интересы и ожидания отдельных членов не всегда совпадают, как, например, это произошло в ассоциации «Союз сообществ верхнего течения реки Раба и города Краков» - см. Вставку 4.4 ниже.

Вставка 4.4: Ситуация в ассоциации муниципалитетов «Союз сообществ верхнего течения реки Раба и города Краков»

С целью прекращения ухудшения качества воды в бассейне р. Раба и поддержки регионального развития в 1994 году муниципалитеты, расположенные в верхнем течении р. Раба, и город Краков учредили межмуниципальную ассоциацию «Союз сообществ верхнего течения реки Раба и города Краков». В настоящий момент в нее входят 14 членов, которые совместно выполняют «Комплексную программу сохранения чистой воды в бассейне реки Раба – от истоков до дамбы Добчице», направленную на комплексное решение проблем водоотвода и водоочистки на всей территории бассейна р. Раба в ее верхнем течении.

Расходы по программе, составляющие около 100 млн. евро, финансируются из различных источников: 50% - центральный государственный бюджет, 25% - природоохранные фонды (Национальный фонд охраны окружающей среды и управления водными ресурсами, Малопольский фонд охраны окружающей среды и EcoFund), 20% - взносы членов ассоциации, оставшиеся 5% - средства муниципального предприятия ВКХ Кракова.

Программу предполагалось завершить в 2005 г., но ее выполнение столкнулось с трудностями. Из-за разногласий относительно приоритетов ассоциации из нее уже вышел один участник - город Мысленице: об этом подумывают и власти Кракова. Дело в том, что в прошлом потребность в водоснабжении Кракова постоянно увеличивалась, и в 1970-х годах возникла необходимость забирать воду из р. Раба, для чего нужно было построить выравнивающее водохранилище. К сожалению, вторая стадия проекта, предусматривающая модернизацию инфраструктуры в бассейне верхнего течения р. Раба, так и не была реализована, что отрицательно сказывается на качестве питьевой воды. Именно для решения этой проблемы и был создан «Союз сообществ верхнего течения реки Раба и города Краков».

В ассоциации возникли споры относительно того, кто является наиболее крупным загрязнителем (считается, что это город Мысленице), где нужно финансировать строительство водоочистных сооружений и кто должен вносить максимальный финансовый вклад в бюджет ассоциации (сейчас финансирование распределяется пропорционально численности населения, поэтому больше всех платит город Краков). Соотношение сил в совете ассоциации, состоящей в основном из мэров небольших деревень, не всегда складывалось в пользу Кракова, и принимаемые инвестиционные решения зачастую противоречили интересам города. В сложившихся условиях для предотвращения роста цен на услуги ВКХ власти Кракова рассматривают возможность выхода из ассоциации для того, чтобы самостоятельно финансировать модернизацию своей инфраструктуры водоочистки.


Pelowski W., Polityczna walka o Związek Gmin Dorzecza Górnej Raby i Krakowa. In: Gazeta Wyborcza, 08.02.2007. (http://miasta.gazeta.pl/krakow/1,44425,3907288,html)


СИТУАЦИОННОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ: РУМЫНИЯ

Общая информация

Румыния вступила в ЕС в 2007 г. С населением около 21,6 миллиона человек, она стала седьмым по величине членом Европейского Союза. Как и для всех новых членов, для Румынии присоединение к ЕС означает необходимость выполнения требований, предъявляемых ЕС к вновь вступившим странам, и интеграции законов и директив ЕС в национальное законодательство. Трансформация инфраструктуры (включая инфраструктуру ВКХ) потребует от страны серьезных инвестиций, поскольку Румыния должна будет обеспечить выполнение норм экологического законодательства ЕС.

В 2007 г. ВВП Румынии составил около 124 миллиардов евро; ВВП на душу населения находится на уровне 10500 евро34 (по стандарту покупательной способности, СПС). Среди 27 членов ЕС по этому показателю Румыния занимала предпоследнее место; среднее значение для ЕС-27 находилось на уровне 24900 евро (СПС).

Со времени демонтажа коммунистического режима политическая жизнь и институциональная система Румынии, как и других стран Восточной Европы, претерпели серьезные изменения, одним из аспектов которых стал процесс децентрализации, включавший передачу полномочий и прав собственности на уровень органов местного самоуправления (муниципиев и коммун), что означало отказ от прежней централизованной системы управления. Преобразования в сфере водопроводно-канализационного хозяйства продолжаются, но если раньше основные усилия были направлены на децентрализацию, то в последние годы Румыния изменила курс, и сейчас в стране идет процесс регионализации ВКХ.

Румыния имеет самые разнообразные источники пресной воды – реки, озера и искусственные водоемы, подземные воды. Крупнейшим источником являются реки, особенно Дунай; озера, несмотря на их большое количество, в водном хозяйстве страны играют небольшую роль. Однако если в среднем по Европе объем водных ресурсов, пригодных к использованию, находится на уровне 4000 м³ на человека в год, в Румынии он составляет 2660 м³, что связано со значительным загрязнением водных ресурсов. Если же рассматривать только поверхностные источники, то этот объем сократится до 1770 м³ на человека в год, что указывает на сравнительно низкий уровень обеспеченности страны водными ресурсами; в ЕС-27 по этому показателю Румыния занимает девятое место (Министерство окружающей среды и устойчивого развития, 2006 г.).

Последние данные указывают на довольно низкий уровень подключения к системам водоснабжения и водоотведения: к обеим сетям подключено около 52% населения Румынии. Поразительно, что 70% сточных вод либо вовсе не очищается, либо не очищается надлежащим образом (Frone, 2008).

Административная система Румынии имеет трехуровневую основу - это центральный/национальный уровень, уезды (области), коммуны и муниципии (низший уровень).

34 В 2007 г. ВВП на душу населения составил 5800 евро (Eurostat).
Нормативно-правовая основа деятельности сектора

Водное законодательство


В настоящее время правовая база, инкорпорирующая все законодательные и нормативные требования в сфере ВКХ, водопользования и качества воды, представлена следующими документами:

- Закон о воде №107/1996
- Закон об охране окружающей среды №137/1995
- Природоохранныя стратегия
- Стратегический план действий
- Национальный план действий по окружающей среде

При этом Закон о воде №107/1996 и Закон об охране окружающей среды №137/1995 вместе образуют правовую основу водопользования. Закон о воде №107/1996 является основополагающим правовым актом, регулирующим в Румынии вопросы водопользования, так как он распространяется на все водные объекты и объявляет их частью общественного достояния, вследствие чего мероприятие по защите, периодической оценке и устойчивому развитию водных ресурсов имеют общенацionaleное значение. Кроме того, Закон о воде вводит концепцию бассейнового управления водными ресурсами (включая поверхностные и подземные источники); на практике он регулирует распределение ответственности за водные ресурсы и устанавливает общественную собственность на основные водные активы.

Для любой деятельности в сфере водопользования необходимо разрешение; лицензии требуются также для сброса сточных вод в водные объекты и отвода воды из месторождений и шахт. По закону, водоснабжение населения превалирует над остальными целями водопользования. Ответственность за водоснабжение населения, отвод и очистку сточных вод возлагается на местные власти, в то время как водопользователи обязаны самостоятельно разрабатывать и выполнять планы по предотвращению и контролю аварийных загрязнений, которые могут иметь место в результате их деятельности. Закон предусматривает создание речных бассейновых комитетов и охранных зон, где они необходимы.
Румыния договорилась с Европейской Комиссией о переходном периоде в отношении выполнения Директивы Совета ЕС по качеству питьевой воды (98/83/EC) до конца 2015 г.; требования Директивы по очистке городских сточных вод (91/271/EEC) должны быть выполнены Румынией до конца 2018 г.

Таблица 5.1: Сектор «водоснабжение, водоотведение и водоочистка» - сроки выполнения Румынией директив ЕС

| Директива Совета ЕС 98/83/EC по качеству питьевой воды, предназначенной для потребления человеком | 2015 г. |

В дополнение к этому, правительство Румынии планирует к 2015 г. выполнить программу по водоотведению и водоочистке для 263 муниципалитетов с эквивалентным числом жителей более 10 тысяч и к 2018 г. - для 2346 муниципалитетов с эквивалентным числом жителей от двух до десяти тысяч.

Закон об охране окружающей среды, упомянутый выше, нами подробно не рассматривается; он содержит общие положения о защите водных ресурсов и регулирует выдачу разрешений в отношении хозяйственной и социальной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду.

Институциональное устройство

Распределение сфер ответственности между органами власти

Ответственность за питьевое водоснабжение, водоотведение и очистку сточных вод возложена на местные органы власти и включает организацию выполнения этих функций, в то время как водопользователи обязаны самостоятельно разрабатывать и выполнять планы по предотвращению и контролю аварийных загрязнений, которые могут иметь место в результате их деятельности. Вкратце существующая система может быть описана следующим образом (Water Time, 2005).

Правовой основой системы управления водными ресурсами в Румынии являются Закон об охране окружающей среды и Закон о воде. Эта система включает следующие организации:

а) Министерство окружающей среды и устойчивого развития.

В компетенцию Министерства входит разработка национальной стратегии и политики в сфере управления водными ресурсами и их охраны. Среди прочего, Министерство и Государственная водная инспекция осуществляют контроль за исполнением требований законодательства.

б) Национальную администрацию по водным ресурсам "Apele Romane", ее отделения на местах и бассейновые управления.

"Apele Romane", акционерная компания, находящаяся в собственности государства, отвечает за реализацию национальной стратегии водопользования, разработанной Министерством окружающей среды и устойчивого развития. В структуру "Apele Romane"входят отделения на
местах и 11 речных бассейновых управлений, которые, в основном, выполняют управленческие функции и взимают сборы и платежи с пользователей для покрытия издержек, связанных с управлением водными ресурсами.

в) Природоохранные инспекции на местах.

Природоохранныя инспекция в Румынии отвечает за общий мониторинг состояния окружающей среды и выдачу природоохранных разрешений. Для решения вопросов, связанных с управлением отходами и очисткой стоков на региональном уровне и на уровне речных бассейнов, Природоохранныя инспекция разделена на 42 местные инспекции, включая отдельную инспекцию для города Бухарест; из них восемь (в городах Бухарест, Константа, Джурджу, Бая-Маре, Дробета-Турну-Северин, Тыргу-Муреш, Пьятра-Нямц и Тимишоара) имеют статус региональных инспекций. Такая структура способствует более тесному взаимодействию между инспекциями на местах и обеспечивает высокое качество лабораторных исследований.

К участникам процесса относятся и другие министерства, в той мере, в которой они имеют отношение к водопользованию (в частности, Министерство здравоохранения, осуществляющее контроль за качеством питьевой воды), а также природоохранные агентства на местах, научно-исследовательские организации, занимающиеся вопросами охраны окружающей среды, и НПО.

Государственное управление коммунального хозяйства (Autoritatea Nationala de Reglementare pentru Serviciile Publice de Gospodarie Comunală, ANRSC) находится в подчинении Министерства администрации и внутренних дел. В его компетенцию входят все виды коммунальных услуг, за исключением водоснабжения и водоотведения в Бухаресте, для которого создана отдельная организация. Управление выдает лицензии всем операторам, предоставляющим коммунальные услуги в городах и других населенных пунктах, а также утверждает цены и тарифы.

Предприятия ВКХ

В настоящее время ВКХ Румынии находится в процессе серьезных преобразований, которые в первую очередь касаются вопросов эксплуатации систем водоснабжения и водоотведения. Новая политика, принятая в последние годы, предполагает существенные институциональные изменения и является частью стратегии регионализации, направленной на объединение отдельных/муниципальных предприятий ВКХ и создание на их базе крупных региональных операторов, что должно привести к повышению эффективности предприятий отрасли. Для понимания процесса регионализации следует обратиться к истории вопроса.

В начале 90-х гг., после длительного периода централизованного управления водопроводно-канализационным хозяйством, в Румынии начался процесс децентрализации и передачи соответствующих полномочий на местный уровень, т. е. муниципалитетам. В настоящее время услуги водоснабжения и водоотведения в основном предоставляются самими муниципалитетами, но процесс регионализации привносит в эту сферу определенные изменения. Сейчас в Румынии лишь несколько предприятий ВКХ находятся в управлении частных компаний; в 2006 г. в стране действовало или находилось в процессе организации четыре государственно-частных партнерства, и еще четыре муниципалитета собирались использовать эту модель.

Институционально-правовая система Румынии дает муниципалитетам возможность налаживать межмуниципальное взаимодействие. Вместе с тем, как уже говорилось выше, для выполнения директив ЕС от Румынии требуются значительные инвестиции в инфраструктуру ВКХ,
и лишь немногие крупные муниципалитеты смогли мобилизовать необходимые средства для ее реабилитации и расширения.

**Водоснабжение**

В последние годы происходило постоянное расширение системы питьевого водоснабжения, на что указывает увеличение протяженности сетей: на 20,1% с 1995 г. по 2002 г. В настоящее время общая протяженность сетей составляет около 40269 км., что позволяет обеспечить водой 71% от общей протяженности всех улиц во всех городских поселениях. 86% жителей 256 городских населенных пунктов (с населением около 11,5 миллиона человек) получают воду централизованно. В 55 городских населенных пунктах к централизованной системе водоснабжения подключено все население.

**Водоотведение и водоочистка**

К канализации подключено 83% населения в городских населенных пунктах и лишь 11% в сельской местности. В стране 2609 городских населенных пункта с эквивалентным числом жителей более 2000; из них водоочистные станции имеются в 340 населенных пунктах. Информация по типам водоочистных станций дана в Таблице 5.2, а по муниципалитетам – в Таблице 5.3. Данные для таблиц взяты из следующего документа: «Министерство окружающей среды и устойчивого развития Румынии – Отраслевая рабочая программа: Окружающая среда».

<table>
<thead>
<tr>
<th>Станции с механической («первой») водоочисткой</th>
<th>Станции с механической и биологической водоочисткой</th>
<th>Станции с механической, биологической и химической водоочисткой</th>
<th>Всего водоочистных станций (в населенных пунктах)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>112</td>
<td>212</td>
<td>10</td>
<td>340</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Источник: Министерство окружающей среды и устойчивого развития Румынии

**Таблица 5.3: Общее количество муниципалитетов**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Эквивалентное число жителей</th>
<th>Количество муниципалитетов</th>
<th>Совокупное эквивалентное число жителей</th>
<th>% от совокупного эквивалентного числа жителей</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2000–10000</td>
<td>2346</td>
<td>10 192 131</td>
<td>39</td>
</tr>
<tr>
<td>10000–150000</td>
<td>241</td>
<td>7 012 655</td>
<td>27</td>
</tr>
<tr>
<td>&gt; 150000</td>
<td>22</td>
<td>9 562 512</td>
<td>34</td>
</tr>
<tr>
<td>Всего</td>
<td>2609</td>
<td>26 767 308</td>
<td>100</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Источник: Министерство окружающей среды и устойчивого развития Румынии

В Румынии много совсем небольших населенных пунктов: 92% территориально-административных единиц имеют менее 10 тысяч человек населения и 71% - менее пяти тысяч. Средний размер населения одного муниципалитета (за исключением Бухареста) находится на уровне 6900 человек, что сопоставимо с аналогичным показателем в Италии или Германии.
Охват населения услугами ВКХ:

52% населения пользуется и водоснабжением, и канализацией

16% населения пользуется водоснабжением, но не имеют доступа к канализации

32% населения не имеют доступа ни к водоснабжению, ни к канализации

Процесс регионализации ВКХ

Как уже говорилось выше, в последнее время одним из наиболее интересных аспектов развития водопроводно-канализационного хозяйства в Румынии является межмуниципальное взаимодействие, и формирование региональных операторов через объединение или слияние нескольких местных предприятий ВКХ может рассматриваться как одна из форм такого взаимодействия. Основная цель политики регионализации в Румынии заключается «в оптимизации деятельности предприятий ВКХ и повышении качества предоставляемых ими услуг посредством объединения ресурсов и производственных мощностей» (Frone, 2008). Осуществляемая таким образом концентрация позволяет организовать обслуживание нескольких муниципалитетов, находящихся в одной географической зоне, которая определяется на основе либо гидрографических факторов, либо административных границ (муниципалитеты, уезды).

Этот процесс направлен на преодоление негативных факторов, которые связаны с фрагментацией административной структуры и сказываются, в том числе, и на состоянии ВКХ, не позволяя воспользоваться преимуществами, связанными с эффектом экономии за счет масштабов.

Для ВКХ одной из очевидных проблем, особенно в контексте эффективного управления предприятиями, является чрезмерное количество небольших муниципалитетов (см. Таблицу 5.3) и, главное, отсутствие у них возможности привлечения необходимых ресурсов для инвестиций в инфраструктуру. То, что у небольших муниципалитетов есть свои собственные коммунальные предприятия, само по себе, может быть, и не плохо (в такой ситуации жители «ближе» к процессу принятия решений), но сами предприятия теряют в эффективности, поскольку небольшие сообщества едва ли могут обеспечить минимально необходимые управленческие, технические и финансовые возможности; в таких населенных пунктах отсутствует минимальная экономическая база, которая бы обеспечивала предприятиям приемлемый уровень доходов. С точки зрения производства и потребления коммунальных услуг небольшое количество населения не позволяет обеспечить эффект экономики за счет масштабов и диверсификации, который бы оправдывал раздельное существование местных предприятий.

В настоящее время в Румынии предоставлением услуг водоснабжения и водоотведения занимается около 950 региональных и местных компаний. Все они действуют под контролем Государственного управления коммунального хозяйства (ANRSC), которое выступает в качестве регулирующего органа. На уровне центрального правительства было принято решение о том, чтобы сконцентрировать управление этими 950 предприятиями, создав на их основе 40 - 50 более мощных операторов, так называемых региональных операционных компаний (РОК). Это облегчит для Румынии доступ к Структурным фондам и Фонду выравнивания ЕС в том, что касается ВКХ.

Институциональная основа процесса регионализации ВКХ включает три основных элемента (Boer, 2007):

---

71
• Региональная операционная компания (РОК): находится в собственности муниципалитетов и отвечает за услуги водоснабжения и водоотведения на данной территории.

• Межмуниципальная ассоциация развития (МАР): объединяет муниципалитеты, в собственности которых находится РОК. Муниципалитеты делегируют МАР свои полномочия. Таким образом, в отношениях с РОК ассоциация выступает в качестве «контактного лица», представляя интересы муниципалитетов (пайщиков или акционеров) по всем вопросам, относящимся к обслуживанию, тарифам и инвестициям.

• Договор о делегировании полномочий в сфере оказания услуг: в контексте регионализации ВКХ такой договор является основой операционной и институциональной организации деятельности предприятий. Он заключается между РОК и МАР (от имени входящих в ассоциацию муниципалитетов) сроком на 25 лет и для данного региона является единственным. Действие договора охватывает территории всех муниципалитетов, делегировавших РОК соответствующие полномочия.

В качестве акционеров/пайщиков отдельные органы местного самоуправления (муниципалитеты) образуют региональную операционную компанию (РОК) и учреждают межмуниципальную ассоциацию развития (МАР), которой делегируют свои права акционеров. В свою очередь, МАР, выступая от имени муниципалитетов-участников, заключает договор о делегировании полномочий в сфере оказания услуг либо с опытным оператором, способным подтвердить наличие у него возможностей по подготовке и выполнению программы инвестиций, объем которых указан в предлагаемом проекте, либо с новым региональным оператором, образованным посредством объединения более мелких компаний (Frone, 2008).

Доступ к фондам ЕС для финансирования инвестиций будет одним из стимулов к тому, чтобы заменить многочисленные компании (небольшие и относительно слабые) ограниченным количеством крупных и сильных операторов, способных обеспечить более высокое качество услуг при приемлемых для населения тарифах, с полным покрытием производственных издержек и возможностью погашения полученных кредитов.

Правовой основой процесса регионализации являются Законы №215/2001 (коммунальные услуги) и №241/2006 (услуги водоснабжения и водоотведения). Процесс регионализации в Румынии набирает темпы; РОК и МАР уже образованы в нескольких регионах.35

Следует отметить, что политика регионализации в сфере ВКХ была инициирована правительством Румынии и поддержана в рамках программ ЕС для стран-кандидатов. С институциональной точки зрения, этот процесс не ведет к существенным изменениям, так как основные фонды остаются в собственности органов местного самоуправления, т.е. муниципалитетов; на них же возлагается и ответственность за предоставление услуг по приемлемым тарифам. В этом смысле договор о делегировании полномочий в сфере оказания услуг, о котором говорится выше, ничего не меняет в отношении прав собственности на основные фонды. Тарифы устанавливаются региональными операционными компаниями, но при этом они должны выполнять требования Государственного управления коммунального хозяйства, включая принцип полного возмещения производственных издержек.

35 По состоянию на 2008 г. были образованы 22 региональные компании; создание 15 компаний находилось на заключительном этапе, еще шести – на разных этапах подготовки. К концу 2009 г. процесс регионализации должен быть завершен во всех 42 уездах (Frone, 2008).
Экономические аспекты деятельности сектора

Тарифы

В последние 10 – 15 лет политика в области тарификации услуг водоснабжения и водоотведения претерпевала в Румынии неоднократные изменения, последним из которых стало утверждение новой методики определения, корректировки и изменения тарифов, опубликованной в марте 2007г.36.

Тарифы на услуги питьевого водоснабжения и водоотведения, действовавшие в начале 2008 г., указывают на определенные различия между отдельными уездами, рассматриваемыми в настоящем обзоре (см. Рис. 5.1 и 5.2). На диаграммах представлен уровень тарифов в крупнейшем городе каждого из 31 уезда. Очевидно, что различия между городами/уездами действительно существуют; интересно, что средний тариф на воду (около 0,48 евро за м³) выше среднего тарифа на услуги канализации (около 0,23 евро за м³). К сожалению, в представленной информации не указано, кем устанавливаются тарифы - региональными операционными компаниями или муниципальными предприятиями.

Рис. 5.1: Тарифы на воду некоторых уездах Румынии (2008 г.)

*Источник: Boer, без даты*

Как было сказано выше, с марта 2007 г. официально используется новая методика расчета тарифов, основанная на следующих принципах (Boer, без даты):

«Уровень тарифов должен обеспечивать экономическую жизнеспособность операторов, отвечать интересам потребителей, в том числе с точки зрения финансовой приемлемости, и обеспечивать необходимые условия для охраны окружающей среды и сохранения водных ресурсов.

При установлении тарифов необходимо исходить из следующих факторов: производственные и операционные затраты; стоимость технического обслуживания; амортизация; природоохранные расходы; расходы по финансовым операциям; расходы, связанные с договором концессии; расходы на развитие (финансовые ресурсы, направляемые на развитие и инвестиции); норма прибыли».

В методику включено положение, касающееся РОК: РОК должна обеспечить унификацию тарифов для всей зоны обслуживания в соответствии с договором концессии. Это правило учитывается во всех заявках, направляемых в Фонд выравнивания ЕС, и является одним из требований, установленных Министерством окружающей среды и устойчивого развития Румынии и Европейской Комиссией. Оно обеспечивает осуществление принципа солидарности в секторе ВКХ (Boer, без даты), хотя в этой связи возникает вопрос: соответствует ли унификация тарифов принципу «потребитель платит»?

Финансирование и инвестиции

В ходе переговоров, предшествовавших вступлению Румынии в ЕС, она взяла на себя обязательство обеспечить выполнение соответствующих природоохранных стандартов ЕС, в частности, изложенных в Директиве 91/271/EC по очистке городских сточных вод, до конца 2018 г. Стоимость выполнения этих требований оценивается в 19 миллиардов евро в период до 2018 г.; объем инвестиций до 2013 г. должен составить около 9,5 миллиарда евро, из которых 5,7 миллиарда приходится на очистку сточных вод и 3,8 миллиарда – на канализацию. Как и все новые члены ЕС, Румыния вправе получить финансовую поддержку Европейского фонда для развития природоохранных инфраструктур, однако в период 2007 – 2013 гг. общий объем финансирования со стороны ЕС...
будет ограничен приблизительно тремя миллиардами евро. Таким образом, софинансирование инвестиций становится для Румынии важнейшей и весьма непростой задачей. Политика регионализации и создание РОК должны облегчить муниципалитетам и уездам привлечение дополнительных средств, например, в рамках механизмов софинансирования.

Действующее законодательство Румынии разрешает различные варианты финансирования природоохранных инфраструктурных проектов: (i) из государственного бюджета, (ii) из местных бюджетов, (iii) из коммерческих источников или за счет кредитов, (iv) из средств международных финансовых институтов, или (v) из Национального экологического фонда (Platon and Dulcu, 2004):

(i) Из государственного бюджета финансируются только инвестиции, имеющие отношение к природным источникам воды, защите от наводнений, водохранилищам, плотинам и другим гидротехническим сооружениям. Закон о местном управлении 1999 г. не предусматривает финансирования из государственного бюджета инфраструктуры водоснабжения и водоотведения на местах, так как местные органы управления являются финансово автономными и отвечают за состояние муниципальной инфраструктуры. Такое отсутствие поддержки со стороны центрального правительства не позволяет муниципалитетам брать кредиты под суверенные гарантии. Сложившаяся ситуация заставила Министерство финансов создать специальный гарантийный фонд для проектов, в которых используются средства ЕС.

(ii) Основным источником финансирования инфраструктуры ВКХ являются местные бюджеты, однако средства для финансирования природоохранных инфраструктурных проектов в большинстве муниципалитетов отсутствуют, что также ограничивает возможности для международного софинансирования проектов, так как при использовании этого механизма от собственника проекта требуется значительное финансовое участие – например, в случае привлечения средств ЕС это 25% от общей суммы финансирования, и даже эта цифра превышает возможности местных бюджетов. Как правило, в таких случаях для покрытия дефицита используются кредиты ЕБРР или Европейского инвестиционного банка.

(iii) Коммерческие банковские кредиты также могут быть источником финансирования, но для муниципалитетов доступ к банковским кредитам крайне затруднен. Вместе с тем, они могут размещать муниципальные облигации на международном рынке. Хотя этот механизм получает все более широкое распространение, привлечение частного капитала еще только начинается. В принципе, предприятия ВКХ (независимо от организационной формы) вправе брать коммерческие кредиты, но поскольку большинство предприятий ВКХ убыточны, банки весьма неохотно идут на их кредитование. Среди негативных факторов следует также указать на стоимость заимствований и бюрократические проволочки. В любом случае, к настоящему времени в Румынии таких кредитов выдается немного.

(iv) Помимо внутренних механизмов финансирования, важнейшую роль в финансировании ВКХ Румынии играют международные доноры – международные финансовые институты и, в особенности, ЕС. В рамках Европейского фонда регионального развития и Фонда выравнивания Европейская Комиссия утвердила для Румынии «Операционную программу по окружающей среде» (SOP ENV) на 2007-2013 гг. (Ministerstvo окружашей среды и устойчивого развития, 2007 г.). Как уже говорилось выше, ЕС выделил 2,44 миллиарда евро для программы «по расширению и модернизации инфраструктуры водоснабжения и водоотведения» в Румынии, и очевидно, что эти средства могут быть использованы для софинансирования лишь некоторого количества инфраструктурных проектов. При этом следует иметь в виду, что доля софинансирования может достигать 85% от инвестиционных расходов, подпадающих под действие данной программы. Управляет этими средствами Министерство окружающей среды и устойчивого развития.
(v) В 2000 г. был образован Экологический фонд Румынии, который действует как специальный внебюджетный фонд (Закон №73/2000) и предназначен для финансирования приоритетных задач, включенных в Национальный план действий по охране окружающей среды. Фонд требует от своих клиентов выполнения национальных и международных природоохранных нормативов и стандартов. Фонд пополняется из государственного и местных бюджетов, а также за счет природоохранных сборов и штрафов. В соответствии с европейскими принципами («загрязнитель платит», «производитель несет ответственность») деятельность Экологического фонда увязана с системой налогов и сборов, которыми облагаются загрязнения, производимые физическими и юридическими лицами. Собираемые таким образом средства направляются на финансирование природоохранных проектов в форме грантов (субсидий) или займов. В 2006 г. бюджет Фонда составил около 55 млн. евро, из которых почти 3,9 миллиона были направлены непосредственно на мероприятия в сфере водоснабжения и канализации (Danuletiu and Teiusan, 2007). Однако очевидно, что средства Фонда ничтожно малы на фоне колоссальных задач, стоящих перед Румынией в сфере ВКХ.

Приемлемость тарифов и возмещение издержек

Тарифы на услуги ВКХ должны обеспечивать полное возмещение издержек, однако вследствие низких экономических показателей предприятий и низкого уровня ВВП на душу населения реализация этого принципа в Румынии будет весьма непростой задачей. Проблема заключается еще и в том, что хотя тарифы слишком низки для полного возмещения издержек, они уже сейчас достаточно высоки с точки зрения приемлемости стоимости услуг для населения. У экспертов нет единого мнения относительно того, какой должна быть доля расходов на коммунальные услуги (включая водоснабжение) в бюджете домохозяйств, однако многие считают, что она должна находиться в пределах 3-5% совокупных доходов/расходов домохозяйства. Анализ ситуации в Румынии указывает на другие цифры. Так, согласно результатам одного исследования (Berbeka, 2003), в Румынии на оплату услуг водоснабжения и водоотведения домохозяйство тратит около 7% своих доходов, а это очень высокий показатель в любом случае, выше среднего для стран Центральной Европы. Правда, другие авторы (Fankhauser and Tepic, 2005) называют 3.1%. Поскольку в настоящем докладе мы специально не исследуем этот вопрос, точные цифры для нас не так важны, однако приемлемость тарифов – это одна из проблем, с которыми Румыния может столкнуться в будущем, особенно когда стоимость услуг ВКХ будет устанавливаться в соответствии с принципом полного возмещения издержек. В связи с этим большое значение имеет создание РОК, представляющее собой едину и отвечающую за повышение эффективности операторов. Можно предположить, что в отличие от муниципальных предприятий улучшение производственно-экономических показателей РОК будет происходить не столько за счет повышения тарифов, сколько за счет эффекта масштаба. Однако очевидно, что со временем предприятия ВКХ все же будут вынуждены повышать тарифы; это относится не только к Румынии, но и ко всем новым членам ЕС и связано со значительным объемом инвестиций в ВКХ, которые предстоят этим странам в последующие годы.

Говоря о возмещении издержек, нельзя забывать и о неучтенном расходе воды, который лишает предприятия части их прибыли. Эта проблема остро стоит и в Румынии. Имеющиеся данные не всегда позволяют увязать объемы инвестиций, которые осуществлялись в Румынии в течение последних 10 – 15 лет, с решением проблемы неучтенного расхода воды. Данный вопрос анализировался на примере нескольких румынских предприятий ВКХ (Boer, 2007). Например, согласно этому исследованию, в городе Бистрица в период с 1997 г. по 2006 г. неучтенный расход воды вырос с 33% до 47%. Впрочем, нужно правильно интерпретировать эти данные – см. таблицу ниже. С финансовой точки зрения, острая проблема заключается в следующем: неся значительные

37 Более подробно об этом см.: Fankhauser и Tepic, 2005.
производственные расходы, предприятие ВКХ может получать плату только за фактически потребленную воду, и для покрытия расходов предприятию, возможно, придется обращаться с просьбой об увеличении тарифов, а это может усугубить ситуацию с их приемлемостью для потребителей.

Таблица 5.4: Производство и потребление воды в городе Бистрица, 1997 – 2006 гг.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Производство воды (миллионы кубических метров в год)</th>
<th>Потребление воды (миллионы кубических метров в год)</th>
<th>Потери воды (миллионы кубических метров в год) – в скобках: доля неоплаченной воды в объеме произведенной воды</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Бистрица</td>
<td>33,6</td>
<td>12,6</td>
<td>22,5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Источник: Boer, 2007

Данные в таблице указывают на относительное увеличение доли неучтенного расхода воды при очевидном уменьшении абсолютного количества неучтенной воды в течение представленного периода, однако сокращение объема неучтенной воды было меньше, чем сокращение объемов производства и потребления воды, что и обусловило относительное увеличение объема неоплаченной воды.

Проблема неучтенного расхода воды прямо не связана с основной темой нашего анализа, который посвящен текущей ситуации в отрасли и развитию межмуниципального взаимодействия в Румынии, однако образование РОК имеет целью повышение эффективности операторов и создание более благоприятных условий для финансирования отрасли, и с этой точки зрения сокращение объемов неучтенной воды имеет большое значение, поскольку оно снижает необходимость увеличения тарифов при одновременном выполнении принципа полного возмещения издержек.

Заключение и выводы

Процесс регионализации институциональной структуры ВКХ в Румынии начался в самое последнее время и пока еще далек от завершения. Очевидно, что он является отходом от политики децентрализации, начатой в Румынии в 1990-е годы, когда ответственность за обеспечение услуг водоснабжения и водоотведения передавалась муниципалитетам. Напротив, процесс регионализации заключается в «концентрации и интеграции услуг, предоставляемых группой административно-территориальных единиц» (Frone, 2008). Концепция межмуниципального сотрудничества реализуется в создании региональных операционных компаний (РОК) посредством объединения или слияния нескольких местных предприятий ВКХ. Предполагается, что РОК, как более крупные операторы, смогут оптимизировать все производственно-экономические операции, связанные с оказанием услуг водоснабжения и водоотведения; в свою очередь, улучшение финансового положения операторов позволит им привлекать дополнительное внешнее финансирование. Последнее обстоятельство имеет особое значение, так как одним из основных политических стимулов, вызвавших процесс регионализации в Румынии, является потребность в значительных инвестициях в инфраструктуру ВКХ. Как стало очевидно некоторое время назад, небольшие предприятия, управляемые отдельными муниципалитетами, не способны привлечь для этого необходимые средства.

38 В других муниципалитетах, охваченных данным исследованием (Boer, 2007), в 2006 г. доля неоплаченной воды составляла 39 - 44%.
Вместе с тем, политика, осуществляемая в Румынии, касается не только операционных аспектов деятельности предприятий (к которым, в частности, относится создание РОК), но и направлена на развитие межмуниципальных ассоциаций развития (МАР), которым заинтересованные муниципалитеты передают свои права и обязанности в отношении организации услуг водоснабжения и водоотведения на соответствующей территории. Рабочие отношения между РОК и МАР официально оформляются в форме договора о делегировании полномочий в сфере оказания услуг, который, таким образом, становится центральным операционным и институциональным элементом этих отношений.

Представляется, что сейчас еще слишком рано оценивать успехи, связанные с процессом регионализации в контексте предполагаемого повышения эффективности и привлечения необходимых средств для финансирования инвестиций в инфраструктуру ВКХ, однако целесообразность и плодотворность этого подхода очевидна – в первую очередь, ввиду того, что по правилам ЕС Европейский Союз софинансирует только инвестиционные проекты стоимостью свыше 25 млн. евро, а для небольших предприятий ВКХ такие проекты зачастую находятся за пределами их возможностей. Далее, считается, что выдача крупного кредита одной структуре является более эффективной и более предпочтительной транзакцией по сравнению с выдачей нескольких небольших кредитов ряду независимых друг от друга заемщиков, поскольку в случае с одним кредитом под кредитным соглашением могут стоять подписи нескольких компаний или организаций, которые в случае невозврата выступят в качестве поручителей по обязательствам друг друга.
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ


Krzysztof B., 2003, Financial flows and affordability in water resources management in the CEE region, Global Water Partnership.


Platon V. and G Dulcu, 2004 (2004): Assessment and development of municipal water and waste water tariffs and effluent charges in the Danube river basin – Romania – National Profile, paper commissioned by the UNDP/GEF Danube Regional Project, Vienna, Austria.

Введение

В настоящем разделе рассматривается значение процесса централизации для ВКХ Украины и анализируются проблемы и задачи, стоящие перед страной в этой сфере. Тема межмуниципального взаимодействия также затрагивается, но не столь подробно, так как развитие процесса децентрализации, по нашему мнению, в контексте настоящего исследования заслуживает большего внимания. На 1 января 2007 г. на Украине насчитывалось 458 городов, 886 поселков городского типа и 28 540 сельских населенных пунктов.

В 2007 г. централизованные услуги водоснабжения предоставлялись во всех городах, в 86,7% поселков городского типа и в 22,1% сельских населенных пунктов, а централизованные услуги канализации - в 95,9% городов, 55,9% поселков городского типа и 2,6% сельских населенных пунктов. В 2006 г. 68,1% населения Украины (или 31 777 000 человек) жило в городах и 31,9% (14 868 000 человек) – в сельской местности. На основании данных Таблицы 6.1 можно заключить, что приблизительно 70-73% населения Украины имеет доступ к централизованному водоснабжению и 50-60% - к централизованным услугам канализации.

Таблица 6.1: Уровень подключения к системам водоснабжения и водоотведения в населенных пунктах Украины, 2007 г.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Тип населенного пункта</th>
<th>Всего в Украине</th>
<th>Водоснабжение</th>
<th>Водоотведение</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>количество</td>
<td>% от общего количества</td>
<td>количество</td>
</tr>
<tr>
<td>Города</td>
<td>458</td>
<td>100</td>
<td>439</td>
</tr>
<tr>
<td>Поселки городского типа</td>
<td>886</td>
<td>86,7</td>
<td>495</td>
</tr>
<tr>
<td>Сельские населенные пункты</td>
<td>28 540</td>
<td>22,1</td>
<td>744</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Источник: Информация и аналитические данные, подготовленные к коллегии Министерства жилищно-коммунального хозяйства по итогам работы за 2007 г. (22 февраля 2008 г.).

Несмотря на увеличение уровня подключения в населенных пунктах всех трех типов, в сельской местности обеспеченность услугами централизованного водоснабжения в среднем остается крайне низкой (22,1% - см. Таблицу 6.1), что указывает на очень низкую инвестиционную активность сельских органов местного самоуправления и нехватку на селе частных инвестиций.

39 Настоящая глава представляет собой сокращенный вариант текста ситуационного исследования по Украине, подготовленного Институтом муниципального развития (Киев).
40 Статистические данные по Украине за 2006 г.; Государственный комитет статистики Украины, 2007 г. По состоянию на 1 января 2007 г. бюджетной самостоятельностью пользовались все населенные пункты городского типа и 10276 сельских советов.
41 Статистические данные по Украине за 2006 г.; Государственный комитет статистики Украины, 2007 г.
Уровень подключения к централизованным системам канализации в сельской местности еще ниже. В некоторых областях развитие централизованного водоснабжения находится на критически низком уровне. Например, в Винницкой области централизованные системы водоснабжения имеются только в 70 селах (это около 5% от их числа в области). Для жителей населенных пунктов, не имеющих систем водоснабжения, большое значение имеет политика органов местного самоуправления в отношении регионального сотрудничества с другими администрациями в целях обеспечения населения услугами водоснабжения.

Нормативно-правовая база

Обзор законодательства и сфер ответственности различных организаций в секторе ВКХ

В Украине функции и обязанности в сфере управления водоснабжением и водоотведением разделены между государственными органами национального и регионального уровня (областного, районного и, в случае Автономной республики Крым, республиканского) и местными органами самоуправления (муниципалитетами). Распределение ответственности между различными уровнями, в основном, устанавливается следующими законами Украины:

- Закон Украины «О жилищно-коммунальных услугах»,
- Закон Украины «О питьевой воде и питьевом водоснабжении»,
- Закон Украины «О естественных монополиях»,
- Закон Украины «Об Антимонопольном комитете Украины»,
- Закон Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности»,
- Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине»,
- Закон Украины «О местных государственных администрациях»,
- Закон Украины «Об обеспечения санитарного и эпидемического благополучия населения».

На национальном уровне деятельность отрасли координируется Кабинетом министров Украины, который реализует государственную политику в данной сфере во взаимодействии с Министерством жилищно-коммунального хозяйства и некоторыми другими министерствами.

На региональном уровне государственные функции выполняются местными государственными администрациями (в 24-х областных центрах, в каждом районе внутри отдельной области и в городах Киев и Севастополь, имеющих особый статус) и Советом министров Автономной республики Крым. В каждой области существует управление жилищно-коммунального хозяйства, подчиняющееся Министерству жилищно-коммунального хозяйства Украины и интегрированное в структуру областной государственной администрации. Районные администрации в каждой области имеют собственные управления жилищно-коммунального хозяйства, которые контролируют сферу водоснабжения и водоотведения. В Автономной республике Крым (АРК) Совет министров АРК и крымское Министерство строительной политики, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства являются основными властными органами, отвечающими за водоснабжение городов и сел в регионе. Деятельность Министерства поддерживается районными государственными администрациями АРК. По законодательству
Украины, областные государственные администрации наделены полномочиями по лицензированию хозяйственной деятельности в сфере водоснабжения и водоотведения в отношении предприятий определенного размера. Органы местного самоуправления городов, районов и сел отвечают за инвестиции в свои системы питьевого водоснабжения и водоотведения и за управление ими.

Существует немало аргументов в пользу того, что в Украине сфера водоснабжения и водоотведения является полностью децентрализованной: государство создало соответствующую нормативно-правовую базу и обеспечивает выполнение ее требований через областные (в случае АРК – республиканскую) и районные государственные администрации, в то время как органы местного самоуправления обеспечивают выполнение требований регулирующих органов и наделены полномочиями по принятию всех решений по всем вопросам, включая инвестиции в системы водоснабжения и водоотведения и управление ими.

По Конституции Украины, каждый орган местного самоуправления, независимо от размера административно-территориальной единицы, имеет все полномочия, определенные применимым законодательством. Очевидно, что в различных муниципалитетах органы самоуправления имеют разные технические, финансовые и кадровые возможности, что сказывается на качестве коммунальных услуг и в процессе децентрализации может создавать определенные проблемы и трудности.

В небольших населенных пунктах (преимущественно сельских) при выполнении своих функций в сфере ВКХ органы местного самоуправления сталкиваются с объективными ограничениями, вызванными отсутствием у них необходимых возможностей и профессиональной квалификации в таких вопросах как толкование правовых актов, договорные отношения, взаимодействие между поставщиками коммунальных услуг, тарифные процедуры, оценка эффективности регулирования и привлечение внешнего финансирования для развития инфраструктуры. В то же время, нехватка в местных государственных администрациях (областного/республиканского и районного уровней) сотрудников, отвечающих за контроль и координацию работы сектора водоснабжения, обусловливается для органов местного самоуправления отсутствием координации и поддержки со стороны районной (областной/республиканской) государственной администрации.

И, наконец, в сельской местности небольшие предприятия водоснабжения действуют в отрыве от системы ВКХ целом. У персонала (в особенности, у сотрудников небольших предприятий, находящихся в коммунальной собственности) отсутствуют необходимые навыки привлечения внешнего финансирования за счет подготовки качественных инвестиционных проектов или бизнес-планов, отсутствует опыт профилактического обслуживания инфраструктуры, что ведет к неэффективной эксплуатации и обслуживанию систем водоснабжения; потребители получают услуги низкого качества (по таким параметрам как выставление счетов, считывание показаний, ремонт и калибровка счетчиков, организация работы с потребителями); для требуемых капиталовложений не привлекается внешнее финансирование.

В настоящем обзоре указаны некоторые проблемы и задачи, стоящие перед сектором ВКХ в Украине. Полномочия и обязанности, связанные с предоставлением услуг водоснабжения и водоотведения, были по закону переданы с уровня центрального правительства на уровень органов местного самоуправления, что является частью процесса децентрализации, однако не все аспекты этого процесса были реализованы надлежащим образом, поэтому Украина нуждается в комплексной стратегии, направленной на устранение оставшихся препятствий и поддержку процесса децентрализации в условиях чрезмерной фрагментации ВКХ.
Регулирование деятельности операторов, предоставляющих услуги централизованного снабжения и водоотведения

Подробнее о том, как регулируется деятельность операторов, предоставляющих услуги централизованного снабжения и водоотведения, можно прочитать в следующем тексте. Основное регулирование ВКХ было передано государству на уровень областных государственных администраций (республиканский уровень в случае АКР) и на уровень органов местного самоуправления. Регулирование деятельности предприятий ВКХ опирается на ряд законов и нормативных документов.

Комплекс инструментов регулирования и распределение регулятивных функций между государственным, региональным и местным уровнями управления представлены в Таблице 6.2.

Таблица 6.2: Распределение обязанностей в сфере регулирования ВКХ

<table>
<thead>
<tr>
<th>Административные единицы/Регуляторная функция</th>
<th>Министерство жилищно-коммунального хозяйства</th>
<th>Министерство охраны окружающей природной среды</th>
<th>Министерство экономики (Государственная инспекция по контролю за ценами)</th>
<th>Областная государственная администрация (Совет министров АКР)</th>
<th>Органы местного самоуправления</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Лицензирование предприятий ВКХ</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Выдача разрешений на специальное водопользование</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>Выдача предприятиям ВКХ специальных разрешений на использование недр</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>Утверждение тарифов</td>
<td></td>
<td></td>
<td>X</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>Утверждение норм потребления (водоснабжение и водоотведение) для бытовых потребителей, не использующих счетчики 42</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>Утверждение норм технологических потерь воды в системах водоснабжения и водоотведения</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>Утверждение предельных уровней сбросов загрязняющих веществ</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>X</td>
</tr>
</tbody>
</table>

42 Это означает, что регулирующий орган утверждает объем воды, плату за который будет начисляться потребителю оператором при отсутствии счетчика (в месяц).
Институциональная и регулятивная основа тарификации услуг водоснабжения и водоотведения

Кабинет министров делегировал полномочия по утверждению тарифов на коммунальные услуги (включая водоснабжение и водоотведение) Совету министров Крыма, областным государственным администрациям и городским государственным администрациям Киева и Севастополя. Передача этих функций с центрального уровня на местный (областным администрациям и органам местного самоуправления) предполагала прекращение субсидий государства предприятиям ВКХ, за счет которых покрывалась разница между утвержденными тарифами и фактической стоимостью предоставляемых услуг. Эти субсидии выплачивались поставщикам услуг из государственного бюджета с целью снижения тарифов для населения. Ассигнования для компенсации убытков предприятиям ВКХ в государственном бюджете отсутствуют начиная со второй половины 1998 г., однако в 2006 г. государство возобновило практику субсидий с целью компенсации предприятиям ВКХ убытков, которые возникают вследствие использования слишком низких тарифов, не покрывающих издержек производства.

В настоящее время полномочия в сфере регулирования распределены между центральным правительством, с одной стороны, и областными государственными администрациями и органами местного самоуправления следующим образом:

- Кабинет министров Украины устанавливает правила расчета тарифов (общие требования, касающиеся определения затрат, которые могут быть покрыты за счет тарифов на водоснабжение и водоотведение). Эти требования формулируются в постановлениях правительства и доводятся на местный уровень в качестве обязательных норм, используемых при установлении тарифов. Государственная инспекция по контролю за ценами рассматривает калькуляцию тарифов перед их утверждением.

- Органы местного самоуправления на своей территории устанавливают тарифы на услуги предприятий ВКХ любой формы собственности.

Процедура установления тарифов включает несколько этапов, как это показано на Диаграмме 6.1.

---

43 Постановление Кабинета министров Украины №1168 от 28 октября 1997 г. «Об усовершенствовании системы государственного регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги».
44 Закон №776-XIV «О государственном бюджете Украины на 1999 год» от 29 июня 1999 г. не предусматривал субсидий коммунальным предприятиям для покрытия убытков, возникающих вследствие разницы между утвержденными тарифами для населения и фактической стоимостью услуг.
45 Статья 31 Закона Украины «О жилищно-коммунальных услугах», №1874-IV от 24.06.2004 г.
46 Статья 14 Закона Украины «О жилищно-коммунальных услугах», №1874-IV от 24.06.2004 г.
Тем не менее, по-прежнему нет полной ясности относительно регулятивных полномочий областных администраций и органов местного самоуправления в тех случаях, когда несколько предприятий ВКХ обслуживают не один, а несколько муниципалитетов; когда производственные объекты таких предприятий расположены в разных городах; когда предприятие, находящееся в коммунальной собственности, управляется компанией-арендатором или компанией-концессионером, которые по определению не находятся в собственности территориальной громады.

Согласно Закону Украины «О жилищно-коммунальных услугах» (Закон №1874-IV), местные органы управления всех уровней уполномочены устанавливать тарифы на коммунальные услуги (включая водоснабжение и водоотведение), предоставляемые коммунальными предприятиями всех типов и форм собственности, однако здесь наблюдаются некоторые расхождения с другими законами, а именно:

- Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» (№280/97-ВР от 21 мая 1997 г.) не позволяет местным органам власти устанавливать тарифы на услуги предприятий, не находящихся в коммунальной собственности. В Статье 28 этого закона указано, что местные органы власти лишь согласовывают уровень тарифов на услуги, предоставляемые такими предприятиями.

- Закон Украины «О местных государственных администрациях» (№586-XIV от 9 апреля 1999 г.) разрешает областным государственным администрациям устанавливать тарифы на услуги предприятий, не находящихся в коммунальной собственности. Таким образом, два этих закона - «О жилищно-коммунальных услугах» и «О местных государственных
администрациях» - передают одни и те же функции по установлению тарифов двум различным органам (органам местного самоуправления и местным государственным администрациям, соответственно), и это создает правовой конфликт в тех случаях, когда услуги предоставляются предприятиями, не находящимися в коммунальной собственности, или предприятиями, обслуживающими несколько населенных пунктов (т. е. имеет место межмуниципальное взаимодействие).

Четкая и недвусмысленная политика регулирования и правильное распределение регулятивных полномочий между различными уровнями управления является ключевым условием эффективной работы ВКХ, однако в настоящее время вследствие несовершенства правовой базы отрасль сталкивается с многочисленными проблемами, особенно в сельской местности.

Тарифы своевременно не корректируются вслед за увеличением издержек, и хозяйственная деятельность оборачивается для предприятий ВКХ убытками. Частные операторы не отчитываются перед местными органами управления по вопросам, связанным с установлением тарифов, что делает процесс установления тарифов непрозрачным для потребителей. Документы, которые предоставляются предприятиями водоснабжения в регулирующие органы для экономического обоснования планируемых затрат, отраженных в расчете тарифа, не подготавливаются в соответствии с требуемыми стандартами, что связано с ограниченным потенциалом предприятий. Отсутствие независимого регулирующего органа ведет к конфликту интересов между предприятиями ВКХ, которым необходимо покрывать издержки за счет тарифов, и органами местного самоуправления, которые хотели бы поддерживать для своего электората как можно более низкие тарифы. К тому добавляется отсутствие у потребителей доверия к предприятиям ВКХ, что создает порочный круг, определяющий неэффективность системы водоснабжения: тарифы полностью не покрывают издержки предприятий, платежи собираются плохо, потребление не замеряется, объемы неучтенного расхода воды остаются чрезмерными, а тарифы – слишком высокими для потребителей.

Небольшие предприятия в сельской местности зачастую работают без необходимых лицензий и разрешений, что ухудшает качество услуг и системы водоснабжения: тарифы полностью не покрывают издержки предприятий, платежи собираются плохо, потребление не замеряется, объемы неучтенного расхода воды остаются чрезмерными, а тарифы – слишком высокими для потребителей.

Сказанное выше позволяет сделать следующие выводы: система регулирования ВКХ в Украине находится в процессе пересмотра и реформирования, и от правительства страны требуются дополнительные усилия, направленные на то, чтобы сделать регулирование четким и недвусмысленным для всех операторов, независимо от формы собственности или зоны обслуживания. В развитие процесса децентрализации и для поддержки предприятий ВКХ в Украине был разработан проект закона о создании национальной комиссии по регулированию рынка коммунальных услуг; его рассмотрение в Верховной раде было назначено на ноябрь 2008 г.

Право собственности на основные фонды и хозяйственная деятельность

В Украине процесс децентрализации подногомовий в сфере водоснабжения был начат в 1994 г., когда государство приступило к передаче принадлежавшей ему инфраструктуры органами местного самоуправления, которые, согласно Закону «О местном самоуправлении на Украине», сейчас и отвечают за качество услуг водоснабжения. Они вправе выбирать поставщиков услуг и вступать в договорные отношения с компаниями-поставщиками различных форм собственности; именно органы местного самоуправления устанавливают тарифы для предприятий ВКХ, находящихся в коммунальной собственности, и согласовывают тарифы с предприятиями, не находящимися в коммунальной собственности.
Существующая правовая база разрешает эксплуатацию инфраструктуры ВКХ частными операторами на основе договоров управления, аренды и концессии. Приватизация инфраструктуры ВКХ запрещена Законом Украины «О приватизации государственного имущества» (№2163-ХII от 4 марта 1992 г.).

При существующем запрете на приватизацию инфраструктуры хозяйственные субъекты, управляющие предприятиями ВКХ, могут иметь любую форму собственности:

- частные компании, находящиеся в собственности физических или юридических лиц (или индивидуальные предприниматели);
- коммунальные предприятия, принадлежащие территориальным громадам городов, сел и поселков городского типа;
- государственные предприятия, находящиеся в собственности государства; и
- предприятия, образованные и функционирующие на основе смешанных форм собственности.

Для предприятий, предоставляющих услуги централизованного водоснабжения, наиболее типичными организационными формами являются следующие:

- коммунальные унитарные предприятия;
- арендные предприятия; и
- акционерные общества и компании с ограниченной ответственностью.

В настоящее время в Украине наиболее типичной и распространенной формой управления инфраструктурой ВКХ является коммунальное унитарное предприятие. Оно является отдельным хозяйствующим субъектом, находящимся в полной собственности данного органа местного самоуправления, и осуществляет свою деятельность в соответствии с уставом. Как правило, между таким предприятием и органом местного самоуправления договорные отношения официально никак не оформляются.

Количество договоров, заключенных органами местного самоуправления с частными операторами, остается очень незначительным. Частные операторы и арендные предприятия могут управлять системами водоснабжения, водоотведения и водоочистки на основе договоров аренды или концессии, заключенных с соответствующими органами местного самоуправления, которые в обоих случаях устанавливают тарифы и остаются собственниками инфраструктуры. Таблица 6.3 показывает динамику структуры рынка водоснабжения в период 2002-2007 гг.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Форма собственности предприятий, эксплуатирующих системы водоснабжения</th>
<th>Год</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Всего</strong></td>
<td>6509</td>
</tr>
<tr>
<td>Частные</td>
<td>3862</td>
</tr>
<tr>
<td>Государственные</td>
<td>635</td>
</tr>
<tr>
<td>Коммунальные</td>
<td>2008</td>
</tr>
<tr>
<td>Принадлежащие иностранным компаниям</td>
<td>4</td>
</tr>
</tbody>
</table>


В 2007 г. всего 356 из 6087 предприятий ВКХ предоставляли услуги водоснабжения и водоотведения потребителям.

Предприятия всех форм собственности (включая государственные и муниципальные) являются экономически самостоятельными хозяйствующими субъектами, имеют собственные банковские счета, финансовую отчетность и т. д.; большинство из них облагаются налогом на прибыль предприятий/компаний. Предприятия обязаны обеспечивать для всех групп потребителей достаточное, надежное и безопасное водоснабжение.

В 2003 г., впервые в истории водопроводно-канализационного хозяйства Украины, между городскими властями Одессы и частной компанией «Инфоксводоканал» был подписан долгосрочный договор аренды сроком на 49 лет. В сельских районах Крыма заключены несколько договоров концессии на водо- и теплоснабжение и другие услуги с небольшими частными предпринимателями. Помимо нескольких предприятий в форме акционерных обществ (например, в Киеве) и компаний с ограниченной ответственностью (в Винницкой, Кировоградской, Харьковской и Херсонской областях) участие частного сектора остается незначительным, хотя 21 марта 2008 г. был подписан первый в Украине масштабный договор концессии сроком на 25 лет — между российским частным оператором «Росводоканал» (его дочерней компанией «Лугансквода») и Луганским областным советом на предоставление услуг в Луганской области. В сентябре 2008 г. был подписан еще один договор концессии — между городом Бердянск и частной украинской компанией ООО «Чистая вода» сроком на 30 лет.

Насколько нам известно, сейчас согласовываются два концессионных договора между частными операторами и городскими властями Артемовска (Донецкая область). 10 сентября 2008 г. Харьковский городской совет принял решение о привлечении частного сектора к управлению городскими предприятиями, занимающимися водоснабжением, водоотведением и отоплением. Уполномоченной городской комиссией было поручено подготовить тендерную документацию к 10 ноября 2008 г.

47 Информация и аналитические данные, подготовленные к коллегии Министерства жилищно-коммунального хозяйства по итогам за 2007 г. (22 февраля 2008 г.).
В результате административной децентрализации стало возможным, особенно в крупных городах, выбирать поставщиков услуг из числа компаний частного сектора с целью повышения эффективности обслуживания на уровне населенных пунктов.

Тем не менее, для сельских органов местного самоуправления децентрализация оборачивается серьезными трудностями, так как в отсутствие надлежащего доступа к финансовым ресурсам, необходимым для финансирования инфраструктуры, они не могут должным образом выполнять свои функции, относящиеся к предоставлению соответствующих услуг. Далее, многие села слишком малы для того, чтобы привлекать частных операторов со стороны, а закон запрещает сельским советам брать кредиты. В дополнение к этому, у местного населения зачастую отсутствуют инициативы и технические или финансовые возможности, которые бы позволили ему самостоятельно решить проблему водоснабжения. Такая ситуация типична для небольших сел по всей Украине – унаследовав системы водоснабжения от государственных региональных операторов, сельские советы остаются без организационной и финансовой поддержки со стороны органов регионального (районного или областного) уровня.

Для обеспечения технического обслуживания систем многие сельские органы местного самоуправления (в частности, в Крыму) пытаются вступить в договорные отношения с индивидуальными предпринимателями и передать им в эксплуатацию небольшие системы водоснабжения, обслуживающие 200 - 3000 жителей, с целью снижения издержек по содержанию таких систем и повышения финансовой доступности услуг водоснабжения для населения. Впрочем, в долгосрочной перспективе такие институциональные и организационные решения нельзя признать устойчивыми, поскольку индивидуальные предприниматели не могут обеспечить финансирование капиталовложений в системы водоснабжения. В некоторых случаях (очень немногочисленных) сельские жители берут организацию водоснабжения на себя – они организуют многопрофильные кооперативы; участие местного населения в таких проектах по водоснабжению осуществляется в форме денежных или трудовых вкладов.

Децентрализация: проблемы и вызовы

Процесс децентрализации в Украине осуществляется путем передачи инфраструктуры коммунального обслуживания с государственного уровня на уровень органов местного самоуправления, которые принимают как право собственности на эту инфраструктуру, так и ответственность за ее эксплуатацию. Однако этот процесс не всегда приводит к эффективным результатам, поскольку местные органы (в частности, на селе) не обеспечены ресурсами, которые требуются для выполнения возложенных на них функций.

В сельской местности органы местного самоуправления и предприятия ВКХ оказались предоставленными сами себе. Центральное правительство не обеспечило их надлежащей правовой поддержкой, необходимой для выполнения функций государственного регулирования; на уровне региональных государственных администраций отсутствуют технические и кадровые возможности, которые бы позволили соответствующим органам эффективно координировать деятельность ВКХ, обеспечивать государственное финансирование для усовершенствования инфраструктуры и добиваться выполнения нормативных требований, включая контроль качества воды.

Далее, законодательство не предлагает каких-либо эффективных механизмов межмуниципального взаимодействия между отдельными поселениями. Недостатки политики децентрализации, т. е. ее административных и бюджетно-финансовых аспектов, оборачиваются

48 Несколько примеров в Крыму, Винницкой и Киевской областях.
серьезными проблемами для властей средних и небольших населенных пунктов и ставят перед ними непростые задачи.

Бюджетно-финансовая децентрализация, о которой заявлено в Конституции Украины, пока еще не имеет места, хотя она очень важна для успешной децентрализации в целом. Среди проблем, вызванных недостаточной децентрализацией в бюджетно-финансовой сфере, можно назвать следующие:

- В сельской местности возможности органов самоуправления по взиманию местных налогов и платежей крайне ограничены. В местных бюджетах доля поступлений от сбора местных налогов в 2007 г. составила менее 2% и по сравнению с более ранним периодом продолжает сокращаться;

- Значительная часть поступлений, собираемых на местном уровне, не остается в местных бюджетах, а направляется в государственный бюджет (так, в 2007 г. доля доходов местных бюджетов в сводном бюджете Украины составляла лишь 26,5%);

- После провозглашения принципа бюджетно-финансовой децентрализации (Бюджетный кодекс Украины, 2001 г.) объемы государственного финансирования капиталовложений в секторе ВКХ были непредсказуемыми и никогда не достигали уровня, заявленного в той или иной государственной программе. В течение ряда лет (1994-2006 гг.) за редкими исключениями (в частности, в АРК) сельское ВКХ было практически лишено государственного финансирования;  

- Сельским органам местного самоуправления не разрешается брать кредиты.

- Еще одним фактором, негативно влияющим на финансовое состояние органов местного самоуправления и операторов в сельской местности (в контексте возмещения издержек, связанных с оказанием услуг), является плохое экономическое положение в селах – их размер, а также демографическая ситуация на селе не создают предпосылок для экономической устойчивости, и меры бюджетно-финансовой децентрализации, даже усовершенствованные, не смогут решить эту проблему. Потребуются систематические мероприятия, направленные на реформирование административно-территориальной системы страны.

Хроническая убыточность украинских предприятий ВКХ стала правилом с момента обретения Украиной независимости, а фактическое отсутствие регулярного финансирования инвестиционных потребностей отрасли со стороны государства (во всяком случае, до 2007 г.) обусловило износ инфраструктурных объектов и низкое качество услуг водоснабжения.

49 Бюджетный мониторинг/Анализ исполнения бюджета в 2007 г. Исследование “RTI International” в рамках проекта «Реформа местных бюджетов в Украине», финансируемого Агентством международного развития США.

50 Бюджетный мониторинг/Анализ исполнения бюджета в 2007 г. Исследование “RTI International” в рамках проекта «Реформа местных бюджетов в Украине», финансируемого Агентством международного развития США.

51 В 2007 г. для финансирования сектора ВКХ в Крыму из бюджета всего было выделено 91 610 600 грн.; ВКХ в сельской местности получило 22 020 000 грн. или 24% от всего финансирования, выделенного для сектора.

52 Имеется в виду Общегосударственная программа реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2004-2010 годы, утвержденная Законом Украины от 24 июня 2004 г. На выполнение программы в Государственном бюджете Украины на 2007 г. было предусмотрено 270 миллионов грн. Средствами по этой программе распоряжается Министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Украины.
Существующие решения и перспективы развития

В настоящее время на Украине отсутствует надлежащая правовая основа, которая бы позволила обеспечить местные органы достаточными ресурсами для принятия ими на себя всех децентрализованных функций. К тому же, в стране не хватает политической воли для проведения бюджетно-финансовой реформы, которая бы укрепила местные бюджеты. Тем не менее, несмотря на довольно сложную ситуацию, в различных частях страны все же осуществляется ряд проектов в сфере ВКХ. Некоторые из них, благодаря донорской помощи, оказались вполне успешными; другие все еще выполняются при поддержке частных партнеров, преследуя цели, которые были определены органами местного самоуправления.

Региональная модель водоснабжения является одной из двух институциональных моделей, основанных на принципе децентрализации и в настоящее время апробируемых в Украине. В стране есть несколько примеров региональной организации водоснабжения, которая осуществляется на основе следующих институциональных механизмов:

- Региональный оператор и региональный орган управления;
- Региональный оператор и отдельные органы местного самоуправления.

Региональный оператор и региональный орган управления

Пример организации регионального водоснабжения с привлечением регионального оператора дает Луганская область. В 2003 г. Луганский областной совет (региональный орган местного самоуправления) учредил областное коммунальное предприятие «Компания «Лугансквода» для обслуживания населенных пунктов во всей области. Можно сказать, что такое решение соответствует концепции межмуниципального взаимодействия, которая рассматривается нами в Главе 1 настоящего доклада, так как территория обслуживания регионального оператора включала 26 городов, 66 поселков городского типа и 81 село (около 1,6 миллиона человек). Уже через год убытки компании сократились наполовину, значительно уменьшилось потребление электроэнергии и, как следствие, компания стала более привлекательной для инвесторов.

Вместе с тем, неопределенность, связанная с полномочиями регулирующих органов областного уровня в отношении ценообразования, и отсутствие в тарифе на воду адекватного инвестиционного компонента отрицательно сказались на экономических и финансовых показателях предприятия. Без малого год ушел на согласование тарифов с властями всех населенных пунктов, обслуживаемых компанией. Отсутствие эффективной системы регулирования, связанной с процессом децентрализации, а также отсутствие необходимых усилий, направленных на совместное решение существующих проблем в области водоснабжения со стороны местных органов, - вот с такими препятствиями предприятия отрасли сталкиваются в последнее время.

Выводы

Луганский областной совет, являясь собственником инфраструктуры водоснабжения и водораспределения в большинстве населенных пунктов области, наделен всей полнотой полномочий в отношении этой инфраструктуры и, следовательно, при учреждении регионального оператора Совет не нуждался в согласии отдельных органов местного самоуправления; он мог самостоятельно принимать решение о проведении конкурса, имеющего целью передачу в

53 Вторая модель - это организация водоснабжения силами местного сообщества. Подробное рассмотрение этих моделей включено в полный текст настоящего ситуационного исследования.
концессию основных фондов региональной компании, находящейся в коммунальной собственности.

В свою очередь, органы местного самоуправления, находящиеся на территории области, официально не поручали Луганскому областному совету заключать концессионный договор с региональным оператором и не передавали Областному совету свои полномочия в отношении:

а) выбора на своих территориях схемы водоснабжения для многоквартирных домов (соглашения с владельцами отдельных квартир или с управляющей компанией/собственником жилого дома);

б) определения норм потребления;

в) утверждения на своих территориях норм потери воды в системах водоснабжения;

г) определения на своих территориях предельно допустимых объемов сбросов загрязняющих веществ;

d) утверждения программ капиталовложений.

Поскольку органы местного самоуправления официально не передавали Областному совету перечисленные полномочия, можно предположить, что процесс установления тарифов, напрямую зависящий от наличия показателей по потреблению и потерям воды, будет проходить медленно.

Пример с Луганской областью показывает, как орган местного самоуправления областного уровня может организовать водоснабжение в регионе и привлечь частные инвестиции, используя договор концессии. Тем не менее, в качестве ситуационного исследования этот пример не подходит для дальнейшего распространения, так как инфраструктура принадлежит областной (как, например, в Донецкой, Ровенской, Полтавской, Винницкой областях) или районной администрации, слишком немногочисленны. Как правило, на Украине инфраструктура находится в собственности органов местного самоуправления на уровне отдельных городов и сел.

Тем не менее, выводы из опыта Луганской области должны быть приняты во внимание в процессе принятия политических решений, касающихся образования региональных компаний как одного из вариантов межмуниципального взаимодействия в сфере водоснабжения.

Региональный оператор и отдельные органы местного самоуправления

Модель, связанную с привлечением регионального оператора отдельными органами местного самоуправления для решения проблем водоснабжения в сельской местности, недавно начали использовать в Сакском районе Автономной республики Крым, где услуги водоснабжения в селах параллельно предоставляются двумя региональными операторами. Это:

- частный региональный оператор, и
- региональный оператор, учрежденный Саксским районным советом.

Частная компания управляет коммунальной инфраструктурой водоснабжения и водоотведения в селах района и работает на основе прямых договоров аренды с отдельными сельскими советами. Она обслуживает приблизительно 90% территории района и имеет около 14 тысяч клиентских счетов. Вторая компания, учрежденная Саксским районным советом, осуществляет обслуживание нескольких сел района, не охваченных частной региональной компанией.
Выводы

Исследование недавно проведенного в Автономной республике Крым в рамках программы ПРООН, показало, что в Сакском районе у частной региональной компании, принадлежащей районному совету, обслуживается очень большая территория, стоимость одного кубического метра воды находится на том же уровне, что и у предприятия, организованного силами местной общины и обслуживающего один населенный пункт.

С институциональной точки зрения, ситуация в Сакском районе указывает на пробел в законодательстве, которое регулирует институциональные формы межмуниципального взаимодействия. По закону, при привлечении регионального оператора органы местного самоуправления должны действовать отдельно друг от друга, напрямую заключать с оператором отдельный договор, согласовывать тарифы и т. д. — или же передавать все свои полномочия в сфере ВКХ районному или областному совету. Вместе с тем, описанная выше модель может использоваться для решения проблем в сфере оказания услуг на региональном уровне, а также для совместного принятия решений.

Национальные инициативы, направленные на повышение качества обслуживания

Правительство Украины осуществляет целый ряд инициатив, направленных на совершенствование процесса децентрализации в сфере водоснабжения и водоотведения. В настоящее время на национальном уровне идет политический диалог и обсуждаются варианты решений, которые бы позволили решить проблему фрагментации и выполнить другие задачи, обусловленные процессом децентрализации. К числу наиболее широко обсуждаемых вопросов относятся следующие:

1. административная реформа и реформирование органов местного самоуправления;
2. совершенствование механизмов регулирования естественных монополий (в сфере водоснабжения, водоотведения и районного отопления);
3. государственно-частные партнерства в секторе ВКХ.

Меры административной реформы

В настоящее время в Министерстве регионального развития и строительства идет обсуждение различных вариантов политики, способных решить проблему фрагментации. В отношении потребностей населения она рассматривается в контексте административной реформы и реформы местного самоуправления. Правительство Украины признает, что сейчас в стране существует чрезмерное количество административно-territориальных единиц городского и сельского (всего

54 «Анализ экономической эффективности сельских предприятий ВКХ в Автономной республике Крым. Выводы и рекомендации» (Cost-Benefit Analysis of rural water suppliers in AR Crimea. Summary and Recommendations), сентябрь 2007 г.; подготовлен компанией “Gonay & Partners Consulting Ltd” в рамках программы ПРООН.
55 В данном случае речь идет о модели, используемой для водоснабжения в сельской местности и основанной на концепции “органов самоорганизации населения” (организационно-правовая форма объединения членов местной общины), сокращено ОСН. Модель разработана и используется в рамках «Программы развития и интеграции Крыма» ПРООН. В большинстве случаев в качестве «предприятия» выступает один из членов местной общины, специально избранный ОСН для эксплуатации и обслуживания системы водоснабжения и официально зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя.
более 12 тысяч) и районного (всего 488) уровня. Их бюджетная самостоятельность является недостаточной, что снижает эффективность управления регионами и выполнения функций контроля.

В проекте «Концепция реформы местного самоуправления» среди проблем, с которыми сталкивается государство и органы местного самоуправления, названы следующие:

- Экономическая неспособность большинства административно-территориальных единиц низового уровня осуществлять свои собственные и делегированные им полномочия.
- Нехватка в местных бюджетах развития ресурсов для инвестиций в инфраструктуру.
- Кризисное состояние коммунальной инфраструктуры, критическое ухудшение систем отопления, водоснабжения и водоотведения, жилья.
- Отсутствие четкого разграничения ответственности между государственными и местными органами.
- Снижение профессионального потенциала местных советов вследствие введения пропорциональной системы выборов с использованием закрытых партийных списков.
- Отрыв местных органов от населения, непрозрачность их деятельности, неэффективное использование земельных ресурсов, коррупция.
- Кризис кадровой политики, который распространяется на подготовку и переквалификацию работников местных органов и депутатов.
- Низкий уровень развития независимого неправительственного сектора, общественных инициатив и социальной экономики в том, что касается социальных, культурных, информационных и иных услуг.
- Недостаточное развитие механизмов прямой демократии, отсутствие у населения навыков совместного решения проблем, имеющих значение на местном уровне.
- Социальная дезинтеграция, неспособность жителей к солидарным действиям в защиту своих прав и эффективному воздействию на органы местного самоуправления.
- Сложная демографическая ситуация во многих городах и селах.

Все меры, относящиеся к реформированию административно-территориального устройства Украины и системы местного самоуправления, направлены на преодоление выявленных препятствий. Концепция реформы основана на следующих принципах:

- Обеспечение органов местного самоуправления ресурсами, достаточными для выполнения ими своих функций.
- Объединение самых маленьких населенных пунктов в один орган местного самоуправления - эффект экономии за счет масштаба.
Введение системы прямых финансовых отношений городских и сельских органов местного самоуправления с государственным бюджетом, для чего необходимо отказаться от существующего сейчас промежуточного звена районного уровня.

Такая реформа может дать новый импульс развитию городов и сел, сделать более крепким и стабильным их экономическое и финансовое положение, однако для ее успешного осуществления потребуются чрезвычайные усилия, время и большие ресурсы.

Реформирование системы регулирования

Для устранения недостатков существующей системы регулирования сектора ВКХ украинское правительство выступило с рядом законодательных инициатив, поддержанных депутатами Верховной Рады. В 2007 г. Министерством жилищно-коммунального хозяйства было подготовлено два законопроекта, предполагающих создание национальной комиссии по регулированию рынка коммунальных услуг, которая бы регулировала деятельность предприятий, осуществляющих водоснабжение, водоотведение, районное отопление и горячее водоснабжение (тарифы, выдача лицензий и т. д.).

17 июня 2008 г. законопроект о государственном регулировании рынка коммунальных услуг (один из законопроектов, разработанных Министерством жилищно-коммунального хозяйства) был представлен депутатам и зарегистрирован в Верховной Раде. В нем предусматривается создание в Украине национальной комиссии по регулированию рынка коммунальных услуг (включая услуги водоснабжения и водоотведения). Наиболее важными аспектами этого законопроекта являются следующие:

- Создание межотраслевой национальной комиссии, регулирующей деятельность предприятий в области водоснабжения, водоотведения и районного отопления;
- Национальная комиссия осуществляет свои функции через территориальные комиссии, образуемые во всех областях Украины, и центральную комиссию, регулирующую деятельность коммунальных предприятий в городе Киев;
- В функции национальной комиссии входит установление тарифов и выдача лицензий предприятиям ВКХ всех форм собственности и организационно-правовых форм;
- В исключительных случаях органам местного самоуправления предоставляется право устанавливать тарифы ниже уровня возмещения издержек, если орган местного самоуправления сможет соответствующим образом компенсировать убытки оператора;
- Делегирование местными органами государству прав собственности или прав управления в отношении инфраструктуры водоснабжения не разрешается.

Создание национального регулирующего органа преследует следующие цели:

- Единство подходов к регулированию тарифов естественных монополистов на всей территории Украины (включая методы ценообразования);
- Создание политически независимого профессионального регулирующего органа;
- Преодоление проблем, связанных с чрезмерной административной фрагментацией отрасли;
Устранение существующих пробелов в нормативно-законодательной базе и противоречивых или нечетких правовых норм, относящихся к распределению функций регулирования между органами управления различного уровня.

Идея создания национальной комиссии по регулированию рынка коммунальных услуг имеет как сторонников, так и противников. Последние утверждают, что комиссия Украине не нужна, поскольку такое решение проблем регулирования является слишком дорогостоящим, а деятельность комиссии не будет способствовать развитию принципа децентрализации. Напротив, сторонники предложенной концепции считают, что создание такого национального регулирующего органа позволит оптимизировать систему регулирования за счет принятия четких правил, регулирующих деятельность предприятий ВКХ, независимо от формы собственности, что, в свою очередь, будет стимулировать создание в отрасли государственно-частных партнерств и, следовательно, привлекать в нее инвестиции.

В последнее время обсуждается еще одна модель, сочетающая «внешние» и «внутренние» аспекты регулирования. Она включает:

- Создание национальной комиссии по регулированию с территориальными подразделениями - для регулирования деятельности частных операторов;
- Создание наблюдательных советов для регулирования деятельности акционированных предприятий ВКХ, находящихся в государственно-общественной собственности.

Считается, что этот альтернативный подход позволит установить правила регулирования деятельности частных операторов, оставаясь за органами местного управления регулятивные функции в отношении акционированных предприятий ВКХ, остающихся в их собственности. Сторонники данной концепции предлагают обсудить ее в рамках политического диалога на национальном уровне.

Государственно-частные партнерства

В последнее время Министерством жилищно-коммунального хозяйства и депутатами Верховной Рады Украины было подготовлено несколько законопроектов, относящихся к регулированию деятельности государственно-частных партнерств в сфере ВКХ. В первую очередь указанные законопроекты касаются:

- Конкретных аспектов передачи коммунальных предприятий (водоснабжение, водоотведение, районное отопление) в концессию и аренду;
- Акционирования коммунальных унитарных предприятий, предоставляющих услуги водоснабжения, водоотведения и отопления.

Законопроекты направлены на совершенствование механизмов привлечения в отрасль частного сектора посредством внедрения четких правил и процедур, которые отсутствуют в существующем законодательстве об аренде, концессии и акционировании.

58 Проект заключительного отчета «Оценка состояния ВКХ в некоторых населенных пунктах Украины - децентрализация и уровень оказания услуг» (Assessment on the Status of Decentralisation and Services Provision in the Water Supply Sector in Selected Locations in Ukraine), подготовленного AquaPro и Институтом муниципального развития в рамках проекта «Поддержка децентрализации на Украине» (DesPro).
Принятие закона, предполагающего оптимизацию процесса акционирования коммунальных унитарных предприятий, может также создать предпосылки для совершенствования системы регулирования в отрасли. При акционировании коммунального унитарного предприятия оно получит наблюдательный совет, утверждающий стратегические планы акционированной компании, как этого требуются законодательством о компаниях. Представляется возможным наделять эти наблюдательные советы полномочиями в отношении регулирования тарифов акционированных компаний, находящихся в коммунальной собственности. Такая модель, основанная на внутреннем регулировании, будет соответствовать основным принципам процесса децентрализации.

Заключение

Процесс децентрализации в Украине продолжается. Для средних и малых населенных пунктов некоторые проблемы, связанные с процессом децентрализации, обернулись неэффективной и нерациональной организацией услуг водоснабжения и водоотведения.

С институциональной точки зрения, Украина пока еще не готова к делегированию функций по оказанию услуг водоснабжения на уровень сельских органов местного самоуправления, которые, при существующей нормативно-законодательной базе, не вправе делегировать свои полномочия в качестве собственника инфраструктуры каким-либо иным органам или хозяйствующим субъектам (за исключением областного совета). Это означает, что договоры с региональным оператором должны заключаться каждым органом местного самоуправления по отдельности, т. е. отсутствует возможность создания какого-либо организационно-правового объединения, которое бы официально выступало от лица нескольких органов местного самоуправления в том, что касается выбора модели водоснабжения для данного региона. Такое положение вещей препятствует более широкому развитию межмуниципального взаимодействия, которое представляет собой альтернативный механизм, позволяющий повысить качество услуг ВКХ.

С точки зрения регулирования, отрасль нуждается в совершенствовании системы правовых актов, которые недостаточно эффективно выполняются органами местного самоуправления с тех пор, как государство передало им соответствующие функции. Небольшие населенные пункты ограничены в своих финансовых возможностях и не могут привлечь финансовые ресурсы, необходимые для усовершенствования и расширения инфраструктуры ВКХ.

В сложившейся ситуации одним из возможных решений представляется стратегия регионализации (включая развитие межмуниципального взаимодействия), выполнение которой будет стимулировать дополнительные инвестиции в отрасль. Деятельность региональных операторов должна регулироваться на высоком профессиональном уровне, который не может быть обеспечен отдельными органами местного самоуправления. В качестве действенного механизма регулирования можно рассматривать как внутреннее регулирование, которое осуществляется наблюдательным советом акционированного регионального оператора, находящегося в коммунальной собственности, так и внешнее регулирование, осуществляемое соответствующей комиссией в отношении частных региональных операторов.

Одним из основных препятствий к децентрализации системы водоснабжения и водоотведения в Украине является отсутствие необходимого финансирования для эксплуатации инфраструктуры и инвестиций, что характерно не только для сельских районов, но и городов. Для поддержки ВКХ на местном уровне предлагается рассмотреть четыре основных альтернативных механизма финансирования проектов (они могут использоваться и в сочетании):

(i) Объединение инвестиционных проектов в общий пул;
(ii) Объединение финансовых ресурсов в общий пул;
(iii) Создание государственно-частных партнерств;
(iv) Финансирование инвестиций в инфраструктуру из ресурсов, которые генерируются за счет повышения эффективности и, в первую очередь, за счет мер, направленных на повышение энергоэффективности.

Далее, для полной бюджетно-финансовой децентрализации требуются дальнейшие реформы в бюджетно-финансовой сфере, которые дадут органам местного самоуправления финансовые ресурсы, соответствующие их функциям и задачам. Эти меры должны также сделать возможным объединение нескольких совсем небольших населенных пунктов в один орган местного самоуправления, что в контексте обслуживания населения обеспечит эффект масштаба. И, наконец, необходимо создать систему прямых финансовых отношений между административно-территориальными единицами (сельскими советами, городскими органами местного самоуправления) и государственным бюджетом, с исключением из нее промежуточного звена на районном уровне, которое сохраняется в настоящее время.
ВВОДЫ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исходные посылки и цели доклада

В последние годы в результате политических изменений, происходивших в новых членах ЕС и странах ВЕКЦА, ответственность за услуги водоснабжения, водоотведения и водоочистки в рамках процесса децентрализации была передана на субнациональный уровень управления (субъекты федерации, регионы, области и органы местного самоуправления), что ставит перед отраслью новые и подчас весьма сложные задачи, так как в существующих условиях многим муниципалитетам и предприятиям ВКХ будет очень трудно обеспечить преимущества эффекта масштаба и генерировать финансовые ресурсы, необходимые для требуемых капиталовложений.

В докладе анализируются трудности и препятствия, стоящие перед отраслью, и рассматриваются возможности межмуниципального взаимодействия, которое может стать эффективным механизмом преодоления или минимизации существующих проблем. Для этого были проведены страновые ситуационные исследования по Австрии, Франции, Польше, Румынии и Украине, в которых особенности и состояние ВКХ в этих странах анализируются в контексте развития межмуниципального взаимодействия. В этой, последней главе мы обобщаем основные выводы по результатам страновых исследований, которые рассматриваются нами вместе с результатами и выводами, содержащимися в ряде других публикаций по данной теме и относящихся к преимуществам и, возможно, недостаткам модели межмуниципального взаимодействия.

Текущая ситуация

В целом, в настоящее время перед сектором водоснабжения и водоотведения стоят серьезные задачи и значительные трудности, связанные с изменением политики и другими факторами, среди которых можно назвать изменение климата и растущую в мире конкуренцию за пресную воду. В этих условиях неизбежно возникает вопрос о том, как эти препятствия могут быть преодолены за счет повышения эффективности в отрасли. Ответить на него не так просто, поскольку для этого приходится учитывать серьезные изменения, происходящие сейчас как в новых членах ЕС, так и в странах ВЕКЦА. Эти изменения охватывают и основополагающие условия деятельности отрасли, и государственную политику. Следовательно, речь идет о разнообразных факторах политического, институционального, правового и финансового характера. Изменения политики могут быть инициированы как на национальном, так и на международном уровне – так, члены Европейского Союза обязаны интегрировать нормы ЕС в национальное законодательство, что, в свою очередь, ведет к пересмотру национальной политики в сфере ВКХ. Задача повышения эффективности отрасли неразрывно связана с вопросом финансирования – как страны могут обеспечить достаточное, надежное и устойчивое финансирование мероприятий по модернизации и расширению инфраструктуры ВКХ с тем, чтобы гарантировать своему населению и предприятиям услуги водоснабжения и водоотведения в необходимом объеме и по приемлемым ценам?

Основные изменения в отрасли пришлись на 1990-е годы, когда новые члены ЕС и страны ВЕКЦА начали политику децентрализации, включавшую передачу функций и ответственности с центрального на местный уровень. Для ВКХ процесс децентрализации имел особое значение, т.к.
ответственность за услуги водоснабжения и водоотведения, а также право собственности на инфраструктуру ВКХ были переданы местным органам в течение довольно короткого времени. Изменения политики следовало принцу субсидиарности. Децентрализация и принцип субсидиарности тесно взаимосвязаны и имеют немалое значение при описании процесса передачи полномочий (по принятию решений, сбору средств и т.д.), обязанностей (оказание услуг) и ресурсов (финансовых, кадровых и административных) с более высокого уровня (уровня центрального правительства) на более низкий уровень местных выборных органов власти (в областях, муниципалитетах, общинах, сельских населенных пунктах).

Страновые исследования, предпринятые в рамках настоящего проекта, показывают, что в пяти охваченных ими странах сектор ВКХ находится на разных этапах экономического развития и децентрализации. Общей для этих стран является роль местных органов, которые отвечают за оказание услуг во всех пяти странах. Тем не менее, при сравнении опыта каждой страны существенные различия в том, как проходила децентрализация, не позволяют делать простых и однозначных выводов. Как неоднократно говорилось выше, в контексте децентрализации важнейшее значение имеют не только передача полномочий и основных фондов, но и то, как финансируются органы местного самоуправления (бюджетно-финансовая децентрализация), а также то, какие возможности и обязанности они получили в институциональном и правовом отношениях. Эти вопросы также были затронуты в страновых исследованиях.

Одним из наиболее заметных результатов децентрализации в новых членах ЕС и странах ВЕКЦА стала фрагментация отрасли, т.к. многие предприятия, недавно переданные муниципалитетам, должны были обслуживать относительно небольшое количество потребителей, что особенно характерно для сельской местности. Зачастую одновременно с полномочиями местным органам передавались в собственность и основные фонды, т.е. объекты водоснабжения, водоотведения и водоочистки, которые к этому моменту иногда находились в плачевном состоянии из-за отсутствия необходимых капиталовложений в прошлом (обычно в связи с нехваткой средств).

Передача функций в рамках процесса децентрализации чревата проблемами и в том случае, если муниципалитеты не обеспечены кадровыми и финансовыми ресурсами, необходимыми им для выполнения своих новых обязанностей, а сама децентрализация не охватывает в должной мере все аспекты управления, включая административный, бюджетно-финансовый и политический. В настоящем докладе эта проблема наиболее подробно рассматривается на примере Украины, где финансовая децентрализация пока еще далека от завершения, и сельским муниципалитетам все труднее находить средства для поддержания и модернизации инфраструктуры ВКХ. Это разительно отличается от положения дел во Франции, где законом Шевенмана (1999 г.) были созданы достаточно простые механизмы в поддержку межмуниципального взаимодействия и определены различные типы межмуниципальных объединений. Этот закон также наделяет межмуниципальные структуры существенными бюджетно-финансовыми полномочиями, поскольку во Франции считается, что для развития межмуниципального взаимодействия такие полномочия имеют важнейшее значение. Уже не отдельные муниципалитеты, а сами межмуниципальные объединения получили возможность устанавливать налог с предприятий и таким образом финансировать свою деятельность.

В контексте децентрализации и фрагментации отрасли уместно более подробно рассмотреть структуру субнациональных органов управления (административно-территориальные уровни) в четырех странах: ЕС, включенных в настоящее исследование а также ситуации в Украине. Таблица 7.1 ниже указывает на существенные расхождения: во Франции и Польше трехуровневая система, в то время как в Австрии и Румынии существуют только два уровня. Особое внимание следует уделять данным в последнем столбце таблицы, свидетельствующим о значительных различиях между странами в отношении среднего размера муниципалитетов: неудивительно, что
при относительно большом количестве муниципалитетов (1-й уровень) и относительно небольшом среднем количестве населения в отдельных муниципалитетах ВКХ Австрии и Франции отличается довольно высокой фрагментацией. Ситуация в Украине, с учетом абсолютного числа сельских населенных пунктов на ее территории, в определенных отношениях повторяет положение дел во Франции.

Таблица 7.1: Субнациональные органы управления (по данным на 2006 г.)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Страна</th>
<th>Население страны (в миллионах)</th>
<th>1 уровень (муниципалитеты)</th>
<th>2 уровень (районы и т.п.)</th>
<th>3 уровень (регионы, федеральные земли и т.п.)</th>
<th>Среднее население муниципалитетов</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Австрия</td>
<td>8,3</td>
<td>2 537</td>
<td>9</td>
<td>3 272</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Франция</td>
<td>63</td>
<td>36 683</td>
<td>100</td>
<td>26</td>
<td>1 728</td>
</tr>
<tr>
<td>Польша</td>
<td>38,2</td>
<td>2 478</td>
<td>314</td>
<td>16</td>
<td>15 375</td>
</tr>
<tr>
<td>Румыния</td>
<td>21,6</td>
<td>3 173</td>
<td>42</td>
<td></td>
<td>6 807</td>
</tr>
<tr>
<td>Украина</td>
<td>46,2 (2009)</td>
<td>457 городов</td>
<td>490 районов</td>
<td>24 области + Аутономная республика Крым</td>
<td>94 285 (по районам)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Примечания: Франция – с учетом заморских департаментов и территорий; Польша – среднее население муниципалитетов не может быть напрямую соотнесено с этим показателем в других странах, т.к. в Польше муниципалитеты в сельской местности объединяют 11-20 деревень.


Одна из основных причин различий между европейскими странами в отношении развития ВКХ лежит в политической и исторической плоскости. В отличие от восточноевропейских стран, в Западной Европе децентрализация всегда была одним из основополагающих элементов институционального, политического и административного устройства. Так, во Франции и некоторых других странах роль и функции местных органов управления были определены на уровне конституции еще в 19-м веке. В настоящее время принцип местного самоуправления является основополагающим для всех государств Западной Европы, хотя и не во всех странах он закреплен в конституции (Hulst and van Montfort, 2007).

Возможные последствия децентрализации

Сегодня во всех европейских странах основные функции в сфере коммунальных услуг, включая водоснабжение и канализацию, возложены на органы местного самоуправления (муниципалитеты). Многие рассматривают это обстоятельство как препятствие к эффективной организации работы отрасли, поскольку оно не способствует использованию преимуществ, возникающих в результате эффекта масштаба, и не обеспечивает наличие ресурсов, необходимых для финансирования инфраструктурных инвестиций в сфере ВКХ. В этой связи можно привести
пример Австрии, где предприятия ВКХ работают вполне эффективно несмотря на фрагментацию отрасли (многие австрийские предприятия обслуживают небольшие населенные пункты), и услуги водоснабжения и водоотведения предоставляются в достаточном объеме, на надлежащем уровне качества и по приемлемым ценам. Похожая ситуация и во Франции, для ВКХ которой также характерна некоторая фрагментация, на что указывает большое количество предприятий. Можно предположить, что фрагментация необязательно ведет к меньшей эффективности по сравнению с ситуацией, когда каждое предприятие ВКХ обслуживает большое количество потребителей. Впрочем, во Франции около 70% муниципалитетов передали организацию услуг водоснабжения и водоотведения в структуры межмуниципального уровня.

Что касается новых членов ЕС, то им приходится реформировать отрасль в сравнительно короткие сроки и в меняющихся условиях и к тому же интегрировать в национальное законодательство и отраслевую политику требования ЕС по стандартам качества и количества. Все это ставит муниципалитеты этих стран в весьма сложное положение, поскольку они одновременно должны удовлетворять как требованиям потребителей, т.е. предоставлять услуги по приемлемым тарифам, так и политическим требованиям, в силу которых предприятия должны расширять инфраструктуру и поддерживать ее в надлежащем состоянии для достижения целей, определенных соответствующими директивами ЕС. Инвестиции в инфраструктуру ВКХ должны соответствовать целям и стандартам по качеству воды, закрепленным в директивах ЕС, и это требования распространяется на всех членов Европейского Союза. Для этого нужны серьезные инвестиции, но найти для них финансирование отнюдь не просто, особенно в сельских районах, что особенно очевидно на примере Румынии и Украины.

**Варианты политических решений**

Есть несколько способов преодоления проблем, вызванных с фрагментацией ВКХ. Одним из них является развитие межмуниципального взаимодействия, которое используется в этих целях во многих странах мира. Политическая практика и имеющийся опыт свидетельствуют о том, что создание межмуниципальных объединений способствует решению проблем, не только стоящих перед фрагментированным сектором ВКХ, но и требующих решения в других сферах, от сбора и утилизации отходов до экономического планирования, здравоохранения и образования (Hulst and van Montfort, 2007), однако оценка результативности такого взаимодействия с точки зрения повышения эффективности ВКХ – очень сложная задача.

Альтернативой межмуниципальному взаимодействию является регионализация ВКХ, которая в настоящее время происходит в Румынии. Впрочем, этот процесс также можно считать одной из форм межмуниципального сотрудничества, только на региональном, а не на местном уровне.

**Движущие силы межмуниципального взаимодействия**

Термин «межмуниципальное взаимодействие», используемый в настоящем докладе, означает объединение некоторых или всех функций предприятий ВКХ нескольких муниципалитетов на уровне одной общей административной структуры. Основная цель и обоснование этого процесса – экономия за счет масштаба, когда услуги предоставляются большему количеству потребителей, т.е. более эффективно и по более низкой цене (World Bank, 2005).

При этом важно понимать, что ситуацию в отрасли следует оценивать в контексте экономических, бюджетно-финансовых, политических, правовых и институциональных условий в данной стране, что не позволяет странам автоматически перенимать опыт друг друга. Тот аргумент,
что небольшие предприятия ВКХ могут столкнуться с огромными трудностями при привлечении средств для финансирования капиталовложений или что структура их затрат делает необходи́мыми высокие тарифы, следует воспринимать со всей серьезностью, особенно если эти инвестиции требуются для выполнения нормативов и стандартов ЕС новыми членами Евросоюза.

Страновые исследования, включенные в настоящий доклад, и выводы других авторов указывают на наличие нескольких определяющих факторов, способствующих развитию межмуниципального взаимодействия и созданию межмуниципальных объединений. Результаты страновых исследований позволяют назвать следующие факторы:

- **Политические аспекты и цели отраслевой политики**

Политические стимулы к развитию межмуниципального взаимодействия определяются тем, на каком административно-территориальном уровне (национальном, региональном или местном) организация услуг ВКХ считается наиболее предпочтительной, а это в значительной степени зависит от того, как в данной стране осуществляется принцип субсидиарности (CDLR, 2008). Эти политические факторы увязаны с финансовыми и административными аспектами. В любом случае, на политическом и законодательном уровне должны быть определены основополагающие принципы создания межмуниципальных объединений. Более того, в некоторых случаях именно на политическом уровне предпринимаются инициативы в поддержку различных форм межмуниципального взаимодействия.

В этой связи уместно упомянуть одно исследование (Bel and Fageda, 2008), посвященное текущему состоянию ВКХ в Испании. Среди прочего, в исследовании ставилась задача определить те факторы, которые влияют на позицию местных властей при выборе ими модели коммунального обслуживания. Оно дало интересные результаты, которые к тому же подтверждаются эмпирически. Для нас важно то, что авторы тщательно анализируют влияние на эти решения политики и идеологии, а применительно к уровню местного самоуправления это делается довольно редко, хотя за политикой и идеологией признается важное значение в том, что касается передачи функций и обязанностей в сфере коммунального обслуживания. Авторы приходят к выводу о том, что «политические и идеологические соображения определенно влияют на то, как модель организации коммунального обслуживания выбирается местными органами». Выяснилось также, что цели политики играют здесь более важную роль, чем идеология: консерватории настроенные главы администраций чаще прибегают к услугам частных производителей, независимо от идей­ологических установок местных жителей (Bel and Fageda, 2008, p.16).

- **Экономические факторы – обеспечение эффективности**

При развитии межмуниципального сотрудничества повсеместно преследуется одна и та же политическая задача – повышение экономической эффективности, в частности, благодаря экономии за счет масштаба. Эта политическая задача ставится во всех странах, которые изучались в рамках настоящего исследования, однако доказать наличие экономии за счет масштаба непросто, поскольку при этом следует учитывать целый ряд внутрисистемных факторов и внешних причин, о которых говорится в Главе 1.

Стремление достичь экономической эффективности вызывает вопрос о том, каков должен быть оптимальный размер предприятия ВКХ и какими факторами он обусловливается. Обзор исследований последнего времени еще раз подтверждает, что оптимального размера, общего для всех случаев, просто не существует, так как при анализе неизбежно сталкиваешься со слишком многочисленными и разнообразными условиями.
Включенные в доклад страновые исследования и не имели целью определить, что эффективнее – межмуниципальное объединение или предприятие ВКХ, управляемое отдельным муниципалитетом. Впрочем, данные по Австрии и Франции в некоторой степени объясняют, как различаются тарифы при использовании этих двух моделей. Возможно, приведенная информация свидетельствует о более высокой эффективности, однако относиться к этому следует осторожно и в гораздо более широком контексте. Интересно, что в Австрии и Франции при использовании межмуниципальной модели тарифы на услуги водоснабжения и канализации в среднем выше или, во всяком случае, не ниже, чем у остальных операторов. На первый взгляд, это опровергает мнение о том, что услуги более крупных предприятий, обслуживающих несколько муниципалитетов, должны быть дешевле для потребителей.

Однако очевидно, что здесь имеют значение многие обстоятельства, и простое сравнение тарифов не является надежным способом оценки эффективности межмуниципальных операторов. Так, в нашем исследовании указывается, что в Австрии они зачастую работают в районах со сложными географическими и гидрологическими условиями, которые напрямую определяют издержки предприятий; подчас установленные тарифы и не отражают этих издержек в полном объеме. Таким образом, тарифы не являются общепризнанным полезным индикатором и лишь в некоторой степени свидетельствуют об эффективности межмуниципального взаимодействия в сфере ВКХ.

Еще важнее то, что тарифы могут варьироваться из-за различий в системах тарификации (фиксированные и переменные составляющие тарифов, наличие ступенчато-пропорциональных тарифов и т.д.), а также из-за того, что не везде они устанавливаются исходя из требования полного возмещения затрат. В противовес принципу полного возмещения затрат в недавно выпущенном докладе ОЭСР предлагается принцип «устойчивого возмещения затрат», который представляется более реалистичным и практически более целесообразным подходом к тарификации услуг ВКХ (OECD, 2009). Данные, приведенные в страновых исследованиях, указывают на то, что размеры тарифов значительно различаются от страны к стране и (в случае Румынии) от района к району. Нет сомнения в том, что на размер тарифа влияет целый ряд самых различных факторов: например, тарифы в районах, не имеющих очистных сооружений, гораздо ниже, чем в районах, где такие сооружения имеются. Таким образом, оценивать и сопоставлять тарифы в различных регионах каждой страны и в различных странах следует предельно осторожно.

Вопрос о том, обеспечивает ли межмуниципальное взаимодействие повышение экономической эффективности, специально затрагивается в ситуационном исследовании по Австрии. При осуществлении инвестиций в инфраструктуру ВКХ все муниципалитеты этой страны могут рассчитывать на финансовую поддержку со стороны центрального правительства, однако для этого они должны представить экономическое обоснование проекта, в котором, среди прочего, сравнивается денежная стоимость различных инвестиционных вариантов с учетом прогнозируемых затрат на инвестиции, эксплуатацию и повторные инвестиции в течение ближайших 50 лет. При анализе предложений относительно различных технологий рассматривается также возможность взаимодействия с другими муниципалитетами, что особенно важно применительно к строительству водоочистных объектов. В этом отношении в своей политике правительство Австрии исходит из того, что сами муниципалитеты, возможно, и не стали бы рассматривать вариант межмуниципального взаимодействия, потому что его разработка требует времени или потому что местные администрации не хотели бы терять полный контроль над инфраструктурой.
- Финансы – потребность в устойчивом финансировании для расширения и модернизации инфраструктуры

Создание межмуниципальных объединений также рассматривается в связи с вопросами финансирования, поскольку принято считать, что более крупные предприятия и структуры имеют более свободный доступ к источникам финансирования, будь то правительство, международные доноры или коммерческие банки и частные инвесторы. Представляется, что в Румынии это соображение было одним из стимулов к регионализации, которая пришла на смену децентрализации 1990-е годов. Целью новой политики стало создание нескольких крупных региональных операторов, каждый из которых обслуживал бы несколько муниципалитетов с эквивалентным числом жителей не менее ста тысяч (Frone, 2008), что было связано с возможностью доступа к фондам Евросоюза. Впрочем, этот вопрос имеет первостепенное значение для всех новых членов ЕС, поскольку из фондов ЕС можно получить до 85% санкционированных капитальных затрат, но для этого объем инвестиций должен быть выше определенного значения. Обычно стоимость инвестиционных проектов, осуществляемых в небольших, особенно сельских муниципалитетах, значительно ниже установленного уровня, и поэтому они не могут рассчитывать на финансирование ЕС. Очевидно, что это обстоятельство и подталкивает власти к объединению небольших, но многочисленных предприятий ВКХ в несколько крупных региональных операторов. Таким образом, можно сказать, что политика регионализации, осуществляемая в Румынии, является одной из форм политики, направленной на развитие межмуниципального взаимодействия.

Межмуниципальное взаимодействие может стать и причиной разногласий – например, при выборе приоритетов и инвестиционных решений в условиях нехватки финансовых средств. Внутри межмуниципального объединения могут начаться споры относительно того, куда именно следует направить имеющиеся ресурсы. Так произошло в одной польской ассоциации, в результате чего муниципалитеты стали подумывать о выходе из нее (эта история излагается выше).

- Географические и гидрологические условия

Дополнительного внимания заслуживает еще один фактор, описанный в ситуационном исследовании по Австрии. Решающее влияние на динамику межмуниципального взаимодействия могут оказывать географическое положение региона и его гидрологический режим. Это особенно актуально для районов, испытывающих нехватку воды. Данный фактор объясняет и активное развитие межмуниципального взаимодействия в сфере очистки сточных вод в горных районах Австрии. Для расположенных в этих районах небольших населенных пунктов сооружение общего канализационного коллектора вдоль русла долины является логичным и экономичным решением. Можно сделать вывод о том, что географические и гидрологические условия служат решающим фактором при организации межмуниципального взаимодействия, и их игнорирование может препятствовать достижению экономической эффективности. Далее, можно предположить, что с точки зрения эффективности при организации межмуниципальных объединений следует исходить не из административных границ, а из топографических факторов (в том числе, включая речные бассейны).

- Укрепление потенциала

В результате процесса децентрализации возникла ситуация, когда функции водоснабжения и водоотведения подчас осуществляют небольшие предприятия. Цель состояла в передаче ответственности с более высокого уровня на уровень местных выборных органов, однако это

60 По существующим правилам из Структурных фондов и Фонд выравнивания ЕС могут финансироваться только «крупные» природоохранные проекты стоимостью свыше 25 миллионов евро.
привело и к значительным трудностям, поскольку выполнение указанных функций требует определенных профессиональных навыков и наличия кадрового потенциала, а они есть далеко не во всех муниципалитетах. В условиях децентрализации предприятие не испытывает потребности в постоянном притоке квалифицированного персонала, да и не имеют средств на его подготовку, что отнюдь не способствует укреплению потенциала в отрасли. Изменить ситуацию могут межмуниципальные объединения, у которых будет постоянная потребность в квалифицированных кадрах и соответствующие финансовые возможности (World Bank, 2005).

Перечисленные выше факторы объединяет то, что все они, так или иначе, стимулируют развитие межмуниципального сотрудничества и создание межмуниципальных объединений. Вместе с тем, из представленной в настоящем исследовании информации можно с уверенностью сделать вывод о том, что межмуниципальное взаимодействие может принимать различные формы, и это подтверждается примерами в наших страновых исследованиях.

Типология межмуниципальных объединений

Разработка такой типологии позволяет не только полнее понять разнообразие и сложность форм межмуниципального взаимодействия, но и (что самое важное) определить различные меры политики, которые могут быть использованы для его развития. Приведенные страныевские исследования свидетельствуют о неоднородности существующих межмуниципальных объединений и о трудностях, с которыми будет связана попытка оценить и сравнить их эффективность. Типология моделей межмуниципального взаимодействия полезна для анализа тем, что она дает возможность распределить имеющиеся формы по группам в соответствии с различными измерениями.

Не так давно Всемирный банк провел сопоставительное исследование имеющихся моделей межмуниципального взаимодействия; в исследовании использовались три основных измерения: охват, сфера деятельности и процесс (World Bank, 2005). Они описаны следующим образом (World Bank, 2005, p.v.):

- **Охват:** В объединенную структуру могут входить два соседних муниципалитета либо несколько муниципалитетов в одном районе или на более широкой территории.

- **Сфера деятельности:** Объединенная структура может предоставлять один вид услуг (например, поставку воды до коммунальных сетей) или все услуги - от забора воды у источника до очистки сточных вод. Далее, применительно к каждой из этих услуг объединенная структура может выполнять лишь некоторые функции (например, закупки) или все функции сразу – от эксплуатации и содержания инфраструктуры до инвестиций и финансирования.

- **Процесс:** Муниципалитеты могут образовывать объединенные структуры добровольно, по взаимному интересу, или – напротив – в силу обязательного для исполнения предписания или мер стимулирования со стороны вышестоящих органов государственного управления, которые преследуют более широкие национальные или общественные интересы. Объединения могут создаваться на ограниченное время с целью выполнения конкретной краткосрочной задачи или на постоянной основе.

Ниже (Таблица 7.2) представлен другой вариант типологии, в котором выделено несколько категорий/измерений межмуниципального взаимодействия. Они раскрывают некоторые из разнообразных аспектов взаимодействия, которые следует принимать во внимание. Измерения разделены на цели и определяющие факторы, с которыми связано создание межмуниципальных
объединений и которые, в свою очередь, соотносятся нами со степенью взаимодействия/передачи функций. Нетрудно заметить, что представленная типология перекликается с типологией, предложенной Всемирным банком: например, измерения «сфера деятельности» и «процесс» определено имеют отношение к «степени взаимодействия».

Таблица 7.2: Типология межмуниципального взаимодействия (ММВ)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Степень взаимодействия / передачи функций</th>
<th>ММВ: цели / определяющие факторы</th>
<th>ММВ на национальном уровне (отраслевая ассоциация – добровольное участие)</th>
<th>ММВ, организованное отдельными муниципалитетами, общинами (добровольное участие)</th>
<th>Регионализация сектора ВКХ (ВВМ на региональном уровне – обязательное участие)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Политика (определяющий фактор):</td>
<td>Решение о необходимости выполнения заранее определенных задач</td>
<td>Определяющие факторы, стимулы: Зачем нужно ММВ? Какими причинами обусловлена эта необходимость?</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>География/Окружающая среда (определяющий фактор):</td>
<td>Обеспечение водой в районах, испытывающих нехватку воды, и т.п.</td>
<td>Цели: ММВ организуется для выполнения четких и заранее определенных целей!</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Развитие потенциала (определяющий фактор):</td>
<td>Профессиональные кадры и т.д.</td>
<td>Определяющие факторы и стимулы могут частично совпадать – в первую очередь, они зависят от преобладающих условий (институциональных, правовых, экономических, политических и т.д.) в данной стране!</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Финансы (определяющий фактор / цель):</td>
<td>Доступ на рынок капитала, финансирование ЕС, привлечение частных операторов и т.д.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Экономика (определяющий фактор):</td>
<td>эффективность / экономия за счет масштаба – (цель) сокращение издержек</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
Как видно из Таблицы 7.2, зачастую определяющие факторы и цели частично совпадают или взаимосвязаны, и в таком случае их разделение скорее имеет формальный характер.

Измерение «степень взаимодействия / передачи функций», т.е. полномочия и обязанности, переданные на межмуниципальный уровень, является ключевым для анализа межмуниципальных объединений. Здесь уместно поставить такие вопросы (например): является ли межмуниципальное объединение собственником основных фондов? может ли оно устанавливать тарифы независимо от входящих в него муниципалитетов?

Очевидно, что ответ на этот вопрос будет зависеть от целей, с которыми организовано межмуниципальное взаимодействие — например, является ли оно добровольным или было предписано центральным правительством. Вероятно, эти два варианта представляют крайние точки континуума, между которыми могут быть (и в действительности существуют) самые разные формы.

Понятие степени взаимодействия более подробно раскрывается в Таблице 7.3 ниже. Мы еще раз хотим подчеркнуть, что представленный вариант не является исчерпывающим, и он лишь ориентировочно указывает на то, какие полномочия и обязанности (и в какой степени) могут быть переданы отдельными муниципалитетами вновь образованной межмуниципальной структуре.

Таблица 7.3: Степень взаимодействия / передачи функций

<table>
<thead>
<tr>
<th>Цели и задачи</th>
<th>Примеры</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>ММВ на национальном уровне</strong> (добровольное участие)</td>
<td>Укрепление потенциала, обучение, обмен опытом и информацией, лоббирование</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>ММВ на региональном уровне</strong></td>
<td>Обмен инструментарием и опытом → экономия за счет эффекта масштаба в хозяйственной деятельности</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>ММВ – предоставление услуг на основе договоров</strong></td>
<td>Разнообразные решения: от закупок до полной передачи всех функций, связанных с оказанием услуг</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>ММВ, организованное отдельными муниципалитетами, общинами</strong></td>
<td>Создание новой межмуниципальной структуры, которой передают свои функции муниципалитеты</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Регионализация сектора ВКХ</strong> (обязательное участие)</td>
<td>Муниципалитетам данного региона или территории предлагается принять участие в межмуниципальной структуре - на добровольной (меры стимулирования) или обязательной основе</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Выполняемая в настоящее время в Румынии политика создания региональных предприятий также может рассматриваться в контексте межмуниципального взаимодействия. Отличительной особенностью ситуации в Румынии является то, что здесь решения принимаются на высоком
политическом уровне и имеют обязательный характер - в отличие от других стран, где межмуниципальное взаимодействие происходит в результате добровольного слияния ранее независимых водохозяйственных предприятий и муниципалитетов.

Впрочем, не стоит скрывать, что и в других странах развитие межмуниципального взаимодействия может проходить под некоторым политическим давлением. Распространенным инструментом политического давления служат, как и раньше, помощь со стороны государства и льготные условия для желающих провести крупномасштабные инвестиции. Так, еще некоторое время назад межмуниципальные образования в Австрии в своей инвестиционной деятельности могли рассчитывать на больший объем грантов, чем отдельные муниципалитеты. Аналогичная стратегия финансового стимулирования до сих пор применяется в Венгрии, где правительство страны также предлагает объединениям муниципалитетов более значительную помощь (Frone, 2008; World Bank, 2005).

В Таблице 7.4 даны примеры межмуниципального взаимодействия, показывающие, как можно применять предлагаемую типологию. Разумеется, жизнь гораздо сложнее, и стимулы к организации межмуниципального взаимодействия могут быть одновременно связаны с несколькими факторами и целями политики, о чем свидетельствует процесс регионализации в Румынии, который преследует сразу несколько задач.

Таблица 7.4: Типология межмуниципального взаимодействия – примеры по отдельным странам

<table>
<thead>
<tr>
<th>Цели ВВМ / определяющие факторы</th>
<th>Степень взаимодействия / передачи функций</th>
<th>ММВ на национальном уровне (отраслевая ассоциация – добровольное участие)</th>
<th>ММВ, организованное отдельными муниципалитетами, общинами (добровольное участие)</th>
<th>Регионализация сектора ВКХ (ВВМ на региональном уровне – обязательное участие)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Политика Решение о необходимости выполнения заранее определенных задач</td>
<td>Австрия – национальная отраслевая ассоциация (побуждение, связи с общественностью, обучение)</td>
<td></td>
<td></td>
<td>Румыния – регионализация отрасли</td>
</tr>
<tr>
<td>География/Окружающая среда Обеспечение водой в районах, испытывающих нехватку воды, и т.п.</td>
<td>Австрия – сухие районы на юго-востоке страны</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Развитие потенциала Профессиональные кадры</td>
<td>Австрия – взаимодействие коммунальных</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
и т.д. | предприятий | Румыния – регионализация |
---|---|---|
Финансы | Доступ на рынок капитала, финансирование ЕС, привлечение частных операторов и т.д. | Франция - Communauté urbaine («городские сообщества»): не распространяется на региональный уровень вообще, но является обязательной формой организации для некоторых крупных городов |
Экономика | Франция - Communauté d’agglomération («средние сообщества») | Румыния – регионализация |
эффективность / экономия за счет масштаба – сокращение издержек | С политической точки зрения особенно интересна ситуация во Франции: создание муниципальных объединений (Communauté urbaine) было обязательным для некоторых крупных городов – Бордо, Страсбурга, Лиона и Лиля, и является добровольным (в форме Communauté d’agglomération) для смежных городских территорий, которые имеют общее население более 50 тысяч человек и центральный муниципалитет с населением более 15 тысяч.

Для чего нужны межмуниципальные объединения? Положительные и отрицательные аспекты межмуниципального взаимодействия

В одном из недавних отчетов Всемирного банка цели межмуниципального взаимодействия объясняются следующим образом (World Bank, 2005, p.11):

Определяющим стимулом к объединению является необходимость повышения эффективности предприятий и качества предоставляемых услуг.

В этом утверждении подчеркивается экономическое измерение межмуниципального взаимодействия, которое, однако, имеет и другие преимущества, что подтверждается страновыми исследованиями, включенными в настоящий доклад. Вместе с тем, необходимо указать и на возможные отрицательные аспекты и ограничения, которые могут препятствовать организации межмуниципального взаимодействия, зачастую независимо от его конкретной модели. Эти ограничения следует воспринимать серьезно.

Возможные преимущества и отрицательные аспекты межмуниципального взаимодействия

В Таблице 7.5 ниже приводится обзор потенциальных сильных и слабых сторон межмуниципального взаимодействия в секторе ВКХ, в том числе с созданием региональных операторов ВКХ. Из этого обзора можно без труда понять, насколько сложным процессом является межмуниципальное взаимодействие. Потенциальные выгоды и ограничения весьма многочисленны, и их следует рассматривать с учетом внешних условий (экономических, правовых,
институциональных и т.д.). Представляется очевидным, что при принятии решения об организации межмуниципального взаимодействия следует использовать такой инструмент, как многокритеральный анализ. Перечень потенциальных преимуществ и ограничений разбит на три категории: политические и институциональные; экологические, географические и гидрологические; и финансовые.

Таблица 7.5: Обзор потенциальных сильных и слабых сторон межмуниципального взаимодействия и/или «регионализации» услуг водоснабжения и водоотведения

<table>
<thead>
<tr>
<th>Категория</th>
<th>Потенциальные преимущества/выгоды</th>
<th>Потенциальные ограничения/недостатки</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Политические / институциональные параметры</td>
<td>Более высокий уровень взаимодействия между муниципалитетами может привести к развитию сотрудничества в сфере предоставления других услуг и реализации других проектов</td>
<td>Участие частного сектора в коммунальном обслуживании может встретить политическое сопротивление и сопротивление со стороны населения</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Более эффективная координация управления предприятиями ВКХ; это связано с тем, что на местном уровне легче преодолеть проблемы, заключающиеся в отсутствии навыков и опыта</td>
<td>Нежелание муниципалитетов с низкими затратами субсидировать муниципалитеты с более высокими затратами</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Перспективы участия частного сектора – хотя привлекательность для частного сектора становится меньше, если в зону обслуживания включены сельские районы</td>
<td>Утрата демократической подотчетности; ограниченные возможности для прямой конкуренции между поставщиками услуг</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td><strong>Экологические / географические / гидрологические</strong></td>
<td><strong>Имеющиеся мощности могут ограничивать рост эффективности из-за невозможности их модернизации; сопротивление сокращению штатов со стороны профсоюзов и персонала</strong></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Улучшение водоснабжения в районах, в которых ощущается нехватка водных ресурсов</td>
<td>Требуется политическая воля на всех уровнях (централизованном, региональном и местном)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Более комплексный подход к управлению водными ресурсами</td>
<td>Административные границы не всегда совпадают с границами речных бассейнов; конфликты между водопользователями и отсутствие координации их действий</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Более эффективная охрана окружающей среды и устойчивое развитие ВКХ на обслуживаемой территории</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Финансовые</td>
<td>Доступ к банковскому финансированию и средствам международных доноров</td>
<td>Отсутствие стимулов к тому, чтобы делиться водой; напротив, это может привести к увеличению тарифов для муниципалитетов, не испытывающих недостатка в водных ресурсах</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Возможности привлечения частного сектора, что в сочетании с экономией за счет масштабов может дать значительный рост эффективности

Отсутствие на местном уровне понимания и поддержки; потенциально высокие затраты, связанные с внешней поддержкой; расстояние между населенными пунктами

Распределение затрат между территориями с высокой и низкой стоимостью обслуживания

Увеличение рисков для муниципалитетов в связи с совместными обязательствами по кредитам

Повышение профессионального уровня за счет передачи управленческого и технического опыта и ноу-хау

Экономия за счет масштабов применительно к закупкам и техническому обслуживанию; экономия за счет масштабов при проектировании систем для соседних населенных пунктов


Хотя приведенный в Таблице 7.5 обзор и не является исчерпывающим, он все же дает представление о возможных преимуществах межмуниципального взаимодействия и связанных с ним ограничениях. Сложность и неоднородность практики межмуниципального взаимодействия подчеркивается уже тем, что его положительные и отрицательные аспекты в определенной степени уравновешены. В этой связи следует указать на отчетливые различия между тремя основными категориями, используемыми в таблице. Так, в категории «политические / институциональные параметры» ограничений больше, чем преимуществ, а с категориями «экологические / географические / гидрологические» и «финансовые параметры» ситуация прямо обратная.

Исходя из этого, можно предположить, что выгоды от муниципального взаимодействия лежат в финансовой и природоохранной плоскости и извлечь их можно, если должным образом учесть географические и гидрологические факторы, которые также имеют значение для политических и институциональных аспектов, поскольку одним из возможных ограничений здесь является несовпадение административных границ с границами географическими. Административные границы были установлены политическим решением в прошлом, и возможность ситуация, когда потребуется политическая воля для того, чтобы изменить административные границы того или иного региона в целях организации новой межмуниципальной структуры. Отсюда следует, что при принятии решений, направленных на развитие межмуниципального взаимодействия, политические интересы и идеология должны отходить на второй план.

- Роль властных органов

Как ясствует из приведенной выше таблицы, в политической и институциональной сфере потенциальные трудности перевешивают возможные выгоды. Это вывод представляется весьма интересным, поскольку он указывает на неоднозначную роль властных органов и политиков в контексте организации межмуниципального взаимодействия. С одной стороны, преимущества обслуживания электората межмуниципальным предприятием очевидны, но с другой стороны это означает принуждение роли местных политиков, которые зачастую вынуждены отказываться от части своих полномочий и функций.

- Тарификация услуг

Можно предположить, что вопрос тарификации услуг является одним из основных препятствий к развитию межмуниципального взаимодействия, т.к., вероятно, муниципалитеты не
захотят лишиться этого инструмента влияния. Кроме того, эта проблема может рассматриваться и в плане демократической подотчетности, точнее, ее утраты — отказываясь от права устанавливать тарифы, в этом отношении местные выборные органы перестают представлять интересы электората. До некоторой степени эта проблема была решена на институциональном уровне в Румынии, где с недавних пор муниципалитеты передают право установления тарифов межмуниципальным ассоциациям развития, которые, таким образом, становятся представителями интересов как муниципальных органов, так и населения муниципалитетов.

Более того, в рамках существующего румынского подхода предполагается унификация тарифов на услуги ВКХ на всей обслуживаемой территории; утверждается, что это соответствует принципу солидарности, под которым понимается распределение затрат между районами с высокими и низкими издержками. Было бы интересно проанализировать соответствие этой политики принципу «платит потребитель», который является еще одним подходом к вопросам ценообразования.

По сравнению с Румынией, в Австрии более гибкая система тарификации: право устанавливать тарифы остается за отдельными муниципалитетами — даже когда они участвуют в межмуниципальном объединении. Что касается Украины, то в страновом исследовании, включенном в настоящий доклад, описывается ситуация с областной компанией «Лугансквода», которая потратила без малого год на согласование тарифов с многочисленными муниципалитетами. При этом следует иметь в виду, что децентрализация пока еще не приобрела в Украине окончательных очертаний; до сих пор идет обсуждение и пересмотр различных институциональных аспектов и правовых норм, что для сектора ВКХ создает значительный фактор неопределенности. Вообще, такая неопределенность (политическая, институциональная и правовая) отнюдь не способствует привлечению в отрасль частных инвестиций. Разумеется, это относится не только к Украине.

Считается, что во Франции выравнивание тарифов является одной из долгосрочных целей, которые преследует межмуниципальное взаимодействие, однако на практике пока происходит иначе: тарифы часто различаются между муниципалитетами даже тогда, когда создается межмуниципальное объединение. В этой связи следует еще раз вспомнить о крупном межмуниципальном объединении SEDA, уже многие десятилетия действующем в бассейне Нижнего Рейна. Оно устанавливает тарифы в зависимости от уровня обслуживания, и тарифы выравниваются по мере выравнивания качества услуг. Этому способствует и то, что SEDA систематически инвестирует в «слабые места» системы (World Bank, 2005).

Перенос опыта

С учетом сказанного выше очевидно, что прямой перенос опыта межмуниципального взаимодействия из одной страны в другую представляется весьма проблематичным, поскольку здесь задействовано множество факторов. Опыт Австрии и Франции основывается на характерных для этих стран условиях и исторической эволюции, полностью определяясь ими, поэтому буквальное его воспроизведение в новых членах ЕС и странах ВЕКЦА вряд ли возможно. Впрочем, уже одно то, что в этих странах межмуниципальное взаимодействие играет значительную роль в сфере ВКХ на протяжении многих десятилетий, само по себе является весьма полезным примером. В дополнение к факторам, которые могут изменяться с течением времени, неизменные параметры, такие как географические и гидрологические условия, также являются ключевыми критериями при выборе структуры управления отраслью. Эти же критерии должны учитываться и при определении оптимального размера предприятия ВКХ.
Столь длительный опыт межмуниципального взаимодействия (не только в сфере водоснабжения, но и в сфере управления отходами, организации здравоохранения и образования и т.д.), имеющийся у «старых» членов ЕС, все же позволяет сделать полезные выводы, которые могут быть использованы странами, еще не завершившими децентрализацию: например, как в процессе бюджетно-финансовой децентрализации закрепляется финансовая самостоятельность муниципалитетов. Разумеется, и в этом случае не существует одного общепринятого шаблона, т.к. этот вопрос следует рассматривать в общем контексте фискальной системы конкретной страны и других условий. В частности, решающее значение имеет то, могут ли органы местного самоуправления устанавливать и собирать местные налоги или они полностью зависят от центрального бюджета. Опыт старых членов ЕС может быть полезен в отношении того, как организовать межмуниципальное взаимодействие без передачи новой организации всех полномочий и функций, оставляя за местными органами контроль за некоторыми аспектами деятельности ВКХ – например, право устанавливать тарифы. Так, в Австрии отдельные муниципалитеты, участвующие в межмуниципальных объединениях, по-прежнему сами определяют тарифы на своей территории, но должны передавать часть выручки объединению, которое, в свою очередь, может отвечать только за водоснабжение или только за водоочистку.

Можно утверждать, что для ВКХ межмуниципальное взаимодействие является перспективным механизмом, использование которого может повысить эффективность предприятий и уровень услуг при сохранении приемлемой стоимости обслуживания для потребителей, а также в определенной степени решить проблему финансовых ограничений, которыми связаны отдельные муниципалитеты. И все же, межмуниципальное взаимодействие – это не панацея; само по себе оно не может решить все проблемы и задачи, стоящие перед страной в сфере водоснабжения и водоотведения. Включенные в настоящий доклад страны, исходя из собственного опыта свидетельствуют о том, что, помимо прочего, для этого требуется создание надлежащих институциональных и правовых систем на национальном и субнациональном уровнях. Далее, при организации межмуниципальных объединений крайне важно учитывать существующие географические факторы и гидрологические особенности данной территории, по сравнению с которыми прочие обстоятельства должны иметь второстепенное значение.

В порядке заключения

Цель настоящего обзора и в особенности включенных в него страновых исследований состоит в раскрытии некоторых основополагающих аспектов и измерений межмуниципального взаимодействия в секторе водоснабжения и водоотведения. При этом первоочередное внимание уделяется возможностям экономии за счет эффекта масштаба и улучшения финансовой ситуации в отрасли. Другие аспекты межмуниципального объединения рассматриваются не так подробно, хотя для общего анализа существующих возможностей они также имеют определенное значение. В частности, к ним относится сфера деятельности межмуниципальных структур, т.е. то, какие функции могут быть им переданы. В этом отношении можно различать одноцелевые ассоциации, выполняющие только одну функцию (например, водоснабжение), и многоцелевые, в последнее время получившие большое распространение. Еще одним немаловажным и интересным аспектом является типология хозяйственных функций, передаваемых на межмуниципальных уровне.

В докладе говорится о разнообразных и подчас весьма сложных формах межмуниципального взаимодействия, а также об обширном и полезном опыте, накопленном в этой сфере такими странами как, например, Франция и Австрия. Во Франции и Австрии межмуниципальное взаимодействие в сфере ВКХ используется уже многие десятилетия, и их опыт подтверждает, что оно определенно повышает уровень обслуживания за счет повышения эффективности предприятий. В новых членах ЕС и странах ВЕКЦА ситуация иная: децентрализация, предусматривающая передачу функций органам местного самоуправления, началась там только в 1990-е годы. Эти
процессы привели также к фрагментации отрасли; таким образом, создание межмуниципальных объединений может рассматриваться как следствие децентрализации.

Практический опыт, накопленный в последние годы, и результаты большинства исследований, анализирующих эффективность межмуниципальных объединений, указывают на то, что ситуация в сфере услуг ВКХ может быть существенно улучшена за счет эффекта масштаба, однако какого-то универсального рецепта здесь не существует, и при анализе эффективности межмуниципального взаимодействия (как и при его организации) следует учитывать правовые, институциональные и иные условия в данной стране. Еще одним препятствием к успешному анализу эффективности межмуниципального взаимодействия по сравнению с другими моделями является нехватка надежных данных. И, тем не менее, несмотря на сложность сравнений и отсутствие достаточной информации, страны, которым приходится добиваться повышения качества услуг и эффективности в отрасли, в определенной степени могут воспользоваться опытом стран, имеющих давнюю традицию межмуниципального взаимодействия.

При анализе и организации межмуниципального взаимодействия необходимо в первую очередь учитывать внешние условия, а именно географические и гидрологические. Разумеется, для организации и расширения межмуниципального взаимодействия политические, правовые и институциональные факторы также имеют значение (о чем неоднократно говорилось выше), однако для реального повышения эффективности нужно организовывать деятельность не в тех или иных административных границах, а в границах речных бассейнов.

В свете информации и выводов, изложенных в настоящем докладе и других исследованиях, а также в свете практического опыта, накопленного во многих европейских стран, уместно задаться вопросом, почему же количество межмуниципальных объединений в сфере ВКХ по-прежнему не так велико. Возможно, самым важным фактором является риск неудачи, который отнюдь не способствует укреплению политической воли к поддержке и развитию этой модели управления, поэтому желательно, чтобы дальнейшие исследования были посвящены выявлению и анализу факторов, обусловливающих успехи или неудачу межмуниципальных объединений.
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ


European Investment Bank (EIB), 2008, The EIB’s Water Sector Lending Policy Strengthening the EIB’s Support to EU Policy Objectives in the Sector, August 2008


116