

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



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

Данная работа публикуется под ответственность генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов правительств стран – членов ОЭСР.

Настоящий документ и любая содержащаяся в нем карта не затрагивают статус любых территорий и суверенитет над ними, делимитацию государственных границ и пограничных линий, а также названия территорий, городов и областей.

При цитировании просьба ссылаться на настоящую публикацию:

OECD (2016), *Sustainable Business Models for Water Supply and Sanitation in Small Towns and Rural Settlements in Kazakhstan: (Russian version)*, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264257061-ru>

ISBN 978-92-64-25705-4 (печатное издание)

ISBN 978-92-64-25706-1 (PDF)

Сведения об авторах фото: см. обложку © Maxim Petrichuk | Dreamstime.com

Исправления к публикациям ОЭСР можно найти в Интернете по адресу: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© ОЭСР 2016

Вы можете копировать, загружать или печатать материалы ОЭСР для собственного пользования, вы также можете включать цитаты из публикаций, баз данных и мультимедийных продуктов ОЭСР в собственные документы, презентации, блоги, интернет- сайты и учебные материалы при условии указания ОЭСР как источника и владельца авторских прав. Все запросы на открытое или коммерческое использование, а также на право перевода должны направляться на rights@oecd.org. Запросы на разрешение на фотокопирование разделов настоящего материала для открытого или коммерческого использования должны направляться в Copyright Clearance Center (CCC) на info@copyright.com или в Centre francais d'exploitation du droit de copie (CFC) на contact@cfcopies.com.

Введение

Настоящий Заключительный отчет подготовлен в рамках проекта «Устойчивые бизнес-модели водоснабжения и водоотведения в малых городах и селах Казахстана», реализованного в рамках Национального диалога о водной политике Казахстана в сотрудничестве с Водной инициативой Европейского Союза (ВИЕС) при содействии ОЭСР и ЕЭК ООН. Проект поддерживался ресурсами Европейского Союза и правительства Норвегии и правительства Швейцарии.

Проект имел главной целью помочь заинтересованным сторонам в Казахстане выбрать целесообразную(-ые) бизнес-модель(-и) устойчивой эксплуатации, технического обслуживания и финансирования систем ВСиВО в малых городах и селах. В настоящем отчете представлены результаты аналитической работы, проведенной в рамках проекта, а также бизнес-модели ВСиВО, рекомендуемые для сел Казахстана, которые служат экспертным вкладом в диалог о водной политике. Ключевые результаты, выводы и рекомендации настоящего отчета были представлены на общенациональном семинаре по ВСиВО, проведенном 4 ноября 2014 г. в Астане. Участники семинара приняли резолюцию, в которой рекомендуется представить Заключительный отчет в государственный орган, ответственный за развитие ВСиВО, с тем чтобы он был учтен при усовершенствовании государственной политики и разработке программ развития ВСиВО в малых городах и селах.

Отчет состоит из нескольких глав, в которых представлены основные вопросы, связанные со сложностью текущей ситуации, и содержатся рекомендации в отношении дальнейших действий. В первой части отчета сообщаются общие сведения о секторе водоснабжения и водоотведения Казахстана, в частности контекстуальная справочная информация о текущем состоянии сектора ВСиВО, его правовой и институциональной базе. Во второй части отчета представлены бизнес-модели ВСиВО, преобладающие в Казахстане, с особым акцентом на малых городах и селах. В общих чертах характеризуется несколько моделей предоставления услуг ВСиВО, и излагается целый ряд возможных вариантов предоставления услуг ВСиВО. В заключение проводится общее сопоставление моделей, преобладающих в секторе ВСиВО, и излагаются уроки, извлеченные из их внедрения.

Поскольку в выборе наиболее целесообразных для Казахстана моделей предоставления услуг ВСиВО может быть полезен международный опыт, в приложениях к отчету содержится краткое резюме уроков, извлеченных из применения различных бизнес-моделей ВСиВО в отдельных странах ЕС и странах ВЕКЦА. После этого следует краткий обзор бизнес-моделей ВСиВО, действующих в секторе ВСиВО разных стран, с акцентом на уроках для Казахстана. На основе этого анализа и результатов оценки осуществимости бизнес-моделей ВСиВО в реальных условиях в отчете представлены бизнес-модели водоснабжения и водоотведения, рекомендуемые для Казахстана. Рекомендуемые модели включают модель

предоставления услуг ВСиВО районным водоканалом, модель предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами, а также модель предоставления услуг ВСиВО многоотраслевыми коммунальными предприятиями и малыми частными операторами.

Отчет завершается кратким изложением ключевых мер по разработке плана действий для внедрения рекомендуемых устойчивых бизнес-моделей водоснабжения и водоотведения в малых городах и селах Казахстана. В отчете содержится библиография и несколько приложений, в которых подробнее характеризуются правовая и институциональная база ВСиВО и определенные бизнес-модели ВСиВО, а также приводится ряд кратких ситуационных исследований развития сектора ВСиВО и бизнес-моделей, применяемых в некоторых странах ЕС и странах ВЕКЦА.

Благодарности и оговорки

Проект реализовывался в рамках Национального диалога о водной политике (НДВП) в Казахстане, проводимого в сотрудничестве с Водной инициативой Европейского Союза (ВИЕС) в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) при содействии ОЭСР и ЕЭК ООН. Для выполнения аналитической работы по договору с ОЭСР была привлечена группа польских и казахстанских экспертов: Мариан Шыманович, Рафаль Станек, Игорь Петраков и Жанат Аляхасов, которые являются авторами настоящего отчета.

Авторы признательны за вклад в проект и подготовку настоящего отчета участникам Национального диалога о водной политике ВИЕС и хотели бы поблагодарить за очень плодотворное сотрудничество Комитет по водным ресурсам, Комитет по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства, АО «Казахстанский центр модернизации и развития ЖКХ» и Агентство по статистике РК. А так же Региональный экологический центр Центральной Азии за вклад в проведении заключительного семинара на национальном уровне. Кроме того, авторы благодарны общественному фонду «Центр водных инициатив» за неоценимую поддержку и помощь в реализации проекта.

Авторы благодарят нынешнего и бывшего руководителей Программы по водоснабжению и водоотведению СРГ ПДООС ОЭСР, Кшиштофа Михалака и Ксавье Лефлева, за ценные комментарии, позволившие улучшить как содержание, так и структуру отчета, а также внешнего консультанта ОЭСР Мелису Нотон и сотрудника секретариата СРГ ПДООС ОЭСР Шухрата Зиявиддинова за редактирование и форматирование отчета, соответственно. Наконец, авторы выражают признательность руководителю проекта от ОЭСР Александру Мартусевичу за оказанную им методологическую поддержку, рецензирование отчета, ценные комментарии и профессиональный вклад в проект и подготовку настоящего отчета.

Настоящая публикация подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза и правительств Норвегии и Швейцарии. Выражается благодарность и признательность за эту поддержку.

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

Содержание

Аббревиатуры и термины, применяемые в странах ВЕКЦА	9
Резюме отчета	11
Глава 1. Общие сведения о секторе водоснабжения и водоотведения в Казахстане	17
Административно-территориальное устройство страны и программы развития села	18
Водные ресурсы	20
Охват услугами водоснабжения и водоотведения и качество услуг	23
Тарифы на воду и их финансовая доступность	24
Программы развития сектора водоснабжения и водоотведения	28
Библиография	31
Глава 2. Преобладающие бизнес-модели водоснабжения и водоотведения в малых городах и селах Казахстана	33
Модель предоставления услуг ВСиВО крупными фермерскими хозяйствами или агропредприятиями	34
Модель предоставления услуг ВСиВО предприятием ВСиВО малого города	34
Модель предоставления услуг ВСиВО районным предприятием ВСиВО	35
Модель группового водопровода как источника водоснабжения	36
Модель предоставления услуг ВСиВО многоотраслевыми коммунальными предприятиями	37
Модель предоставления услуг ВСиВО отдельным частным оператором по договору на предоставление услуг, договору аренды или концессии (модель ГЧП)	38
Модель предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами	38
Преобладающие бизнес-модели ВСиВО: извлеченные уроки для Казахстана	42
Глава 3. Рекомендуемые бизнес-модели водоснабжения и водоотведения в Казахстане	47
Бизнес-модель предоставления услуг ВСиВО районным водоканалом	48
Бизнес-модель предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами	49
Другие возможные бизнес-модели ВСиВО: модель предоставления услуг ВСиВО многоотраслевыми коммунальными предприятиями и модель предоставления услуг ВСиВО малыми частными операторами	50
Взаимодополняемость предлагаемых бизнес-моделей ВСиВО	51
На пути к плану действий по внедрению рекомендуемых бизнес-моделей ВСиВО	52
Приложение А. Краткий обзор ВС и ВО в рассматриваемых странах	55
Приложение В. Обзор бизнес-моделей, существующих в секторе водоснабжения и водоотведения, и уроки, извлеченные из опыта их применения в странах ЕС и странах ВЕКЦА	63

Приложение С. Государственно-частное партнерство в секторе водоснабжения и водоотведения	77
---	----

Приложение D. Результаты оценки осуществимости бизнес-моделей ВС и ВО в реальных условиях	81
--	----

Рисунки

Рисунок 1.1	Водопользование в коммунальном хозяйстве, промышленности, сельском хозяйстве и прочих отраслях в 2010 г.	21
Рисунок 1.2	Водозабор для хозяйственно-питьевого водоснабжения и водоснабжения промышленности Казахстана в 2011 г.	21
Рисунок 2.1	Порядок создания сельского кооператива потребителей питьевой воды	39
Рисунок 2.2	Структура управления сельского кооператива потребителей питьевой воды	39
Рисунок В.1	Степень укрупнения и передачи полномочий на предоставление услуг ВСиВО в отдельных странах ЕС и странах ВЕКЦА	64
Рисунок В.2	Матрица моделей предоставления услуг ВСиВО	65
Рисунок В.3	Две формы регионализации.	70

Таблицы

Таблица 1.1	Территория и численность населения областей в 2013 г.	18
Таблица 1.2	Территория и численность населения районов в разбивке по областям в 2013 г.	19
Таблица 1.3	Сельские округа и села в разбивке по областям в 2013 г.	19
Таблица 1.4	Ресурсы пресных вод Республики Казахстан в 2012 г.	20
Таблица 1.5	Тарифы на воду в отдельных городах Республики Казахстан	25
Таблица 1.6	Отдельные макроэкономические показатели Республики Казахстан в 2001-2010 гг.	26
Таблица 1.7	Финансовая доступность тарифов на воду в разных сценариях	28
Таблица 2.1	Основные преимущества и недостатки бизнес-моделей ВСиВО, преобладающих в малых городах и селах Казахстана	44
Таблица 3.1	Взаимодополняемость предлагаемых бизнес-моделей ВСиВО	51
Таблица А.1	Основные сведения о странах, отобранных для анализа управления услугами ВСиВО.	56
Таблица В.1	Варианты государственно-частного партнерства в секторе ВСиВО.	69
Таблица В.2	Сопоставление рассматриваемых бизнес-моделей ВСиВО, действующих в странах ЕС и странах ВЕКЦА.	74

Вставки

Вставка 1.1	Две основных проблемы: водный стресс и загрязнение пресных водных ресурсов ..	22
Вставка 1.2	Ожидаемое воздействие изменения климата	22
Вставка 1.3	Финансовая доступность: макроданные	26
Вставка 1.4	Пример анализа финансовой доступности	27
Вставка 1.5	Программа «Ак Булак»	29
Вставка 2.1	Пример: Предприятие ВСиВО в городе Талгар расширяет зону обслуживания на сопредельные населенные пункты	35
Вставка 2.2	Пример: районное предприятие ВСиВО в селе Чунджа Уйгурского района Алматинской области	36
Вставка 2.3	Проект, выполненный ПРООН и «Coca-Cola Company» в Карасайском районе Алматинской области	40

Аббревиатуры и термины, применяемые в странах ВЕКЦА

АРЕМ	Агентство по регулированию естественных монополий
ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ВИЕС	Водная инициатива Европейского Союза
ВОР	ведомость объемов работ
ВС	водоснабжение
ВСиВО	водоснабжение и водоотведение
ГЧП	государственно-частное партнерство
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
евро	денежная единица европейского денежного союза
ЕК	Европейская Комиссия
ЕС	Европейский Союз
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
лчс (л/чел/сут)	литров на человека в сутки
МОС	Министерство окружающей среды
МРР	Министерство регионального развития
МС	межмуниципальное сотрудничество
МФО	международная финансовая организация
НДВП	Национальный диалог о водной политике
ОПВ	органы публичной власти
ОСВ	очистка сточных вод
ОСК	очистные сооружения канализации
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ППС	паритет покупательной способности
ПФСЭП	договор по принципу «проектирование-финансирование-строительство-эксплуатация-передача»
РК	Республика Казахстан
СРГ ПДООС	Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды

тенге	валюта Казахстана
УВР	управление водными ресурсами
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЦРТ	Цели развития Декларации тысячелетия
ЭиТО	эксплуатация и техническое обслуживание (ремонт и содержание)
ЭЧН	эквивалент численности населения

Общие примечания:

Под моделью предоставления услуг водоснабжения и водоотведения (ВСиВО) организациями, созданными местными сообществами, понимается предоставление услуг добровольной ассоциацией или кооперативом потребителей питьевой воды, созданными местными жителями и другими заинтересованными сторонами.

Термин «водоканал» обозначает предприятие водоснабжения и водоотведения, функционирующее в форме муниципального или государственного предприятия.

Под органами публичной власти понимаются органы государственной власти и местного самоуправления.

Термин «групповой водопровод» обозначает водоводы и распределительные сети, которые подают воду на большие расстояния на территории, не имеющие собственных источников воды и вынужденные использовать альтернативные и отдаленные источники воды. Как правило, это межмуниципальные/межрайонные или даже межрегиональные системы.

Обменные курсы валют по состоянию на середину декабря 2014 г.:
1 долл. США = 182 тенге; 1 евро = 226 тенге

Резюме отчета

В Казахстане проделана значительная работа по развитию сектора водоснабжения и водоотведения, но многое еще предстоит сделать

За прошедшие пятнадцать лет Правительством Республики Казахстан проделана значительная работа по улучшению услуг водоснабжения и водоотведения (ВСиВО): поставлены амбициозные целевые задачи, принята обоснованная политика тарифообразования на водоснабжение и водоотведение и инвестированы значительные объемы государственных средств в реконструкцию и развитие соответствующей инфраструктуры. Первоначально инвестиции осуществлялись в рамках государственной программы «Питьевая вода» (2001-2010 годы); затем работа была продолжена в рамках программы «Ак Булак», в которой была поставлена амбициозная цель обеспечения 80% сельского населения и 100% жителей малых городов услугами централизованного водоснабжения к 2020 году.

Программа «Ак Булак» дала необходимый толчок развитию новых систем сельского водоснабжения, создавались новые операторы по образцу модели муниципального водоканала (предприятия ВСиВО). Однако многие из этих операторов не выжили уже в первые годы функционирования, в результате чего соответствующие системы не эксплуатировались, снижая ценность инвестиций, которые финансировались за счет бюджетных средств. Это была одна из основных причин, по которой значительные усилия по строительству и реконструкции инфраструктуры ВСиВО в малых городах и селах Казахстана не обеспечили в полной мере достижения амбициозных целей программы «Ак Булак», в том числе в отношении снижения сохраняющегося существенного неравенства между городами и селами Казахстана в части охвата населения услугами ВСиВО.

Современный опыт указывает на то, что до осуществления масштабных инвестиций крайне необходимо определиться в отношении бизнес-моделей предоставления услуг ВСиВО для обеспечения их устойчивости, эффективности и действенности в долгосрочной перспективе. Также необходимо уделять больше внимания развитию водоотведения в селах, с тем, чтобы доступ населения к водоотведению соответствовал прогрессу в развитии централизованного водоснабжения в рамках единой программы согласованного развития ВСиВО.

Устойчивость бизнес-моделей ВСиВО остается ключевым вопросом, поскольку преобладающим ныне моделям управления свойственны ограничения и они часто сталкиваются с проблемами

Официальные данные о доле сельского населения Казахстана, обслуживаемого посредством разных бизнес-моделей ВСиВО, отсутствуют, но, по оценкам экспертов, модель предоставления услуг ВСиВО крупными фермерскими хозяйствами

и сельскохозяйственными предприятиями является одной из преобладающих в сельской местности. Посредством этой модели, в комплексе с моделью предоставления услуг ВСиВО малыми частными операторами, услуги ВСиВО предоставляются приблизительно двум третям сельского населения, особенно в восточных и северных регионах страны. Приблизительно 33% сельского населения обслуживается предприятиями ВСиВО малых городов, в том числе районными водоканалами и многоотраслевыми коммунальными предприятиями. Лишь небольшая доля сельского населения обслуживается организациями, созданными местными сообществами (ассоциациями и кооперативами потребителей питьевой воды).

Обзор существующих различных бизнес-моделей, действующих в малых городах и селах Казахстана, показывает, что их развитие является результатом скорее постепенной эволюции сложившихся механизмов под влиянием возникших обстоятельств, чем системной и скоординированной политики развития ВСиВО. Во многих случаях применяемые в настоящее время бизнес-модели не соответствуют местным географическим, гидрологическим, техническим, финансовым и социальным условиям.

Несмотря на распространенность предоставления услуг ВСиВО фермерскими хозяйствами и агропредприятиями, они не обладают экспертным потенциалом для предоставления услуг ВСиВО, помимо водоснабжения для собственных нужд, что часто ведет к ненадлежащему предоставлению услуг. Большинство таких операторов работают, не имея лицензий и (или) соответствующей технической документации для эксплуатации и технического обслуживания систем ВСиВО. Из-за ненадлежащей эксплуатации и технического обслуживания систем, водоснабжение осуществляется нерегулярно, часты технические сбои. Как показывает анализ, там, где услуги ВСиВО предоставляются децентрализованными предприятиями ВСиВО малых городов, из-за ограниченного размера их зоны обслуживания не достигается экономия от увеличения масштаба деятельности. Рекомендуемая программой «Ак Булак» модель районного водоканала внедряется без соответствующего институционального планирования и финансового анализа, что создает угрозу для ее устойчивости. То, насколько услуги финансово доступны для жителей, как правило, не анализируется при выборе бизнес-модели ВСиВО в селах, вследствие чего социальная политика охвата малоимущих базовыми услугами не столь успешна, как хотелось бы.

В целом, как показывает опыт, принципиально важен системный подход к институциональному развитию операторов систем ВСиВО, поскольку отсутствие устойчивых бизнес-моделей ВСиВО в селах и малых городах является угрозой для устойчивости существующих систем и снижает результативность усилий и капитальных вложений государства в сектор ВСиВО, осуществлявшихся по вышеуказанным государственным программам и направленным на устранение разрыва между охватом услугами ВСиВО в городах и в сельской местности (в т.ч. в малых городах и селах). Определение и внедрение устойчивых бизнес-моделей ВСиВО для водоснабжения и водоотведения в селах и малых городах должно стать важным приоритетом политики и программы мер по развитию ВСиВО Казахстана.

Уроки, извлеченные из международного опыта управления ВСиВО: консолидация предоставления услуг ВСиВО и передача полномочий на предоставление услуг ВСиВО

Хотя не существует универсальной «наилучшей» модели управления услугами ВСиВО, особенно в малых городах и селах, международный опыт позволяет извлечь важные уроки для развития сектора ВСиВО в Казахстане.

В настоящем Отчете сделан обзор моделей управления ВСиВО в отдельных странах ЕС и странах ВЕКЦА и анализ по двум основным факторам определения целесообразных бизнес-моделей ВСиВО: уровень консолидации сектора ВСиВО и степени передачи полномочий на предоставление услуг ВСиВО. В части применимости рассматриваемых бизнес-моделей ВСиВО к малым городам и селам Казахстана заостряется внимание на следующих наблюдениях:

- Ввиду низкой плотности населения децентрализованную модель не рекомендуется внедрять в большинстве малых городов и сел Казахстана, поскольку она не обеспечивает необходимой экономии от увеличения масштаба деятельности и не решает вопроса недостаточного управленческого и технического потенциала малых операторов водоснабжения и водоотведения. **Добровольная регионализация** услуг ВСиВО – долгий и трудоемкий процесс, реализация которого возможна только в комплексе с внедрением соответствующих налоговых и экономических стимулов. Таким образом, наиболее целесообразным вариантом является обязательная регионализация услуг ВСиВО; однако, как показывает международный опыт, ее невозможно осуществить без определенных дополняющих бизнес-моделей и государственной поддержки.
- Международный опыт показывает, что предоставление услуг ВСиВО напрямую органами публичной власти часто политизируется, поскольку функционирование предприятий ВСиВО не опирается на корпоративное управление. Во многих странах эта проблема решается путем акционирования коммунальных предприятий, то есть создания обществ с ограниченной ответственностью и акционерных обществ. Модель предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными самими местными сообществами, и модель предоставления услуг ВСиВО малыми частными операторами можно считать дополняющими бизнес-моделями. Что касается участия частного сектора, международный анализ показывает, что для этого необходимы надежные благоприятные условия (устранение всех административных препятствий); однако у государственных органов Казахстана до настоящего времени имелся лишь ограниченный опыт применения данной модели.
- Существующие во многих странах многоотраслевые коммунальные предприятия, предоставляющие комплекс коммунальных услуг, например, услуги ВСиВО, централизованного теплоснабжения и управления бытовыми отходами, могут служить для Казахстана еще одним альтернативным решением для достижения экономии от увеличения объема деятельности. Однако эта модель применима только в городах, когда в районном центре или во всем районе уже предоставляются соответствующие коммунальные услуги (например, централизованного теплоснабжения). Кроме того, для внедрения этой модели должна существовать надежная система бухгалтерского учета для правильного отнесения (распределения) затрат по

видам деятельности (предоставляемым услугам). Оптимальным подходом является применение этой модели в качестве второго этапа после процесса регионализации.

- Независимо от того, какая степень передачи полномочий на предоставление услуг ВСиВО предусматривается, важно сделать так, чтобы выбранная бизнес-модель ВСиВО была финансово устойчивой (то есть доходы от платежей пользователей должны покрывать затраты на предоставление услуг, в том числе затраты на ЭИТО основных фондов, возможно, на обновление инфраструктуры ВСиВО, и – в идеальном варианте – на расширение инфраструктуры ВСиВО).

Два ключевых критерия отбора устойчивых бизнес-моделей: плотность населения и финансовая доступность

В Казахстане **очень низкая плотность населения**: в среднем 6,3 человека на один квадратный километр, а на селе – всего 2,8 человека на один квадратный километр. Это означает, что во многих селах плотность населения и хозяйственная деятельность недостаточны для создания экономически обоснованных и финансово доступных централизованных систем ВСиВО. В результате, на большей части территории Казахстана (наименее населенных) услуги ВСиВО предоставляются и будут и далее предоставляться на основе индивидуального самоснабжения или, в лучшем случае, на основе моделей предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными самими местными сообществами (например, в малых селах и общинах).

Учитывая, что доходы домашних хозяйств на селе ниже, чем в городах, и что в селах намного больше людей, чем в городах, живут за чертой бедности (имеют доходы ниже прожиточного минимума), финансовая доступность услуг ВСиВО является одним из ключевых определяющих факторов устойчивости бизнес-моделей ВСиВО в селах.

Поэтому в рамках экономического анализа отобранной модели ВСиВО следует проводить анализ финансовой доступности и готовности платить на местном уровне для обеспечения финансовой устойчивости соответствующей бизнес-модели ВСиВО. В случае малых городов и сел следует проводить микроанализ финансовой доступности на местном уровне, а для средних и крупных городов более целесообразен макроанализ финансовой доступности.

Рекомендации для Казахстана

С учетом уроков, извлеченных из международного опыта, и развития сектора ВСиВО Казахстана рекомендуемым решением является консолидация и регионализация предприятий ВСиВО на районном уровне **путем внедрения модели предоставления услуг ВСиВО районным водоканалом**. Эта модель обеспечит минимальную необходимую численность обслуживаемого населения, чтобы получить выгоды экономии от увеличения масштаба деятельности и устранить существующую проблему недостатка местного технического и управленческого потенциала, который во многих селах очень ограничен или даже отсутствует. Эта модель также сделает возможным применение единого тарифа во всей зоне обслуживания, что поможет малым и бедным селам ослабить ограничения, связанные с финансовой доступностью услуг ВСиВО.

Районный водоканал, действующий от имени районной администрации, также должен отвечать за (а) оказание технической помощи малым операторам систем ВСиВО в районе, в т.ч. созданным самими местными сообществами (например, в обнаружении утечек, проведении капитального ремонта и т.д.) и (б) мониторинг предоставления услуг ВСиВО на всей территории района. Модель районного водоканала должна дополняться моделью предоставления услуг ВСиВО организацией, созданной местным сообществом. Первая модель посредством регионализации решает проблему в настоящее время неэффективного (слишком малого) размера зоны обслуживания, вторая модель позволяет решить проблему малых отдаленных систем централизованного ВСиВО в селах, не обслуживаемых районным водоканалом по экономическим причинам.

Хотя в Казахстане имеются примеры успешного и неудачного предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными самими местными сообществами, международный опыт показывает, что эта модель работает, если она подкрепляется внешней технической помощью на постоянной основе. Инвестиции в техническую помощь на местном уровне следует расценивать как способ обеспечения устойчивости модели предоставления услуг ВСиВО организацией, созданной местным сообществом в долгосрочной перспективе.

Во многих странах, сталкивающихся с теми же трудностями, с которыми сталкиваются в Казахстане, успешно применяется и модель частных операторов малых систем ВСиВО в селах, например, за счет расширения услуг, предоставляемых частными компаниями, уже действующими на рынке ВСиВО. Эта модель может быть целесообразным вариантом и для Казахстана, однако, для ее внедрения должен быть проведен анализ нормативно-правовой и институциональной основы механизмов малых государственно-частных партнерств (ГЧП). Ввиду низкой плотности населения Казахстана также потребуется по возможности группировать обслуживаемые села, чтобы создать более благоприятные условия для частных операторов.

Совершенствование нормативной правовой базы и системы планирования для внедрения рекомендуемых бизнес-моделей ВСиВО

Результаты оценки осуществимости бизнес-моделей ВСиВО в реальных условиях, проведенной в рамках данного проекта, продемонстрировали, что действующая правовая основа уже позволяет внедрять модель предоставления услуг ВСиВО районным водоканалом и модель предоставления услуг ВСиВО организацией, созданной местным сообществом. Однако эта проверка также показала, что для действенного применения рекомендуемых бизнес-моделей ВСиВО действующую правовую основу следует дополнительно проанализировать и усовершенствовать. Особенно важно проанализировать, уточнить и усилить функциональные обязанности органов публичной власти районов и сел в отношении ВСиВО. Первые должны отвечать за разработку модели предоставления услуг ВСиВО районным водоканалом, а органы публичной власти в селах должны быть уполномочены оказывать содействие местным сообществам в развитии модели предоставления услуг ВСиВО организацией, созданной самим местным сообществом. Помимо этого, следует провести анализ действующей правовой основы ГЧП, с тем, чтобы заработал механизм малых ГЧП на уровне сел, малых городов и районов. В настоящее время имеется возможность разработки специального закона об услугах водоснабжения и водоотведения. Такой отраслевой

закон о ВСиВО создаст прочную правовую базу для развития услуг ВСиВО в стране в целом; его разработка по-прежнему является одной из важнейших целей программы «Ак Булак».

Районный (генеральный) план развития ВСиВО рекомендуется как целесообразное средство принятия решений: помимо технических проектов развития инфраструктуры ВСиВО, в плане должны анализироваться разнообразные бизнес-модели ВСиВО и делаться выбор в пользу тех бизнес-моделей, которые оптимально соответствуют местным гидрологическим, техническим, финансовым и социальным условиям, которые осуществимы и финансово доступны. В нем должны быть охарактеризованы в общих чертах предлагаемые бизнес-модели ВСиВО на местном уровне и их соответствующие зоны обслуживания в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Кроме того, в этом плане должно быть указано, в каких зонах будет применяться самоснабжение услугами ВСиВО; зоны, в которых действуют или будут действовать модели предоставления услуг ВСиВО организацией, созданной местным сообществом; и зоны, в которых услуги ВСиВО предоставляются или будут предоставляться в рамках прочих институциональных моделей, таких как модель районного водоканала (предприятия ВСиВО).

Местное население, проживающее на территориях, прилегающих к зоне обслуживания существующих систем ВСиВО, должно иметь право участвовать в процессе принятия решений, чтобы определять, предпочитает ли это население обслуживаться районным водоканалом, или создать собственную организацию (кооператив или ассоциацию) для предоставления услуг ВСиВО.

Для координации развития ВСиВО на более крупной территории, районные планы развития ВСиВО может быть необходимым координировать или согласовывать с соответствующими областными органами власти. Центральные и областные органы публичной власти должны оказывать сельским районам финансовую и техническую помощь в разработке и реализации планов развития ВСиВО (например, путем принятия и распространения методических и руководящих документов, обучения сотрудников районных администраций, ответственных за ВСиВО, и т.д.).

Одним из недостатков политики и программ развития ВСиВО во многих странах, в том числе в Казахстане, является отсутствие свежих и полных данных по институциональному развитию ВСиВО. Предлагаемая в отчете система мониторинга и оценки поможет оценивать прогресс, достигнутый в секторе ВСиВО, и будет служить основой для принятия необходимых корректирующих мер. Это особенно важно, поскольку процесс внедрения модели предоставления услуг ВСиВО районными водоканалами и модели предоставления услуг ВСиВО организацией, созданной местным сообществом, займет время и требует тщательного руководства и мониторинга. Мониторинг развития сектора ВСиВО на районном уровне должен быть агрегирован на областном и общенациональном уровнях.

Глава 1

Общие сведения о секторе водоснабжения и водоотведения в Казахстане

В этом разделе кратко представлены общие сведения о секторе водоснабжения и водоотведения (ВСиВО) Казахстана. Подчеркнуты такие ключевые факторы, влияющие на выбор надлежащих бизнес-моделей, как низкая плотность населения, значительное число удаленных поселений и неравномерное распределение ресурсов пресной воды, пригодной для хозяйственно-питьевого водоснабжения на территории страны.

Административно-территориальное устройство страны и программы развития села

Площадь территории Казахстана составляет 2,7 млн. квадратных километров (км²), численность населения – приблизительно 17,1 млн человек, то есть плотность населения равна 6,3 человека на 1 км². Плотность населения Казахстана является одной из самых низких в мире, Казахстан приближается по этому показателю к России (8,3 человека на 1 км²). В Казахстане 9 436 900 человек проживают в городах (55%) и 7 661 650 – в сельской местности (44%). С учетом только населения, проживающего в сельской местности, плотность населения значительно ниже и составляет в среднем 2,8 человека на 1 км².

В настоящее время в Казахстане имеются 14 областей и два города республиканского значения (Астана и Алматы), которые имеют статус областной администрации¹. Области делятся на 175 районов и 7 002 сельских округов². На самом низком административном уровне насчитывается 87 городов³, 33 малых города и 6 869 сел. Плотность населения варьируется от 2,7 человека на 1 км² в Актыбинской области до 23,2 человека на 1 км² в Южно-Казахстанской области.

В таблицах 1.1-1.3 ниже представлена некоторая ключевая информация и цифровые данные об административно-территориальном устройстве Казахстана, численности населения и плотности населения, а также о сельских округах и селах Казахстана в разбивке по областям. Все данные являются данными по состоянию на 2013 г.

Таблица 1.1. Территория и численность населения областей в 2013 г.

№	Область или город республиканского значения	Областной центр	Площадь территории, км ²	Население, человек	Плотность населения, человек/км ²
1	Акмолинская область	Кокшетау	146 219	735 232	5,03
2	Актыбинская область	Актобе	300 629	805 117	2,68
3	Алматынская область	Талдыкорган	223 911	1 977 324	8,83
4	Атырауская область	Атырау	118 631	564 936	4,76
5	Восточно-Казахстанская область	Усть-Каменогорск	283 226	1 394 382	4,92
6	Жамбылская область	Тараз	144 264	1 081 907	7,50
7	Западно-Казахстанская область	Уральск	151 339	622 333	4,11
8	Карагандинская область	Караганда	427 982	1 367 512	3,20
9	Костанайская область	Костанай	196 001	880 775	4,49
10	Кызылординская область	Кызылорда	226 074	776 092	3,43
11	Мангистауская область	Актау	165 642	582 361	3,52
12	Павлодарская область	Павлодар	124 755	752 057	6,03
13	Северо-Казахстанская область	Петропавловск	97 993	526 748	5,89
14	Южно-Казахстанская область	Шымкент	117 249	2 721 676	23,21
15	Астана – город республиканского значения	нет данных	710	804 474	1 133,06
16	Алматы – город республиканского значения	нет данных	451	1 494 590	3 313,95

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

Таблица 1.2. Территория и численность населения районов в разбивке по областям в 2013 г.

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

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

Таблица 1.3. Сельские округа и села в разбивке по областям в 2013 г.

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

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

Водные ресурсы

По данным Комитета по водным ресурсам Республики Казахстан, удельная водообеспеченность составляет приблизительно 37 000 м³ на 1 км², или 6 000 м³ возобновляемых ресурсов пресных вод на душу населения в год. По объему возобновляемых ресурсов пресных вод на душу населения Казахстан соотносится с серединой спектра стран-членов ОЭСР, приближаясь по этому показателю к Греции (6 490 м³), Швейцарии (6 585 м³) и Португалии (6 999 м³)⁴. В Казахстане насчитывается восемь водохозяйственных бассейнов, крупнейшими из которых являются Ертисский, Балхаш-Алакольский, Арало-Сырдарьинский и Жайык-Каспийский – суммарно они составляют более 70% доступных ресурсов поверхностных пресных вод (Табл. 1.4).

Возобновляемые ресурсы поверхностных вод Казахстана в средний по водности год составляют 100,5 км³, из которых только 56,5 км³ формируются на территории республики. Остальной объем – 44,0 км³ – поступает из сопредельных государств: Китая – 18,9 км³, Узбекистана – 14,6 км³, Кыргызстана – 3,0 км³, России – 7,5 км³. В странах-членах ОЭСР в среднем забор воды в процентах от объема возобновляемых ресурсов пресных вод составляет приблизительно 10%⁵, в Казахстане он достигает 18,6%⁵.

Таблица 1.4. Ресурсы пресных вод Республики Казахстан в 2012 г.

№	Водохозяйственный бассейн	Среднегодовое количество стока (млн. м ³)			Подземные воды (млн. м ³)	
		Формируется за пределами Республики Казахстан	Формируется в Республике Казахстан	Итого	Прогнозные ресурсы	Разведанные и утвержденные запасы
1	Арал-Сырдарьинский	14 630,0	3 360,0	17 990,0	9 290,2	1 134,53
2	Балхаш-Алакольский	12 247,0	15 434,0	27 681,0	20 012,1	7 257,96
3	Ертисский	7 780,0	25 920,0	33 700,0	9 563,7	2 867,76
4	Есильский	-	2 588,0	2 588,0	2 313,5	164,39
5	Жайык-Каспийский	7 108,0	4 130,0	11 238,0	7 373,3	966,19
6	Нура-Сарысуский	-	1 365,7	1 365,7	3 314,4	823,84
7	Тобыл-Торгайский	292,0	1 577,6	1 869,6	3 620,5	479,13
8	Шу-Таласский	2 604,0	1 640,0	4 244,0	8 791,0	1 748,05
Всего		44 661,0	56 015,0	100 676,0	64 278,5	15 441,85

Источник: Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан.

В 2010 г. водопользование составило 20 856 млн. м³, из них на хозяйственно-питьевые нужды – 751 млн. м³ (см. Рис. 1.1).

Подземные воды распространены по территории Казахстана неравномерно. Ресурсы подземных вод Южного и Восточного Казахстана во много раз превышают потребность в воде, в то время как Северные, Западные и Центральные области испытывают острый дефицит подземных вод. Из 494 месторождений подземных вод, разведанных для хозяйственно-питьевого водоснабжения, введено в промышленную эксплуатацию 343 месторождения. В результате, средний суммарный забор воды для хозяйственно-питьевого водоснабжения в Казахстане составляет 2 901 000 м³/сутки, или 17,3% доступных для эксплуатации запасов подземных вод.

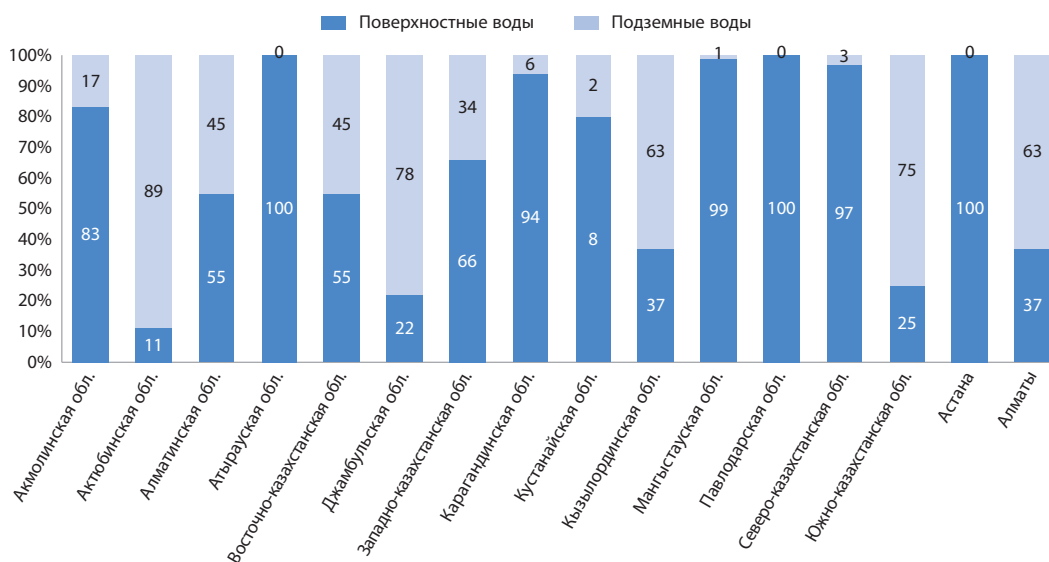
Освоение разведанных запасов подземных вод осуществляется крайне низкими темпами, а в последние годы в ряде регионов республики почти полностью приостановлено. Представленные на рисунке 1.2 данные показывают, что забор воды из поверхностных источников в северных и западных областях выше, чем в южных областях, где хозяйственно-питьевое водоснабжение и водоснабжение промышленности осуществляется из подземных источников. Вставка 1.1 поясняет вызовы, касающиеся водного стресса и загрязнения водных ресурсов, а вставка 1.2 обсуждает влияние изменения климата.

Рисунок 1.1. **Водопользование в коммунальном хозяйстве, промышленности, сельском хозяйстве и прочих отраслях в 2010 г.**



Источник: Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан.

Рисунок 1.2. **Водозабор для хозяйственно-питьевого водоснабжения и водоснабжения промышленности Казахстана в 2011 г.**



Источник: Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан.

Вставка 1.1. Две основных проблемы: водный стресс и загрязнение пресных водных ресурсов

Водный стресс: В 2012 г. в Нура-Сарысуском речном бассейне наблюдался дефицит доступных, устойчивых и надежных водных ресурсов в размере 0,1 км³ в год. На практике это означает недостаточный экологический пропуск (сток воды для использования в природоохранных целях для сохранения речных и озерных экосистем). К 2020 г. из-за снижения трансграничных перетоков в результате сокращения доступных ресурсов и роста водопотребления в верховье рек дефицит водных ресурсов затронет шесть из восьми речных бассейнов Казахстана. Дефицит продолжит расти до 2040 г. и может составить 12,2 км³ в год (50% прогнозируемого чистого потребления). При более интенсивном отборе воды соседними государствами дефицит пресных вод может увеличиться еще на 7,5 км³. Особенно острой ситуация будет в Арало-Сырдарьинском и Жайык-Каспийском бассейнах (абсолютный дефицит, соответственно, 4,1 км³ и 2,9 км³ в год) и в Нура-Сарысуском и Тобыл-Торгайском бассейнах, где дефицит составит более 50% прогнозируемого водопотребления.

В результате быстро растущей потребности в воде и сокращения устойчивых запасов воды к 2030 г. ожидается дефицит воды в размере 14 млрд м³, к 2050 г. дефицит составит 20 млрд м³ (то есть 70% потребности в водных ресурсах), если не будут предприняты радикальные меры и развитие пойдет по текущей траектории. Связанные с этим экономические убытки оцениваются в сумму около 6-7 млрд долларов США в год к 2030 г., при этом затраты на переход от вододефицитной экономики к экономике, эффективно использующей водные ресурсы, напротив, невелики (0,5-1 млрд долларов США в год).

Загрязнение водных ресурсов. Водные ресурсы загрязняются предприятиями горнодобывающей, металлургической и химической промышленности, коммунальными службами городов, представляя реальную экологическую угрозу. Наиболее загрязнены реки Ертыс, Нура, Сырдарья, Иле, озеро Балхаш. Загрязнению подвержены также подземные воды, являющиеся основным источником питьевого водоснабжения населения. Загрязненность вод связана в основном с тем, что во многих регионах, городах и на предприятиях не обеспечивается качественная очистка сточных вод, состояние водных источников не отвечает нормативам, происходит опасное загрязнение подземных вод от многочисленных накопителей сточных вод, от других коммунальных, промышленных и сельскохозяйственных объектов.

Источник: Казгидромет.

Вставка 1.2. Ожидаемое воздействие изменения климата

В экспертных кругах существует единое мнение, что изменение климата сделает Казахстан в среднем «суше» и приведет к снижению уровней поверхностных вод. Более резкое изменение климата будет иметь своим результатом все более неравномерное распределение атмосферных осадков, частые наводнения и снежные бури, расширение масштабов почвенных засух, дефицит доступных водных ресурсов, особенно в весенне-летний период. Это приведет к снижению урожайности сельского хозяйства, поскольку при экстремальной температуре растения растут медленнее, если вообще растут.

Вставка 1.2. Ожидаемое воздействие изменения климата (продолжение)

По прогнозам, количество атмосферных осадков зимой увеличится в 2030 г. на 8%, в 2050 г. на 13%, в 2086 г. на 24%. Количество атмосферных осадков летом уменьшится в 2030 г. на 5%, в 2050 г. на 0%, а в 2085 г. на 11%. По свидетельству специалистов РГП «Казгидромет», погода в Казахстане стала весьма контрастной: в последние годы на смену аномальной жаре, охватившей многие регионы страны и принесшей немалый вред аграриям, приходили сильные дожди, шквалистый ветер, грозы, в отдельных районах количество осадков в течение суток превышало месячную норму. Аномалия среднемесячной температуры воздуха составила 3–5 °С.

Повысилась вероятность селевой и паводковой активности. Масштабы чрезвычайных катастроф в горных водохранилищах в Алматинской, Кызылординской и Восточно-Казахстанской областях есть прямое следствие климатических изменений.

Источник: Казгидромет.

Охват услугами водоснабжения и водоотведения и качество услуг

По данным Комитета Республики Казахстан по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства, по состоянию на 1 января 2012 г. в городах доступ к централизованному водоснабжению составлял 84%, доступ к централизованному водоотведению – 75%. Информация об охвате ВСиВО и качестве услуг на селе носит разрозненный характер, и получить ее нелегко. По оценкам, лишь 45% сельского населения имеют доступ к системам централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения и только 9% сельского населения имеют доступ к системам централизованного водоотведения. Вместе с тем в 153 селах (2,2% общего числа сел) в качестве источника хозяйственно-питьевого водоснабжения используется привозная вода.

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

Отмечается тенденция уменьшения числа неработающих водопроводов (водопроводов, оставшихся без эксплуатирующей организации), полностью устаревших водопроводов и систем, не отвечающих санитарно-эпидемиологическим требованиям. В период с 2002 г. по 2010 г. число неработающих водопроводов уменьшилось с 299 до 209, а число систем, не отвечающих санитарно-эпидемиологическим требованиям, сократилось с 336 до 133.

В 2012 г. среднесуточный отпуск воды населению в расчете на одного жителя в среднем по республике составил 76,4 литра⁷. Больше, чем в среднем по республике, было отпущено воды на одного жителя в Павлодарской (в 1,7 раза), Атырауской (в 1,5 раза), Карагандинской (в 1,6 раза) областях, в городах Алматы (в 1,9 раза)

и Астана (в 1,5 раза). Меньше среднереспубликанского объема воды потребили жители Алматинской и Кызылординской (в 1,8 раза), Акмолинской (в 1,1 раза), Жамбылской (в 1,7 раза), Западно-Казахстанской (в 1,4 раза) и Южно-Казахстанской (в 1,4 раза) областей.

Объем воды, поданной в сеть, составил 2,1 млрд м³, более четверти его было подготовлено на станциях водоподготовки. Доля физических и коммерческих потерь воды составила в среднем 15-20%⁸, потери в Алматы достигали 40%.

По данным национального Агентства по статистике, в 2012 г. на территории республики действовало 609 канализационных очистных сооружений и 387 отдельных канализационных сетей. Через очистные сооружения канализации суммарной установленной мощностью 4 137 000 м³ в сутки пропущено сточных вод за год 678,9 млн м³, или 88,4% общего пропуска канализационных сточных вод. В том числе очищено путём полной биологической очистки 544,6 млн. м³ (то есть 80,2% общего пропуска сточных вод).

Системы водоснабжения развиваются опережающими темпами, а развитие канализационной сети является сдерживающим фактором в развитии систем водоснабжения как в малых городах, так и в сельских населенных пунктах.

Тарифы на воду и их финансовая доступность

Проведение действенной тарифной политики на основе баланса интересов потребителей и сектора ВСиВО наряду с совершенствованием системы расчета тарифов естественных монополий на регулируемых рынках, таких как ВСиВО, в последнее время находится на повестке дня правительства⁹. Эта политика имеет своей целью привлечь инвестиции в ВСиВО для модернизации и переоборудования инфраструктуры оказания услуг, повышения качества услуг и повышения конкурентоспособности этого сектора. В результате проведения этой политики тарифы на воду в последнее время корректировались с учетом фактических затрат сектора ВСиВО. По данным Агентства по статистике Республики Казахстан, в 2013 г. тарифы на питьевую воду в стране возросли в среднем на 46,2%, а на услуги водоотведения – на 43,6%, при этом годовые темпы инфляции составили приблизительно 6,0%. См. в таблице 1.5 данные о тарифах на воду в отдельных городах Республики Казахстан в 2013 г.

Одна из целей новой политики тарифообразования на воду состоит в том, чтобы убедить потребителей экономнее потреблять воду. Это можно обеспечить путем установки индивидуальных приборов учета воды и введения дифференцированных тарифов на воду. В таблице 1.5 показано, что тарифы на воду для потребителей, не оснащенных приборами учета воды, выше тарифов для потребителей с индивидуальными приборами учета. По данным Агентства Республики Казахстан по регулированию естественных монополий, по состоянию на 1 июля 2010 г. 76% домашних хозяйств в городах были оснащены индивидуальными приборами учета (ИПУ), в селах этот показатель составлял приблизительно 40%. По данным Агентства Республики Казахстан по регулированию естественных монополий, в 2013 г. тарифные ставки на водоотведение возросли в Атырауской, Костанайской и Павлодарской областях. В Атырауской области тарифные ставки на водоотведение увеличились на 12,5%, и средняя цена составляет 27 тенге за 1 м³ сточных вод. В Костанайской области тарифные ставки на водоотведение увеличились на 46%, и средняя цена составляет 48,8 тенге за 1 м³ сточных вод. В Павлодарской области

Таблица 1.5. Тарифы на воду в отдельных городах Республики Казахстан

Наименование предприятия ВСиВО	Группа потребителей	Старая тарифная ставка (тенге/м ³)	Новая тарифная ставка (тенге/м ³)	Повышение тарифа	
				в тенге/м ³	в %
С 1 января 2013 г.					
АО «Ак булак» г. Актобе (население 427 719 человек)	с ИПУ*	30,34	55,40	25	83
	без ИПУ	30,34	72,00	42	137
ГКП «Тараз су» г. Тараз (население 351 476 человек)	с ИПУ	19,36	22,80	3	18
	без ИПУ	28,94	105,9	77	266
С 1 февраля 2013 г.					
ГКП «Жетысу су арнасы» г. Талдыкорган (население 159 037 человек)	с ИПУ	35,97	51,74	16	44
	без ИПУ	23,50	28,08	4	19
ГКП «Бастау» г. Алматы	с ИПУ	23,50	62,00	39	164
	без ИПУ	22,44	38,16	16	70
ТОО «Батыс су арнасы» г. Уральск	с ИПУ	22,44	57,15	35	155
	без ИПУ	22,44	57,15	35	155
С 1 апреля 2013 г.					
ГКП «Костанай су» г. Костанай (население 221 970 человек)	с ИПУ	47,67	60,14	12	26
	без ИПУ	47,67	66,83	19	40
КГП «Атырау су арнасы» г. Атырау (население 281 479 человек)	с ИПУ	28,00	32,14	4	15
	без ИПУ	32,48	60,14	28	85
ТОО «Павлодар водоканал» г. Павлодар (население 350 998 человек)	с ИПУ	21,60	21,60	0	0
	без ИПУ	24,62	31,83	7	29

* ИПУ означает «индивидуальный прибор учета».

Источник: AREM KZ.

они возросли на 15%, и средняя ставка составляет 15,24 тенге за 1 м³ сточных вод. Тот факт, что тарифы на водоотведение ниже тарифов на хозяйственно-питьевое водоснабжение, показывает, что инфраструктура водоотведения, в частности очистные сооружения канализации, пока не развиты в полной мере. Обычно в случае развитой инфраструктуры водоотведения и применения передовых технологий очистки сточных вод тарифы на водоотведение выше тарифов на хозяйственно-питьевое водоснабжение, что является отражением более высоких капитальных затрат и затрат на ЭиТО основных фондов

В таблице 1.6 показаны отдельные макроэкономические показатели Республики Казахстан за период 2001-2010 гг.

Перепись населения 2009 г. показала, что число домашних хозяйств в Казахстане увеличилось на 13,8% по сравнению с 1999 г. Число городских домашних хозяйств возросло на 13,4%, число сельских домашних хозяйств увеличилось на 30,3%. Средний размер домашнего хозяйства уменьшился как в городах, так и в селах. По данным переписи 2009 г., средний размер домашнего хозяйства составлял 3,5 человека. Домашние хозяйства, состоящие из двух человек, составляли 30,1%, из трех человек – 26,7%, из четырех человек – 22,2%, из пяти человек – 11,7%, из шести человек – 5,6% и из семи и более человек – 2,1%.

Таблица 1.6. Отдельные макроэкономические показатели Республики Казахстан в 2001-2010 гг.

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

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

Важнейшим фактором устойчивости услуг ВСиВО является соблюдение баланса полного возмещения затрат за счет тарифа на воду и финансовой доступности тарифа для населения. Быстрый рост ВВП и доходов населения в 2001-2010 годах (см. вставку 1.3) заметно ослабил проблему финансовой доступности услуг ВСиВО для населения.

Вставка 1.3. Финансовая доступность: макроданные

По данным Агентства по статистике, за период с 2001 по 2010 гг. номинальный валовой внутренний продукт (ВВП) Республики Казахстан почти утроился, достигнув 16 203 долл. США или 2 948 946 тенге на душу населения. Вместе с тем уровень среднего номинального дохода на душу населения в месяц возрос в 5,3 раза и составил 40 473 тенге. С 2001 г. доля населения с доходами ниже прожиточного минимума (живущего за чертой бедности) сократилась в 7,2 раза, и в 2010 г. она составляла 6,5% – такая позитивная динамика сокращения крайней бедности сохранялась как в городах, так и в селах. Согласно обследованию домашних хозяйств, доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в Казахстане в I квартале 2013 г. составляла 3,1% (519 200 человек), что на 0,8 процентных пункта меньше, чем в I квартале предыдущего года. Во II квартале 2013 г. доходы 3,2% населения Казахстана (то есть 541 700 человек) были ниже прожиточного минимума, что на 0,9 процентных пункта меньше, чем во II квартале предыдущего года. В сельской местности доля населения с доходами меньше прожиточного минимума была выше, чем в городах, и составляла 5,0% (то есть 382 400 человек) в I квартале 2013 г. и 5,5% (421 800 человек) во II квартале 2013 г.

Источник: Агентство по статистике.

С учетом представленных выше статистических данных можно сделать вывод о том, что, хотя тарифы на воду недавно значительно повышались, в городах они все равно находятся в диапазоне финансовой доступности. Ситуация сложнее в сельской местности, где тарифы на воду выше, при этом финансовое положение домашних хозяйств хуже, чем в городах (следовательно, ограничения, связанные с финансовой доступностью, жестче).

Одно из самых обширных исследований финансовой доступности воды в мире проводилось ОЭСР (2003)¹⁰. В этом исследовании проводится различие

между макродоступностью по затратам, которая определяется как расходы на воду в среднем по стране, поделенные на средний доход домашнего хозяйства, и микродоступностью по затратам, которая состоит из оценок, дифференцированных по группам по доходам, типам семей и географическим регионам. Данным исследованием подтверждается важность анализа разных групп по доходам. В Казахстане и в регионе ВЕКЦА в целом чем больше размер домашнего хозяйства, тем ниже доходы домашнего хозяйства на душу населения и тем больше доля платежей за воду в расходах домашних хозяйств.

Анализ макродоступности в Казахстане показывает, что действующие тарифы на воду, даже с учетом недавнего повышения тарифов, по-прежнему отвечают критериям финансовой доступности (расходы на ВСиВО составляют менее 4% располагаемого дохода домашних хозяйств), однако в малых городах и селах ситуация, скорее всего, иная, потому что (i) средний располагаемый доход домашних хозяйств в них значительно ниже, чем в средних и крупных городах; (ii) размер домашних хозяйств намного больше (в среднем 6-8 человек), а (iii) тарифы на воду выше. Хотя водопотребление в селах ниже, чем в городах, это не компенсирует разницы в уровне тарифов на воду и доходах домашних хозяйств.

В связи с этим население некоторых сел отказалось от систем централизованного водоснабжения, поскольку тарифы на воду превышают критерии финансовой доступности. По мнению экспертов, технико-экономические обоснования, проводимые на местах на уровне районов, должны включать анализ финансовой доступности. Пример анализа финансовой доступности, который приводится ниже во вставке 1.4 и табл. 1.7, показывает, что для семей с низким доходом, проживающих в селах, высокие тарифы на воду могут значительно превышать критерии финансовой доступности.

Вставка 1.4. Пример анализа финансовой доступности

- размер семьи: вариант минимальный (FS-Min) – 6 человек, вариант максимальный (FS-Max) – 8 человек;
- доход домашнего хозяйства: вариант минимальный (HI-Min) – 63 668,5 тенге/месяц, вариант средний (HI-Aver) – 135 329,13 тенге /месяц;
- тариф на воду: вариант минимальный (WT-Min) – 40 тенге/1 м³, вариант максимальный (WT-Max) – 150 тенге/1 м³;
- водопотребление: вариант минимальный (WC-Min) – 50 л/чел/сутки, вариант максимальный (WC-Max) – 150 л/чел/сутки.

В таблице 1.7 приводится расчет финансовой доступности вышеприведенных сценариев.

Для семей с низким доходом финансово доступен только минимальный тариф в размере 40 тенге/м³ при максимальном водопотреблении (среднем водопотреблении в Казахстане) или более высокий тариф при минимальном водопотреблении 50 л/чел/сут. При более высоком водопотреблении превышает уровень финансовой доступности (строки, выделенные жирным шрифтом). Этот пример расчета финансовой доступности показывает, что в случае малых городов и сел следует проводить анализ финансовой доступности на местном уровне для учета местной специфики.

Таблица 1.7. Финансовая доступность тарифов на воду в разных сценариях

Сценарий	Средний счет (тенге/месяц)	Расходы на ВСиВО в %% от дохода домашнего хозяйства (%)
FS-Min, HI-Min, WT-Min, WC-Min	403,2	0,6%
FS-Min, HI-Min, WT-Min, WC-Max	1 209,6	1,9%
FS-Min, HI-Min, WT-Max, WC-Min	1512,0	2,4%
FS-Min, HI-Min, WT-Max, WC-Max	4 536,0	7,1%
FS-Max, HI-Min, WT-Max, WC-Max	6 048,0	9,5%
FS-Min, HI-Aver, WT-Min, WC-Min	403,2	0,3%
FS-Min, HI-Aver, WT-Min, WC-Max	1209,6	0,9%
FS-Min, HI-Min, WT-Max, WC-Min	1512,0	1,1%
FS-Min, HI-Aver, WT-Max, WC-Max	4536,0	3,4%
FS-Max, HI-Aver, WT-Max, WC-Max	6048,0	4,5%

Источник: собственные расчеты авторов.

Программы развития сектора водоснабжения и водоотведения

Признавая развитие ВСиВО приоритетом, в 2002 г. Правительство Республики Казахстан утвердило отраслевую программу «Питьевая вода» на период 2002-2010 гг. (Постановление № 93 от 23 января 2002 г.). Главная цель программы состояла в расширении доступа к питьевой воде соответствующего качества/безопасной питьевой воде путем увеличения числа подключений к системам централизованного водоснабжения. Функция координации выполнения программы была возложена на Министерство сельского хозяйства. Программа реализовывалась в две фазы: 2002-2005 гг. и 2006-2010 гг. Программа финансировалась (приблизительно 194,9 млрд тенге, то есть 65% запланированных средств) за счет средств государственного бюджета, остальные 35% средств были выделены из местных бюджетов и из средств частного сектора. В результате, было реконструировано и отремонтировано 13 288 км водопроводных труб и улучшены системы водоснабжения в 3 449 сельских населенных пунктах, в том числе в 32 малых городах. В общей сложности приблизительно 50 000 человек получили доступ к качественной питьевой воде, в том числе 35 000 человек в сельской местности (0,2% общей численности населения Казахстана). Однако, несмотря на указанный прогресс, данная программа не достигла всех плановых показателей, что привело к разработке еще одной целевой программы по ВСиВО (см. вставку 1.5).

Данные по текущему состоянию услуг ВСиВО в селах показывают, что для достижения целей программы «Ак Булак» необходимо проделать значительную работу. Для этого требуется не только мобилизация ресурсов, но и разработка готовых к реализации проектов в области ВСиВО. Наблюдаемый в последнее время дефицит новых проектов по ВСиВО обусловлен следующими факторами:

- задержки в разведке и подтверждении запасов подземных вод; В 2012 г. Министерством индустрии и новых технологий были начаты геолого-разведочные работы для подтверждения запасов подземных вод для 341 села, завершённые в конце 2013 г. В результате, программа скорректирована, целевые показатели программы уменьшены, в связи с чем увеличился объем работ во второй фазе программы. В 2013 г. работы по разведке подземных вод были

Вставка 1.5. Программа «Ак Булак»

Несмотря на достигнутый значительный прогресс, не все плановые показатели программы «Питьевая вода» были выполнены, и возникла необходимость разработки и принятия еще одной программы улучшения ВСиВО. Двадцать четвертого мая 2011 г. Правительство Республики Казахстан приняло программу «Ак Булак» на период 2011-2020 гг. с целью обеспечения населения качественными услугами хозяйственно-питьевого водоснабжения и водоотведения. Ожидается, что к 2020 г. 100% городского населения и 80% сельского населения будут иметь доступ к централизованному питьевому водоснабжению. При этом 100% городского населения и 20% сельского населения будут обеспечены доступом к системам водоотведения. Этой программой преследуются следующие цели:

- внедрение системного подхода к строительству новой инфраструктуры водоснабжения и водоотведения и реконструкции существующих объектов инфраструктуры ВСиВО;
- строительство и реконструкция систем централизованного водоснабжения и водоотведения в городах;
- строительство и реконструкция систем централизованного водоснабжения и местного водоотведения (резервуар-септиков) в сельской местности;
- совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей водоснабжение и водоотведение;
- обеспечение эффективной и рентабельной эксплуатации систем водоснабжения и водоотведения;
- повышение инвестиционной привлекательности водохозяйственного сектора и максимизация участия частного капитала в финансировании инвестиций в водоснабжение и водоотведение;
- максимизация потенциала использования подземных вод для хозяйственно-питьевого водоснабжения;
- повышение качества проектирования инфраструктуры водоснабжения и водоотведения;
- создание системы мониторинга сектора водоснабжения и водоотведения;
- создание системы мониторинга качества подземных и поверхностных вод;
- обеспечение тарифа на воду для рентабельной эксплуатации организаций водохозяйственного сектора и долгосрочных экономически эффективных тарифов, гарантирующих прибыль на инвестиции;
- сокращение до технически обоснованного уровня непродуктивных потерь воды при транспортировке воды потребителям;
- развитие использования местных ресурсов при проектировании проектов водоснабжения и водоотведения.

На реализацию программы «Ак Булак» на период 2011-2020 гг. планируется выделить 1 273,9 млрд тенге, в том числе из республиканского бюджета – 1 164,1 млрд тенге и из местных бюджетов – 109,7 млрд тенге.

Источник : Программа «Ак Булак».

начаты только в отношении 216 сел из 480 первоначально запланированных сел. В связи с этим еще более задерживается реализация программы и ставится под угрозу достижение целей программы «Ак Булак» в целом.

- задержки в строительстве и реконструкции групповых водопроводов; В связи со сложившейся ситуацией и для улучшения реализации программы было рекомендовано следующее:
 - реализация программы вначале должна быть сосредоточена на крупных населенных районах и обеспечении доступа к системам централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения;
 - следует сделать приоритетом использование местных водных ресурсов и разработать и распространять типовые технические проекты для населенных пунктов с небольшой численностью населения;
 - ввиду задержек в работах по разведке запасов подземных вод и подтверждению этих запасов рекомендуется возложить эту задачу на местные органы власти.
- выделение местными органами власти недостаточных средств на проектирование систем ВСиВО и сметы ведомостей объемов работ (ВОР).

Анализ результатов программы «Питьевая вода» и программы «Ак Булак» показывает, что многие вновь построенные системы ВСиВО не функционируют надлежащим образом в связи с отсутствием единых технических стандартов и использованием некачественных материалов. Для повышения качества проектирования и строительства министерством была разработана специальная процедура разработки, координации и утверждения технической документации для строительства инфраструктуры ВСиВО. Она поможет регулировать качество материалов, оборудования и технологий на всех этапах: от проектирования до строительства и ввода в эксплуатацию. Кроме того, остро стоит проблема нехватки и неустойчивости операторов вновь построенных и реконструированных систем ВСиВО в сельской местности.

Для решения этих сложных проблем, в частности проблемы некачественного планирования, проектирования и строительства и отсутствия и неустойчивости эксплуатирующих и ремонтных организаций, было предложено изучить идею создания единого (общенационального) оператора для управления услугами водоснабжения и водоотведения в сельской местности. Предполагается, что единый оператор обеспечит более эффективное управление централизованным ВСиВО в сельской местности и вместе с тем – единый подход к планированию, проектированию, строительству и эксплуатации инфраструктуры ВСиВО с использованием в дальнейшем тех или иных форм ГЧП.

Признавая важность участия частного сектора, 29 июня 2011 г. Правительство Республики Казахстан приняло постановление № 731 «Об утверждении Программы по развитию государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2011-2015 гг.».

В 2011 г. Министерством сельского хозяйства был разработан механизм государственно-частного партнерства в строительстве объектов хозяйственно-питьевого водоснабжения в сельской местности. ГЧП в секторе ВСиВО имеет своей целью повысить эффективность и действенность предоставления услуг ВСиВО и снизить нагрузку на республиканский и местные бюджеты с обеспечением при этом

доступа к услугам хозяйственно-питьевого водоснабжения и водоотведения в городах и селах Казахстана. Главным необходимым условием увеличения инвестиций частного сектора является рентабельность услуг ВСиВО, которая должна гарантировать получение прибыли на инвестиции. Это зависит от соблюдения надлежащего баланса политики устойчивой окупаемости затрат и финансовой доступности тарифов на воду. На сегодняшний день Комитетом по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства при поддержке Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) разработан пилотный проект привлечения частных инвестиций в ВСиВО в городах Семей, Тараз и Атырау.

Библиография

- OECD (2003), *Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264099890-en>.
- Can Poor Consumers Pay for Energy and Water? An Affordability Analysis for Transition Countries*. Samuel Fankhauser and Sladjana Tepic, EBRD Working Paper No. 92 (2005). www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0092.pdf.

Примечания

1. Административно-территориальное устройство Казахстана регулируется законом «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» № 2572-ХІІ, принятым 8 декабря 1993 г.
2. В 2004 г. общее число сельских округов составляло 7 511. В 2010 г. насчитывалось всего 7 002 сельских округа, Их число сократилось в результате проводимой государством административно-территориальной политики и программ.
3. В Казахстане насчитывается 86 городов, в которых проживает всего около 9 436 900 человек: три города с населением каждого более 500 000 человек (в частности один город с населением более 1 000 000 человек), 18 городов с населением каждого менее 500 000 человек, но более 100 000 человек, шесть городов с населением каждого менее 100 000 человек, но более 50 000 человек и 59 городов с населением каждого менее 50 000 человек (малые города).
4. <http://stats.oecd.org/>.
5. Экологическая статистика ОЭСР.
6. www.stat.gov.kz.
7. В странах-членах ОЭСР среднее потребление воды на хозяйственно-питьевые нужды составляет 180 литров на человека в сутки. Источник: <http://stats.oecd.org/>.
8. Низкие уровни потерь воды должны быть дополнительно проанализированы для подтверждения точности данных, поскольку эти оценки не согласуются с тем фактом, что приблизительно 65% систем ВСиВО находятся в критическом состоянии и нуждаются в реконструкции.

9. Тарифы на воду регулируются Агентством Республики Казахстан по регулированию естественных монополий (АРЕМ), действующим в соответствии с законом Республики Казахстан от 9 июля 1998 г. № 272-І «О естественных монополиях и регулируемых рынках». Методологической основой расчета тарифов на воду служит «Методология расчета дифференцированных тарифов на регулируемые услуги систем водоснабжения и водоотведения», утвержденная приказом председателя Агентства Республики Казахстан по регулированию естественных монополий от 30 декабря 2009 г. № 419-ОД. Указанная деятельность регулируется следующими основными правовыми актами:
- Указ президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 г. № 958 «О Государственной программе по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010-2014 гг.»;
 - Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 сентября 2010 г. № 1005 «Об утверждении Программы по тарифной политике в Республике Казахстан на 2010-2014 гг.»;
 - Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2012 г. № 1779 «Об утверждении Комплексного плана по внедрению новых механизмов тарифообразования на воду в Республике Казахстан на 2013–2015 гг.».
10. ОЭСР (2003), «Социальные вопросы, связанные с оказанием услуг ВСиВО и ценообразованием на них» [*Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services*], ОЭСР, Париж.

Глава 2

Преобладающие бизнес-модели водоснабжения и водоотведения в малых городах и селах Казахстана

В настоящем разделе рассматриваются бизнес-модели ВСиВО, действующие в малых городах и селах Казахстана. В связи с отсутствием официальных данных по организационно-правовой форме операторов ВСиВО представленные здесь сведения основываются на знаниях и опыте местных экспертов проекта. В малых городах и селах Казахстана при оказании услуг ВСиВО используются следующие бизнес-модели:

- *предоставление услуг ВСиВО крупным фермерским хозяйством или агропредприятием¹*
- *предприятие ВСиВО малого города*
- *многоотраслевое коммунальное предприятие*
- *районное предприятие ВСиВО*
- *модель группового водопровода как источника водоснабжения*
- *отдельные частные операторы, поставляющие воду по договору на предоставление услуг, договору аренды или концессии (модель ГЧП)*
- *модель предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами (например, сельскими кооперативами потребителей питьевой воды).*

По сообщениям национальных экспертов, во многих малых городах и селах (на которые приходится приблизительно 61% общей численности сельского населения), основной моделью предоставления услуг ВСиВО является модель предоставления услуг ВСиВО крупными хозяйствами и отдельными частными операторами. Приблизительно 33% сельского населения обслуживается предприятиями ВСиВО малых городов, в том числе многоотраслевыми коммунальными предприятиями и районными предприятиями ВСиВО. Лишь 6% сельского населения обслуживается в рамках модели предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами.

Модель предоставления услуг ВСиВО крупными фермерскими хозяйствами или агропредприятиями

Как правило, крупные фермерские хозяйства и агропредприятия используют собственные системы ВСиВО и располагают собственными работниками, осуществляющими эксплуатацию, текущий ремонт и содержание основных фондов. В случае более сложной деятельности они передают предоставление технических услуг по договору субподряда частным компаниям. Фермерские хозяйства обычно осуществляют хозяйственно-питьевое водоснабжение бесплатно для собственных бытовых нужд и для бытовых нужд своих работников. Если они осуществляют сбыт воды другим потребителям, они могут взимать тариф на воду после его утверждения Агентством по регулированию естественных монополий (АРЕМ).

Официальные данные по доле сельского населения, обслуживаемого посредством модели предоставления услуг ВСиВО крупными фермерскими хозяйствами и агропредприятиями, отсутствуют, однако, по сообщениям национальных экспертов, эта модель является одной из наиболее распространенных в сельской местности. В совокупности с моделью предоставления услуг ВСиВО малыми частными операторами она обеспечивает услугами ВСиВО приблизительно половину сельского населения, особенно в восточных и северных областях. Эта модель предоставления услуг ВСиВО поддерживается местными органами власти, поскольку для нее не требуются ассигнования из местного бюджета. В связи с этим местные органы власти часто обращаются в фермерские хозяйства и агропредприятия с просьбами об эксплуатации существующей инфраструктуры коммунального ВСиВО. Поскольку у фермеров и агропредприятий отсутствует опыт оказания услуг ВСиВО, кроме оказания ВСиВО для собственных нужд, это часто ведет к ненадлежащему предоставлению услуг водоснабжения и водоотведения. В связи с ненадлежащей эксплуатацией, текущим ремонтом и содержанием основных фондов водоснабжение носит нерегулярный характер, часто происходят сбои и поломки. Помимо технических проблем, имеются и проблемы юридического характера в связи с этой моделью предоставления услуг, потому что местные органы власти, как правило, не выдают надлежащую юридическую и техническую документацию на объекты инфраструктуры ВСиВО, передаваемые для эксплуатации и текущего ремонта и содержания крупным фермерским хозяйствам и агропредприятиям. Фактически у крупных фермерских хозяйств и агропредприятий должен быть подписан договор аренды или договор концессии с местными органами власти, но на практике такое бывает довольно редко, потому что правовая база механизмов малого ГЧП пока не развита в полной мере.

Модель предоставления услуг ВСиВО предприятием ВСиВО малого города

Учредителями предприятий ВСиВО малых городов, как правило, являются местные органы власти районов и иногда местные областные органы власти². Предприятия ВСиВО создаются как государственные предприятия или как коммерческие компании (общества с ограниченной ответственностью или акционерные общества). Коммерческие компании принадлежат местным органам власти, хотя в средних и крупных городах имеются некоторые примеры смешанной государственно-частной формы собственности. Как правило, предприятия ВСиВО оказывают как услуги хозяйственно-питьевого водоснабжения, так и услуги водоотведения. В редких случаях они оказывают и другие коммунальные услуги (так называемые многоотраслевые коммунальные предприятия – см. раздел IV.6). Услуги ВСиВО

финансируются за счет тарифов на воду, уплачиваемых потребителями. Поскольку в малых городах часто отсутствует достаточная клиентская база для финансирования стоимости оказания услуг ВСиВО, расположенные в них предприятия ВСиВО в поисках дополнительных клиентов могут рассматривать вариант расширения своей инфраструктуры ВСиВО на прилегающие населенные пункты. Такой вариант полностью согласуется с политикой регионализации и может быть полезен во многих отношениях как для предприятия ВСиВО, так и для потребителей в сопредельных населенных пунктах (см. вставку 2.1).

Вставка 2.1. Пример: Предприятие ВСиВО в городе Талгар расширяет зону обслуживания на сопредельные населенные пункты

Город Талгар (население 45 529) человек расположен в Талгарском районе (население – 156 940 человек, площадь – 3 700 км², плотность населения – 42,41 человек/км²) Алматинской области. Районные власти создали государственное коммунальное предприятие водоканал, ответственное за предоставление услуг ВСиВО в городе Талгар. В последнее время районные власти работают над перерегистрацией водоканала под новым названием «Су кубыры», зона обслуживания которого будет расширена на населенные пункты, расположенные близ города Талгар. Устойчивость этой модели зависит от соблюдения баланса принципа полной окупаемости затрат за счет тарифов на воду и их финансовой доступности для населения.

Источник: собственная оценка на основе информации, предоставленной районной администрацией.

Ввиду очень низкой плотности населения в Казахстане модель предоставления услуг ВСиВО предприятием ВСиВО малого города не является тем решением, которое можно применить во всех селах. Плотность населения малых городов и уровень осуществляемой в них хозяйственной деятельности часто недостаточны для того, чтобы централизованное (водопроводное) ВСиВО было жизнеспособным – такие системы часто испытывают проблемы слабой финансовой устойчивости и низкого технического потенциала.

Модель предоставления услуг ВСиВО районным предприятием ВСиВО

По сообщениям национальных экспертов, этой моделью ВСиВО обслуживается приблизительно 15% сельского населения. Продвижение модели предоставления услуг ВСиВО районным предприятием ВСиВО является одной из целей программы «Ак Булак», которой предусматривается создание районных предприятий ВСиВО в каждом районе Казахстана. Хотя модель выглядит перспективной, вопрос ее внедрения в каждом районе требует проведения оценки ее целесообразности, особенно учитывая низкую плотность населения в Казахстане. У модели имеются свои ограничения, она применима только при соблюдении баланса полной окупаемости затрат за счет тарифов на воду и их финансовой доступности для местного населения. Экономически обоснованные существующие и дальнейшие зоны обслуживания районного предприятия ВСиВО должны определяться в ходе дополнительных исследований, проводимых в конкретных районах. Территория района, которая находится вне зоны обслуживания, должна обслуживаться другими моделями предоставления услуг ВСиВО.

На балансе районного предприятия ВСиВО часто находится несколько отдельных систем централизованного ВСиВО. В таких случаях тарифы на воду

рассчитываются индивидуально для каждой системы централизованного ВСиВО, а затраты относятся по видам услуг по конкретной формуле отнесения затрат. Еще одним вариантом является действие единого тарифа во всей зоне обслуживания, что означает, что за счет тарифов для городского населения осуществляется перекрестное субсидирование стоимости предоставления услуг ВСиВО сельскому населению (см. вставку 2.2).

Вставка 2.2. Пример: районное предприятие ВСиВО в селе Чунджа Уйгурского района Алматинской области

В состав Уйгурского района (население – 64 762 человека, площадь – 8 700 км², плотность населения – 7,44 человек/км²) входит 14 сельских округов и 25 малых городов. Районное коммунальное предприятие ВСиВО «Ұйғыр Су құбыры» было создано властями Уйгурского района для обеспечения оказания услуг ВСиВО на территории района. Районное предприятие ВСиВО оказывает услуги ВСиВО в следующих семи селах, обслуживая таким образом приблизительно 48% населения района (31 085 человек):

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

После реализации программы «Ак Булак» число обслуживаемых населенных пунктов увеличится. Сеть ВСиВО находится на балансе районного предприятия ВСиВО. Тарифы на воду утверждаются управлением по Алматинской области Агентства по регулированию естественных монополий. Тарифные ставки зависят от источника водоснабжения и варьируются в среднем от 30 тенге до 43 тенге за 1 м³; водопотребление варьируется от 50 до 180 литров на человека в сутки. Местные сети ВСиВО эксплуатируются местными сотрудниками районных предприятий ВСиВО, число которых варьируется от трех до пяти человек в зависимости от протяженности сети. Устойчивость этой интересной модели оказания услуг ВСиВО зависит от соблюдения баланса полной окупаемости затрат за счет тарифов на воду и финансовой доступности этих тарифов для местного населения. Этот вопрос требует детального технико-экономического анализа каждого случая такой модели оказания услуг ВСиВО.

Источник: интервью с руководителями районного предприятия ВСиВО «Ұйғыр Су құбыры».

Модель группового водопровода как источника водоснабжения

Модель групповых водоводов как источника водоснабжения применяется для водоснабжения территорий, на которых отсутствуют свои источники водоснабжения и которые должны использовать альтернативные отдаленные источники воды и такие способы водоснабжения, как групповые водопроводы. Эта модель применяется Республиканским государственным предприятием «Казводхоз», в 2014 г. подведомственным Комитету по водным ресурсам Министерства окружающей среды и водных ресурсов. Республиканское государственное предприятие «Казводхоз» располагает местными филиалами в каждой области и двух крупнейших городах, Астана и Алматы, а также

специализированными и «тематическими» филиалами (филиал «Арал», филиал «Есил су», филиал «Онтустик ауыз су» и филиал «Су метрология»).

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

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

Модель предоставления услуг ВСиВО многоотраслевыми коммунальными предприятиями

В поисках способа предоставления услуг ВСиВО на устойчивой основе местные органы власти также рассмотрели многоотраслевые коммунальные предприятия и регионализацию услуг ВСиВО. В Казахстане 59 городов с населением менее 50 000 жителей, они официально относятся к категории малых городов. Сорок один из этих городов (то есть 68% малых городов) являются административными центрами соответствующих районов³. Общее население малых городов составляет более 1,5 млн человек, или 8,8% общей численности населения Казахстана. Что касается численности населения, в тринадцати малых городах проживает менее 10 000 жителей в каждом⁴. Вместе с тем в Казахстане много населенных пунктов с сопоставимой численностью населения от 10 000 до 20 000 человек, не подпадающих под категорию малых городов.

Модель предоставления услуг ВСиВО многоотраслевыми коммунальными предприятиями часто применяется в малых городах, для которых характерны низкая плотность населения и низкий уровень экономической активности. Одним из решений вопроса снижения удельных затрат на предоставление услуг ВСиВО является отнесение затрат по видам коммунальных услуг, например, ВСиВО и централизованного теплоснабжения и прочих коммунальных услуг путем объединения функций централизованного управления, административных и финансовых функций. Многоотраслевые коммунальные предприятия, как правило, предоставляют следующие услуги:

- производство, передача и распределение тепловой энергии, ЭиТО и капитальный ремонт теплосетей предприятий и учреждений;
- услуги водоснабжения и водоотведения, ЭиТО и капитальный ремонт сетей водоснабжения и водоотведения предприятий и учреждений;
- оптовые закупки электроэнергии, ее транспортировка, распределение и сбыт конечным потребителям посредством трансформаторных подстанций,

высоковольтных и низковольтных распределительных сетей, ЭиТО и капитальный ремонт электросетей предприятий и учреждений;

- оптовые закупки природного газа, ЭиТО и капитальный ремонт газопроводов и газораспределительных пунктов;
- управление коммунальными отходами;
- ЭиТО и капитальный ремонт контрольно-измерительных приборов, установка приборов учета потребления у пользователей;
- предоставление услуг транспортными средствами и устройствами.

Многоотраслевые коммунальные предприятия малых городов, как правило, имеют форму государственных коммунальных предприятий или обществ с ограниченной ответственностью. В качестве источников водоснабжения используются подземные и поверхностные воды (рек с естественным или регулируемым стоком, а также водохранилищ). Во многих малых городах отсутствуют системы централизованного водоотведения, а существующие очистные сооружения канализации либо находятся в нерабочем состоянии, либо эксплуатируются на уровне значительно ниже проектной мощности и/или не обеспечивают соблюдения установленных требований/нормативов очистки сточных вод.

Модель предоставления услуг ВСиВО отдельным частным оператором по договору на предоставление услуг, договору аренды или концессии (модель ГЧП)

Согласно статье 27 Водного кодекса РК, если инфраструктура ВСиВО является коммунальной собственностью и находится на балансе государственного коммунального предприятия, она может использоваться бесплатно, быть в доверительном управлении и аренде, за исключением стратегически важных объектов. На основании этой статьи районные власти могут предпочесть не создавать свои предприятия ВСиВО, а подписать соглашение с частным оператором на эксплуатацию и текущий ремонт, содержание инфраструктуры ВСиВО и оказание услуг ВСиВО. Подписанию соглашения должен предшествовать государственный тендер, на котором отбирается лучшее предложение. По данным Агентства по статистике Республики Казахстан, до настоящего времени в сельской местности заключено только восемь договоров аренды и концессионных соглашений. Как указывают национальные эксперты, отсутствие опыта применения договоров аренды и концессии к малым системам ВСиВО является одним из факторов низкого уровня внедрения таких моделей в селах Казахстана. Еще один фактор – слабое развитие инфраструктуры ВСиВО и ее плохое состояние, что снижает ее привлекательность для частного сектора, а также малочисленность клиентской базы в селах. В такой ситуации для того, чтобы эта модель получила развитие, должна быть создана надежная правовая база, а малые местные рынки должны быть консолидированы в более крупные рынки, более привлекательные для частного сектора.

Модель предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами

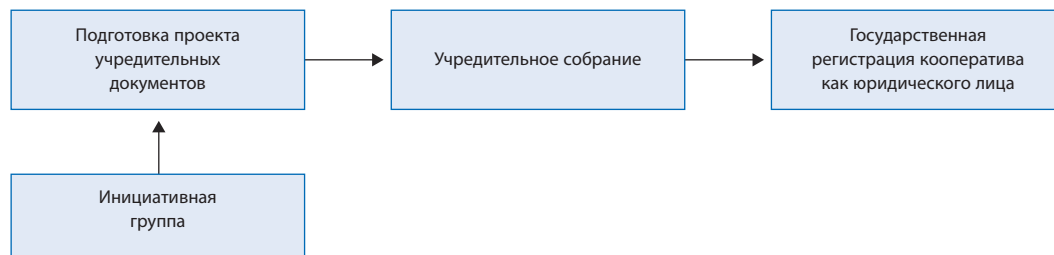
Эта модель предоставления услуг ВСиВО не нашла широкого применения на селе в Казахстане. Как указывают национальные эксперты, посредством этой модели обслуживается всего около 6% сельского населения. По мнению национальных экспертов, для создания кооперативов потребителей питьевой воды требуется мобилизация соответствующего местного сообщества, что сделать непросто и на что с неохотой идут местные органы власти. По-прежнему отчасти считается, что

организацией услуг ВСиВО должны заниматься государственные органы, а не сами местные сообщества. Хотя модель предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами, не пользуется большой популярностью в Казахстане, эта модель очень важна для обеспечения услугами ВСиВО большого числа сел, особенно в районах с низкой плотностью населения и низким уровнем экономической активности, что не позволяет развивать другие организационно-правовые формы предоставления услуг ВСиВО. Как показывает международный опыт, модель предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами, требует значительных усилий по развитию потенциала местных сообществ, а также созданию действенной вспомогательной системы внешней помощи, с тем чтобы модель была устойчивой в долгосрочной перспективе.

В Казахстане модель предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами, реализуется в форме сельских кооперативов потребителей питьевой воды⁵. Согласно закону, сельский кооператив потребителей питьевой воды представляет собой добровольное объединение граждан на основе их членства, созданное путем объединения имущества и финансовых взносов. Членами сельских кооперативов потребителей питьевой воды могут быть как физические, так и юридические лица. Местные органы власти не имеют права вмешиваться в экономическую, финансовую и иную деятельность сельских кооперативов потребителей питьевой воды. На рисунке 2.1 показан порядок создания сельского кооператива потребителей питьевой воды.

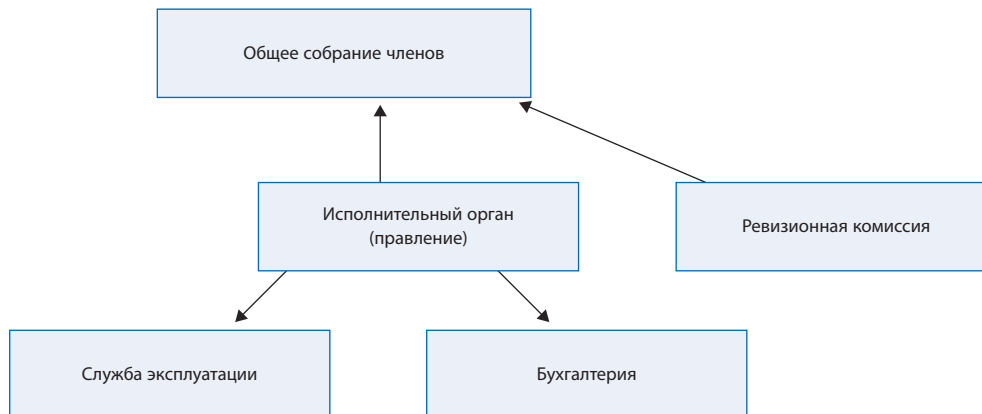
На рисунке 2.2 представлена общая структура управления сельского кооператива потребителей питьевой воды.

Рисунок 2.1. Порядок создания сельского кооператива потребителей питьевой воды



Источник: авторы.

Рисунок 2.2. Структура управления сельского кооператива потребителей питьевой воды



Источник: авторы.

Сельский кооператив потребителей питьевой воды создает собственные службы эксплуатации и текущего ремонта и содержания инфраструктуры ВСиВО. В случае малого сельского населенного пункта это обычно служба в лице всего одного технического специалиста, а в случае более крупной системы – в лице нескольких технических специалистов. В случае сложной системы сельский кооператив потребителей питьевой воды может передать эксплуатацию, текущий ремонт и содержание основных фондов по договору подряда внешней частной компании. Важно сделать акцент на том, что по закону разрешается создавать сельский кооператив потребителей питьевой воды не только для одного сельского населенного пункта, но и для двух и более населенных пунктов. В таком случае один кооператив предоставляет услуги ВСиВО нескольким сельским населенным пунктам. В модели сельского кооператива потребителей питьевой воды все расходы финансируются за счет взносов потребителей воды в виде тарифов на воду или ежемесячных платежей, за счет которых покрываются затраты на эксплуатацию и текущий ремонт и содержание соответствующих систем ВСиВО. Во вставке 2.3 приведены два примера проектов создания в селах Казахстана моделей предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами.

В следующем примере (вставка 2.4) рассказывается о проекте «Чистая вода для сельского населения Казахстана», который реализовывался в период 2003-2010 гг.

Вставка 2.3. Проект, выполненный ПРООН и «Coca-Cola Company» в Карасайском районе Алматинской области

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

- местные власти Карасайского района и поселка Кок-Озек, ответственные за подготовку технических проектов и сметной документации;
- «Coca-Cola Company», ответственная за финансирование реконструкции колодца и прокладку водопроводных труб на улицах поселка;
- население поселка Кок-Озек, которое внесло вклад в проект в натуральной форме в виде рабочей силы и строительных работ путем подключения своих домов к водопроводным трубам на улицах;
- ПРООН, ответственная за финансирование деятельности по мобилизации местной общественности и создание и регистрацию кооператива потребителей питьевой воды.

В составе созданного сельского кооператива потребителей питьевой воды имеются следующие органы:

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

Вставка 2.3. Проект, выполненный ПРООН и «Coca-Cola Company» в Карасайском районе Алматинской области (продолжение)

Один сотрудник кооператива отвечает за эксплуатацию и текущий ремонт и содержание инфраструктуры ВСиВО. Кооператив оказывает только услуги хозяйственно-питьевого водоснабжения, поскольку в поселке отсутствует система водоотведения – в каждом домашнем хозяйстве имеется резервуар-септик. Хотя этот проект можно считать примером успешного проекта сельского кооператива потребителей питьевой воды, следует отметить, что одной из нерешенных проблем этого проекта является то, что построенные объекты инфраструктуры ВСиВО, переданные кооперативу, еще не зарегистрированы официально и не оформлены детальные технические паспорта объектов инфраструктуры. Это обусловлено тем, что оформление технических паспортов связано со значительными финансовыми затратами. Еще одной проблемой этого проекта является то, что для устойчивости этот кооператив нуждается в постоянной внешней поддержке и помощи.

Источник: собственная оценка на основе сведений, предоставленных ПРООН.

Вставка 2.4. Проект «Чистая вода для сельского населения Казахстана», реализованный Региональным экологическим центром Центральной Азии в Алматинской области

Проект «Чистая вода для сельского населения Казахстана» финансировался Европейской Комиссией, правительством Норвегии и правительством Соединенных Штатов и Министерством иностранных дел Германии посредством GIZ. Проект реализовывался Региональным экологическим центром Центральной Азии в период 2003-2010 гг. Первая фаза проекта осуществлялась в Алматинской области, а его последующими фазами предусматривается масштабирование проекта вначале на территории Казахстана, а потом в других странах Центральной Азии.

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

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

Вставка 2.4. Проект «Чистая вода для сельского населения Казахстана», реализованный Региональным экологическим центром Центральной Азии в Алматинской области (продолжение)

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

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

Одновременно проект работал над созданием и укреплением потенциала сельских кооперативов потребителей питьевой воды, получивших построенные объекты инфраструктуры. В 2009-2010 гг. Региональный экологический центр Центральной Азии (РЭЦЦА) в сотрудничестве с Комитетом по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства и районными акиматами реализовывал вторую фазу проекта «Чистая вода для сельского населения Казахстана». Вторая фаза имела главной целью продемонстрировать опыт первой фазы и масштабировать его на всей территории Казахстана. Было организовано четырнадцать региональных и общенациональных конференций по обмену опытом решения проблемы питьевой воды в Алматинской области. Опыт проекта, реализованного в Алматинской области, не нашел большой поддержки у местных органов власти других областей, поскольку для создания сельского кооператива потребителей питьевой воды требуются значительные усилия и затраты. В этом смысле цели второй фазы проекта достигнуты не были.

Источник: собственная оценка на основе информации РЭЦЦА.

Преобладающие бизнес-модели ВСиВО: извлеченные уроки для Казахстана

Устойчивый доступ к безопасной питьевой воде и соответствующему водоотведению входит в число основных задач Целей развития Декларации тысячелетия, (ЦРТ) и ключевых компонентов Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой» экономике. В этой связи важно отметить, что в Казахстане приняты серьезные меры, направленные на развитие услуг ВСиВО в стране в целом. По программе «Питьевая вода» и в настоящее время по программе «Ак Булак» выделены крупные объемы бюджетных средств на строительство и реконструкцию инфраструктуры ВСиВО. Кроме того, программы развития ВСиВО реализуются в комплексе с инициативами развития регионов и сельской местности, направленными на улучшение условий жизни, особенно в селах. В последнее время инвестиции в сектор ВСиВО расширены благодаря политике тарифообразования на воду, призванной повысить эффективность и действенность сектора ВСиВО.

Однако предстоит проделать большую работу для обеспечения устойчивого предоставления услуг ВСиВО, особенно в малых городах и селах.

Анализ бизнес-моделей ВСиВО, преобладающих в малых городах и селах Казахстана, указывает на отсутствие системного подхода к институциональному развитию ВСиВО в малых городах и селах. В комплексе с низкой плотностью населения и низким уровнем экономической активности в малых городах и селах это порождает такие проблемы, как слабость институциональной структуры и низкая устойчивость предоставления услуг ВСиВО, которые необходимо решать в рамках программы развития ВСиВО.

Как показывают уроки, извлеченные из прошлого опыта Казахстана и других стран (см. приложения А и В), для повышения качества услуг ВСиВО недостаточно лишь реконструировать или построить новые объекты инфраструктуры ВСиВО. Для обеспечения устойчивой эксплуатации, текущего ремонта, содержания и финансирования систем ВСиВО также необходимо наращивать организационный, управленческий, технический и финансовый потенциал. Это особенно важно в случае инвестиций в развитие и реконструкцию инфраструктуры ВСиВО в малых городах и селах, где вопрос устойчивых бизнес-моделей для надлежащей эксплуатации, текущего ремонта, содержания и финансирования инфраструктуры ВСиВО требует особого внимания.

В таблице 2.1 представлена краткая сводка преимуществ и недостатков бизнес-моделей ВСиВО, преобладающих в Казахстане, и возможных улучшений для повышения их устойчивости в долгосрочной перспективе.

В настоящее время в селах не созданы оптимальные условия для институционального развития ВСиВО. Преобладающей бизнес-моделью ВСиВО на селе в Казахстане является модель предоставления услуг ВСиВО крупным фермерским хозяйством и модель предоставления услуг ВСиВО отдельным частным оператором. Обе модели уходят корнями в систему колхозов-совхозов, которые также отвечали за социальную инфраструктуру своих сел, в частности за системы централизованного водоснабжения местных сообществ.

В результате ликвидации колхозно-совхозной системы инфраструктура ВСиВО была передана в эксплуатацию сначала местным публичным администрациям, а потом часто вновь созданным фермерским хозяйствам и отдельным частным операторам; однако этот процесс возник в силу местной специфики и не планировался надлежащим образом. Из-за отсутствия системного подхода местные органы власти, не имея альтернативы, продолжают работать с этими двумя моделями, зная, что данные модели, возможно, не подкрепляются правовой базой, например, выдачей лицензий и заключением договоров на управление и договоров концессии между оператором и местными органами власти.

Модель предоставления услуг ВСиВО крупным фермерским хозяйством или агропредприятием может служить целесообразным вариантом для самоснабжения и обслуживания близлежащих домашних хозяйств, но она пригодна не для всех сельских населенных пунктов. В качестве альтернативы рекомендуется модель предоставления услуг ВСиВО организацией, созданной местным сообществом, в которой за управление услугами ВСиВО отвечает само местное сообщество. Главный недостаток этой бизнес-модели ВСиВО – эта нехватка кадрового потенциала для предоставления услуг ВСиВО. Необходимый кадровый потенциал можно обеспечить за счет внешней технической помощи и предоставления специализированных услуг.

Таблица 2.1. Основные преимущества и недостатки бизнес-моделей ВСиВО, преобладающих в малых городах и селах Казахстана

Преобладающая бизнес-модель ВСиВО	Преимущества	Недостатки	Возможное улучшение действующей бизнес-модели
Модель предоставления услуг ВСиВО крупными фермерскими хозяйствами или агропредприятиями	Возможность использовать инфраструктуру ВСиВО крупных фермерских хозяйств для предоставления услуг ВСиВО близлежащим домашним хозяйствам	Отсутствие необходимого кадрового потенциала для предоставления услуг ВСиВО всему сельскому населению	Применима только для самообеспечения услугами ВСиВО для собственных нужд крупных фермерских хозяйств
Модель предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами	За удовлетворение потребностей в услугах ВСиВО отвечает само сообщество	Отсутствие необходимого кадрового потенциала для предоставления услуг ВСиВО; необходимость постоянной внешней помощи	Оказание внешней помощи и предоставление специализированных услуг
Модель предоставления услуг ВСиВО предприятием ВСиВО малого города	Предоставление качественных услуг ВСиВО населению малых городов	Доходы от малочисленной клиентской базы недостаточны для покрытия всех затрат на оказание и расширение услуг	Регионализация
Модель предоставления услуг ВСиВО районным предприятием ВСиВО	Предоставление качественных услуг ВСиВО в городах района	На создание необходимых структур требуются время и инвестиции	Корпоратизация компаний/предприятий ВСиВО
Модель группового водопровода как источника водоснабжения	Источник водоснабжения для сообществ, не имеющих собственных источников водоснабжения	Крупные инвестиции и удорожание воды	Субсидирование затрат на транспортировку воды
Модель предоставления услуг ВСиВО многоотраслевыми коммунальным предприятием (например, услуг ВСиВО и централизованного теплоснабжения)	Общие технические специалисты и отнесение затрат по видам услуг	Непреднамеренное перекрестное субсидирование	Регионализация
Модель предоставления услуг ВСиВО по договору на предоставление услуг, договору аренды или концессии (модель ГЧП)	Использование частного ноу-хау для предоставления услуг ВСиВО	Нехватка опыта и благоприятной нормативной базы	Приобретение опыта применения механизмов ГЧП на основе более благоприятной нормативно-правовой и институциональной базы

Источник: собственная оценка авторов.

Хотя первые **кооперативы потребителей питьевой воды** были созданы на селе в Казахстане несколько лет назад, бизнес-модель предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местным сообществом, пока не нашла широкого применения, несмотря на ее выгоды для сельского населения. Помимо правовых, технических и финансовых вопросов (таких как высокая стоимость инвентаризации существующей инфраструктуры ВСиВО), при продвижении и масштабировании этой модели также должны быть рассмотрены социальные вопросы. Кроме того, для повышения устойчивости предоставления услуг ВСиВО на селе крайне важно мобилизовать местные сообщества и усилить органы публичного управления сел.

В малых городах преобладающей бизнес-моделью ВСиВО в целом является модель предоставления услуг ВСиВО предприятием ВСиВО малого города или

многоотраслевым коммунальным предприятием. Модель предоставления услуг ВСиВО предприятием ВСиВО малого города не решает проблемы малой клиентской базы ВСиВО: обычно малые коммунальные предприятия не могут быть финансово устойчивыми, если их не субсидировать.

Для решения этой проблемы органы публичной власти также могут рассмотреть возможность внедрения модели предоставления услуг ВСиВО многоотраслевыми коммунальными предприятиями, например, предоставления услуг ВСиВО в комплексе с услугами централизованного теплоснабжения (ЦТ). Хотя и та, и другая услуги представляют собой инфраструктурные услуги, эффект синергии в случае комплексного предоставления этих двух услуг невелик, например, многоотраслевые коммунальные предприятия могут с выгодой для себя распределять затраты и использовать общий фонд оборудования и технических специалистов, что решает присущую малым населенным пунктам проблему нехватки кадров. В теории это действенный подход, но на практике он также порождает риск скрытого (непреднамеренного) и непрозрачного перекрестного субсидирования услуг. В этом случае рекомендуется рассмотреть вариант консолидации и регионализации предоставления услуг ВСиВО, однако он требует территориального охвата, выходящего за рамки одного села или малого муниципалитета. В случае Казахстана необходимый оптимальный масштаб консолидации и регионализации, как представляется, достигается на районном уровне. Кроме того, как показывает международный опыт, добровольная консолидация и регионализация – непростой процесс для решения проблемы раздробленной институциональной структуры ВСиВО как следствие проведенной ранее децентрализации услуг ВСиВО. Поэтому необходимо либо управлять этим процессом централизованно, либо принимать в комплексе с ним значительный пакет стимулов.

В малых городах также можно внедрять и уже действует бизнес-модель, в которой предприятие ВСиВО отвечает за предоставление услуг ВСиВО и в соседних селах. В этом случае малая клиентская база является одновременно преимуществом и недостатком. Это позволяет предоставлять качественные услуги ВСиВО, но, с другой стороны, малая клиентская база, как правило, не обеспечивает достаточных доходов для полной окупаемости затрат на предоставление и расширение услуг.

Эту проблему может помочь решить **процесс регионализации сектора ВСиВО**; в данной модели предоставление услуг ВСиВО находится в руках районных водоканалов, предоставляющих услуги ВСиВО населенным пунктам, расположенным в пределах соответствующего района. Это решение требует вложения необходимого времени и инвестиций для создания необходимых структур; возможно его усовершенствование за счет преобразования коммунальных предприятий в коммерческие предприятия ВСиВО.

Еще одной дополняющей бизнес-моделью ВСиВО является модель группового водопровода как источника водоснабжения, позволяющая осуществлять водоснабжение сообществ, не имеющих доступных местных источников воды. Однако внедрение этой бизнес-модели ВСиВО требует крупных инвестиций, что ведет в целом к удорожанию воды. Единственным способом обеспечения устойчивости этой модели может быть субсидирование затрат на транспортировку воды.

Наконец, перспективной бизнес-моделью ВСиВО для малых городов и сельских населенных пунктов является модель предоставления услуг ВСиВО частными операторами (в том числе малым и местным частным сектором) по договорам на управление, договорам аренды или концессии (то есть модель

государственно-частного партнерства (ГЧП)). Главное преимущество модели ГЧП состоит в том, что она позволяет использовать частное ноу-хау для предоставления услуг ВСиВО; ее главный недостаток связан с тем, что должна существовать прочная нормативная база, равно как и рынок частных операторов соответствующего размера.

Подводя итоги в отношении извлеченных уроков в части преобладающих бизнес-моделей ВСиВО в Казахстане, важно отметить, что, несмотря на прилагаемые значительные усилия по получению данных по услугам ВСиВО в малых городах и селах, необходимая информация недоступна и получить ее трудно. Это серьезно препятствует разработке обоснованных программ развития ВСиВО на селе. Для решения этого вопроса должна быть проделана дополнительная работа по созданию системы непрерывного мониторинга институционального развития и результативности сектора ВСиВО в малых городах и селах.

Примечания

1. Агропредприятия нередко имеют собственную систему хозяйственно-питьевого водоснабжения для производственных нужд, из которой также снабжают питьевой водой жителей села, в котором проживают их работники.
2. Правовой основой этого служит раздел 5 закона Республики Казахстан «О государственном имуществе».
3. Один город, Байконур, взятый в аренду Российской Федерацией, имеет особый статус: официальные органы Казахстана считают его городом областного значения Кызылординской области.
4. Жем, население которого составляет всего 1 942 человек, является городом РК с наименьшей численностью населения.
5. Правовой основой создания и функционирования сельских кооперативов потребителей питьевой воды служит закон Республики Казахстан от 21 июля 1999 г. № 450-І «О сельской потребительской кооперации в Республике Казахстан».

Глава 3

Рекомендуемые бизнес-модели водоснабжения и водоотведения в Казахстане

Из-за низкой плотности населения в Казахстане население сел во многих случаях обслуживается индивидуальными (внутрихозяйственными) системами ВСиВО. Лишь территории с достаточной плотностью населения и уровнем экономической активности, то есть городские центры и крупные села, обслуживаются системами централизованного ВСиВО, требующими наличия профессионального оператора. В случае малых городов и населенных сел Казахстана основной рекомендуемой бизнес-моделью ВСиВО является модель предоставления услуг ВСиВО районным водоканалом.

Хотя предусмотренная законом функция районного водоканала состоит в том, чтобы обеспечить услугами ВСиВО всех граждан района, то, каким образом оптимально достигнуть эту цель, зависит от местной специфики: в силу экономических соображений районные водоканалы могут функционировать только в сообществах с достаточной концентрацией населения и хозяйственной деятельности – в других сообществах, малых и отдаленных, может быть необходимо применять альтернативные бизнес-модели ВСиВО. Одна из таких альтернативных бизнес-моделей, дополняющих модель предоставления услуг ВСиВО районным водоканалом – это модель предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами (ОМС). К числу прочих моделей предоставления услуг ВСиВО относятся модель предоставления услуг ВСиВО многоотраслевыми коммунальными предприятиями (как правило, в городах) и модель предоставления услуг ВСиВО малыми частными операторами. Все эти модели по порядку обсуждаются в данном разделе.

Предлагаемый районный генеральный план развития ВСиВО (см. ниже) должен помочь определить местные сообщества, которые будут включены в зону обслуживания районного водоканала, и местные сообщества, которые будут обслуживаться посредством модели предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами, или прочих дополняющих моделей при организационно-технической поддержке районного водоканала.

Бизнес-модель предоставления услуг ВСиВО районным водоканалом

Районный водоканал – это предприятие ВСиВО, уполномоченное предоставлять услуги ВСиВО всему району, которое может даже обслуживать зону, выходящую за рамки одного района (в случае межрайонного сотрудничества). Деятельность районного водоканала охватывает несколько муниципалитетов и населенных пунктов (включая города и села). На таких больших территориях трудно обеспечить наличие лишь единственной системы централизованного ВСиВО – в большинстве случаев районный водоканал эксплуатирует несколько независимых друг от друга систем централизованного ВСиВО, расположенных главным образом в городских центрах и, возможно, охватывающих близлежащие села. Преимущество модели предоставления услуг ВСиВО районным водоканалом состоит в том, что она обеспечивает экономию от увеличения масштаба деятельности при объединении более малых зон обслуживания и повышение эффективности затрат за счет централизации функций управления, технического обслуживания и поддержки.

Районный водоканал создается путем слияния и реорганизации существующих предприятий ВСиВО, в настоящее время расположенных в малых городах, за счет централизации функций управления ими и децентрализации их деятельности. Рекомендуется создавать районные водоканалы в форме коммерческой компании; ввиду условий на селе в Казахстане предпочтительной организационно-правовой формой районного водоканала является общество с ограниченной ответственностью. Стартовым капиталом районных водоканалов служат активы участвующих в слиянии предприятий ВСиВО. Для того, чтобы был объявлен уставный капитал водоканалов, должна быть составлена свежая опись основных фондов ВСиВО и проведена их официальная оценка.

Районные водоканалы будут находиться в 100-процентной собственности соответствующей районной администрации. В зависимости от условий на местах участвовавшие в слиянии предприятия ВСиВО могут функционировать как местные подразделения районного водоканала или выступать центрами предоставления услуг ВСиВО. Функции управления, в том числе управления кадровыми ресурсами и финансового управления, административные и прочие вспомогательные функции будут осуществляться централизованно в центральном офисе районного водоканала. Операционные функции предоставления услуг ВСиВО будут выполняться на местах на базе местной инфраструктуры бывших водоканалов малых городов и крупных сел.

Хотя районные водоканалы будут являться собственниками и операторами систем централизованного ВСиВО, расположенных главным образом в городах, они могут быть обязаны предоставлять вспомогательные услуги организациям ВСиВО, созданным местными сообществами, расположенным на административной территории соответствующих районов. К таким услугам относятся лабораторный анализ, например, проверка в лабораторных условиях качества питьевой воды, ремонт водопроводных труб и насосов, услуги водоотведения, такие как вывоз сточных вод и ила из резервуаров-септиков, транспортировка сточных вод на ОСК для очистки и т.д. Эти услуги очень важны для устойчивости других возможных бизнес-моделей ВСиВО в местных сообществах, не обслуживаемых напрямую районным водоканалом. Важно, чтобы комплекс функций, выполняемых районным водоканалом, был предусмотрен его уставом.

Организационная структура районного водоканала аналогична организационной структуре общества с ограниченной ответственностью: в нее входит правление и

наблюдательный совет. Рекомендуется, чтобы членами наблюдательного совета были представители местных сообществ, обслуживаемые районным водоканалом.

При создании районного водоканала до принятия окончательного решения о его создании важно провести финансовый анализ, подтверждающий, что предлагаемая структура будет финансово устойчивой. Учитывая условия в малых городах и селах Казахстана, в частности низкую плотность населения и низкий уровень развития систем централизованного ВСиВО, вероятно, будет необходимо повышать потенциал и финансовую устойчивость районных водоканалов по программам поддержки.

Бизнес-модель предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами

Во многих селах модель предоставления услуг ВСиВО районным водоканалом не может быть единственной и исключительной бизнес-моделью ВСиВО; дополняющей ее бизнес-моделью ВСиВО является модель предоставления услуг ВСиВО организацией, созданной местным сообществом (ОМС). Такие организации, довольно хорошо зарекомендовали себя в части предоставления устойчивых услуг водоснабжения местным сообществам сел при условии их достаточной организационно-технической поддержки. Основными характеристиками этих систем являются следующие:

- источники воды должны находиться недалеко от местного сообщества;
- управление системой ВСиВО должно осуществляться ОМС (также именуемыми в Казахстане кооперативами потребителей питьевой воды);
- строительство, эксплуатация и техническое обслуживание системы должны осуществляться при активном участии местного сообщества;
- в большинстве случаев инфраструктура находится в собственности органов публичной власти, которые передают объекты инфраструктуры в концессию кооперативам потребителей питьевой воды (в некоторых случаях кооперативы также могут быть собственниками основных фондов ВСиВО).

Принцип предоставления организациям, созданным местными сообществами, полномочий на предоставление услуг ВСиВО и управление услугами ВСиВО, состоит в том, что в центре управления малыми системами централизованного ВСиВО находятся граждане. Посредством участия граждан в строительстве, эксплуатации, техническом обслуживании и совместном финансировании малых систем централизованного ВСиВО обеспечивается вовлеченность граждан, что способствует устойчивости услуг ВСиВО. Организациям, созданным местными сообществами, потребуется помощь в создании собственных систем централизованного ВСиВО; капиталовложения в их строительство, как правило, осуществляют органы публичной власти, при этом небольшой вклад вносят граждане, главным образом в части финансирования подключения домашних хозяйств к системам ВСиВО.

Организационной структурой организаций, созданных местными сообществами, предусматривается проведение очередных общих собраний, в нее входит правление и обслуживающий персонал, включая бухгалтера. В общем собрании участвуют все члены кооператива потребителей питьевой воды; оно уполномочено утверждать план работ и тарифы на воду, а также назначать правление. Правление отвечает за организацию работы соответствующего кооператива потребителей питьевой воды и принятие решений о текущей деятельности кооператива. Работа системы ВСиВО

обеспечивается техническим персоналом – за техническую эксплуатацию малой системы ВСиВО, как правило, отвечает всего один человек; важную функцию также выполняет бухгалтер. Кооператив потребителей питьевой воды – некоммерческая организация, что означает, что все доходы от его деятельности направляются на техническое обслуживание, развитие и реконструкцию систем ВСиВО.

Другие возможные бизнес-модели ВСиВО: модель предоставления услуг ВСиВО многоотраслевыми коммунальными предприятиями и модель предоставления услуг ВСиВО малыми частными операторами

Многоотраслевое коммунальное предприятие по определению представляет собой единое предприятие, предоставляющее ряд коммунальных услуг, включая услуги водоснабжения и водоотведения. Эта модель широко внедрена в некоторых странах ВЕКЦА, а именно в России и Украине, а также встречается в странах Западной Европы (в Германии и Италии) и Центральной Европы (Сербии, Польше и Венгрии), особенно в малых муниципалитетах. Эти многоотраслевые коммунальные предприятия предоставляют различные виды коммунальных услуг, такие как услуги водоснабжения и водоотведения и очистки сточных вод, централизованного теплоснабжения, управления бытовыми отходами, уборки улиц, озеленения городов, управления и содержания жилищного фонда и некоторые дополнительные услуги. В Италии помимо вышеперечисленных услуг многоотраслевые коммунальные предприятия предоставляют услуги газо- и электроснабжения. Преимущество многоотраслевого коммунального предприятия состоит в большем объеме и масштабе деятельности, что позволяет ему покрывать накладные затраты и затраты на текущий ремонт и содержание основных фондов из разных источников, а не только за счет услуг водоснабжения и водоотведения.

С другой стороны, у модели предоставления услуг ВСиВО многоотраслевыми коммунальными предприятиями имеются некоторые недостатки, в связи с чем во многих странах эта модель не внедряется. Серьезной трудностью является необходимость надлежащего отнесения затрат по видам услуг, для чего требуется высокий уровень профессиональных знаний в области бухгалтерского учета и наличие информационных технологий. Еще один недостаток, снижающий осуществимость этой модели в Казахстане – это то, что не всегда возможно предоставление других коммунальных услуг в комплексе с услугами водоснабжения и водоотведения. Например, централизованное теплоснабжение, озеленение городов и уборка улиц, управление и содержание жилищного фонда осуществляются только в более крупных городах. Кроме того, оптимальный размер зоны обслуживания для разных видов коммунальных услуг может очень различаться. Тем не менее, внедрение этой модели все равно возможно, однако прежде, чем она будет внедрена, она должна быть тщательно изучена.

Еще одна возможная бизнес-модель ВСиВО, которую можно внедрять в селах – это модель предоставления услуг ВСиВО частным оператором, как правило, малым частным оператором. В настоящее время услуги ВСиВО на селе в Казахстане предоставляет множество малых частных операторов. Однако малые частные операторы часто не имеют полного юридического права предоставлять услуги ВСиВО; органам публичной власти об этом известно, но меры в этой связи не принимаются ввиду отсутствия иных возможных вариантов предоставления услуг ВСиВО. Если участие малых частных операторов в секторе ВСиВО получит официальный статус, эта бизнес-модель ВСиВО станет еще одной возможной моделью на селе.

Дальнейшее участие частных операторов в предоставлении услуг ВСиВО более целесообразно в двух случаях:

- когда частные операторы имеют более широкий доступ к источникам воды или к конкретным объектам инфраструктуры ВСиВО (например, ОСК);
- когда частные операторы построили и эксплуатируют малые объекты инфраструктуры (например, станцию водоподготовки или ОСК) на местах и предоставляют внутренние профессиональные услуги по их текущему ремонту и содержанию.

Взаимодополняемость предлагаемых бизнес-моделей ВСиВО

В таблице 3.1 ниже представлены сводные сведения о взаимодополняемости бизнес-моделей ВСиВО, рекомендуемых для малых городов и сел Казахстана. Основной рекомендуемой бизнес-моделью ВСиВО является модель предоставления услуг ВСиВО районным водоканалом, которая может быть отдельной моделью или моделью, которая дополняется другими моделями, более целесообразными в малых отдаленных сельских сообществах, такими как модель предоставления услуг ВСиВО организацией,

Таблица 3.1. Взаимодополняемость предлагаемых бизнес-моделей ВСиВО

Бизнес-модель ВСиВО	Зона обслуживания	Степень регионализации	Организационно-правовая форма предоставления услуг	Профессиональная организационно-техническая поддержка	Взаимодополняемость с другими бизнес-моделями ВСиВО
Модель предоставления услуг ВСиВО районным водоканалом	Район (или большая его часть или несколько соседних районов)	Регионализованная	Общество с ограниченной ответственностью или акционерное общество	Собственными силами	Это может быть отдельная модель или модель, дополняемая другим бизнес-моделями ВСиВО, внедренными в некоторых населенных пунктах
Модель предоставления услуг ВСиВО организацией, созданной местным сообществом	Один населенный пункт или группа соседних населенных пунктов	Децентрализованная	Организация, созданная местным сообществом	Обеспечивается районным водоканалом	Ограничивается отдаленными населенными пунктами, хорошо сосуществует с районным водоканалом, который обеспечивает профессиональную организационно-техническую поддержку ОМС
Модель предоставления услуг ВСиВО (малым) частным оператором	Один населенный пункт или группа соседних населенных пунктов	Децентрализованная	Частная форма собственности	Отчасти (например, лабораторный анализ) обеспечивается районным водоканалом, а отчасти - Собственными силами	Ограничивается отдаленными населенными пунктами, сосуществует с другими моделями
Модель предоставления услуг ВСиВО многоотраслевым коммунальным предприятием	Один город или район (или большая его часть)	Регионализованная или действует в том или ином конкретном городе	Общество с ограниченной ответственностью или акционерное общество	Собственными силами	Сосуществует с другими моделями

Источник: подготовлено авторами.

созданной местным сообществом, или модель предоставления услуг ВСиВО малым частным оператором. Для технической устойчивости обе модели – модель предоставления услуг ВСиВО малых организацией, созданной местным сообществом, и модель предоставления услуг ВСиВО малым частным оператором – требуют специализированных организационно-технических услуг, которые должны предоставляться районным водоканалом. Таким образом, все модели взаимно дополняют друг друга: районный водоканал продает свой экспертный потенциал и технические услуги, а модель предоставления услуг ВСиВО организацией, созданной местным сообществом, или модель предоставления услуг ВСиВО малым частным оператором обслуживает сельские сообщества, слишком малые для того, чтобы обеспечить районный водоканал рентабельной клиентской базой, или расположенные на большом расстоянии от районного водоканала, что делает его услуги слишком дорогостоящими.

Помимо этого, в таблице 3.1 отражена модель предоставления услуг ВСиВО многоотраслевым коммунальным предприятием, позволяющая получить экономию от увеличения объема деятельности за счет предоставления одновременно с услугами ВСиВО прочих коммунальных услуг. Так же, как в случае районного водоканала, районное многоотраслевое коммунальное предприятие может обеспечивать одновременно экономию от увеличения объема деятельности и экономию от увеличения масштаба деятельности.

На пути к плану действий по внедрению рекомендуемых бизнес-моделей ВСиВО

Рекомендуемая бизнес-модель ВСиВО предоставления услуг ВСиВО районным водоканалом основывается на допущении о том, что районная администрация отвечает за организацию предоставления услуг ВСиВО на своей территории; для выполнения этой функции районная администрация создает районные водоканалы, ответственные за предоставление услуг ВСиВО на территории района. Районные водоканалы также облегчают и поддерживают внедрение, при необходимости, других дополняющих бизнес-моделей ВСиВО.

Конкретный механизм будут предусматриваться районным (генеральным) планом развития ВСиВО, который должен быть разработан и утвержден районной администрацией. Помимо технических проектов инфраструктуры ВСиВО, в плане должен содержаться анализ различных бизнес-моделей ВСиВО и делаться выбор в пользу тех бизнес-моделей, которые оптимально соответствуют местным гидрологическим, техническим, финансовым и социальным условиям. В нем должны быть охарактеризованы в общих чертах предлагаемые бизнес-модели ВСиВО на местном уровне и их соответствующие зоны обслуживания в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В плане должно быть указано, в каких зонах будет применяться самоснабжение услугами ВСиВО, зоны, в которых действует или будет действовать модель предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами, и зоны, в которых услуги ВСиВО предоставляются или будут предоставляться в рамках модели районного водоканала. Важной составляющей районного (генерального) плана развития ВСиВО должен быть анализ финансовой доступности, подтверждающий, что рекомендуемые модели финансово устойчивы.

Местное население, проживающее на территориях, прилегающих к зоне обслуживания существующих систем ВСиВО, должно иметь право участвовать в процессе принятия решений, чтобы определять, предпочитает ли это население обслуживаться районным оператором ВСиВО или создать собственную организацию (кооператив или ассоциацию) для предоставления услуг ВСиВО.

Первоначальные инвестиции в строительство малых систем централизованного ВСиВО будут осуществляться районной администрацией, являющейся собственником построенной инфраструктуры ВСиВО на всей территории района. После этого инфраструктура будет передана районному водоканалу, в концессию или аренду, или по договору с соответствующей ассоциацией или кооперативом потребителей питьевой воды или малым частным оператором. Для этого необходимо пересмотреть действующее законодательство о договорах аренды и концессии, с тем чтобы районные администрации могли заключать соответствующие договоры с операторами.

Районный водоканал, действующий от имени районной администрации, должен отвечать за (а) оказание технической помощи малым операторам систем ВСиВО в районе, в т.ч. созданным самими местными сообществами (например, в лабораторном анализе воды, обнаружении утечек, проведении капитального ремонта и т.д.) и (б) мониторинг предоставления услуг ВСиВО на всей территории района.

Хотя районные администрации будут полностью отвечать за организацию предоставления услуг ВСиВО на всей территории соответствующих районов, в организации предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами, им следует опираться на поддержку администрации сел. Администрация сел должна отвечать за оказание поддержки гражданам в создании ассоциаций и кооперативов потребителей питьевой воды и в эксплуатации инфраструктуры ВСиВО.

Для координации развития ВСиВО в более крупной зоне районные планы развития ВСиВО может быть необходимо координировать или согласовывать с соответствующими областными органами власти. Центральные и областные органы публичной власти должны оказывать сельским районам финансовую и техническую помощь в разработке и реализации планов развития ВСиВО (например, путем принятия и распространения методических и руководящих документов, соответствующего обучения сотрудников районных администраций, ответственных за ВСиВО, и т.д.).

Такой подход необходимо четко закрепить национальной правовой базой, усиливающей функции районных администраций и наделяющей их полномочием на разработку районных планов развития ВСиВО и создание районных водоканалов. Рекомендуется включить соответствующие правовые нормы в законы и нормативно-правовые акты, регулирующие сектор ВСиВО.

Также необходимо провести анализ законодательства о предоставлении услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами. В настоящее время правовой базой модели предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами, в Казахстане служит закон «О сельских кооперативах». Одним из вариантов является анализ и изменение действующего законодательства; еще один вариант – разработать специальный закон непосредственно об ассоциациях и кооперативах потребителей питьевой воды. Учитывая, что модель предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами, рекомендуется в качестве преобладающей бизнес-модели ВСиВО в малых и отдаленных сельских сообществах, рекомендуется вариант принятия отдельного специального закона об ассоциациях и кооперативах потребителей питьевой воды.

Помимо анализа законодательства, для создания необходимой правовой базы рекомендуемых бизнес-моделей ВСиВО рекомендуется проанализировать действующую систему мониторинга и оценки (МиО) и принять меры по обеспечению ее эффективного функционирования, в частности внести изменения в действующие

формы сбора статистических данных по ВСиВО таким образом, чтобы в них отражались сведения об организационно-правовой форме предоставления услуг ВСиВО. Такую собираемую на местах информацию следует вначале агрегировать на районном уровне, а потом на областном и общенациональном уровнях. Эта информация поможет отслеживать и оценивать институциональное развитие услуг ВСиВО и принимать необходимые корректирующие меры.

Для развития сектора ВСиВО необходимо осуществлять инвестиции не только в инфраструктуру, но и в укрепление местного потенциала. Помимо технического и управленческого экспертного потенциала, также необходимо развивать финансовый и экономический экспертный потенциал в секторе ВСиВО, в том числе в части проведения технико-экономических обоснований и анализа финансовой доступности. Рекомендуется укреплять потенциал соответствующих институтов – или рынка – обладающих таким экспертным потенциалом на районном и областном уровнях.

Для укрепления потенциала ассоциаций и кооперативов потребителей питьевой воды рекомендуется оказывать им содействие в создании объединения или федерации ассоциаций и кооперативов потребителей питьевой воды областного или общенационального уровня. Союз или федерация будут являться центром необходимого экспертного потенциала для членов и будут представлять интересы членов в отношениях с органами публичного управления.

Внедрение рекомендуемых бизнес-моделей ВСиВО должно быть целью соответствующей национальной программы, управляемой на принципах управления проектами. Хотя программа будет реализовываться на местном уровне, ею должно руководить четко определенное ведомство-исполнитель центрального уровня¹, отвечающее за планирование, создание правовой базы, разработку необходимых стратегических и операционных руководящих принципов и – что очень важно – мониторинг хода развития рекомендуемых бизнес-моделей ВСиВО.

Рекомендуется рассмотреть возможность реализации пилотной фазы программы, в которой в отобранных пилотных районах будет внедрена модель предоставления услуг ВСиВО районными водоканалами и будут разработаны районные планы развития ВСиВО. Для содействия масштабированию полученного опыта должны быть разработаны и проверены на практике все необходимые руководящие принципы и образцы лучшей практики (например, «Руководящие принципы реформирования сельского ВСиВО»²; типовые договоры, шаблон районного (генерального) плана и т.д.). Пилотное внедрение рекомендуемых бизнес-моделей ВСиВО целесообразно осуществлять в партнерстве с донорами и международными организациями, занимающимися развитием ВСиВО в Казахстане.

Примечания

1. Например, Государственное агентство по делам архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства.
2. В том числе руководящие принципы разработки и утверждения районного (генерального) плана развития ВСиВО и создания районного водоканала.

Приложение А

Краткий обзор ВС и ВО в рассматриваемых странах

В настоящем обзоре представлены краткие общие сведения о ВСиВО в отдельных странах, перечисленных ниже. В соответствии с Техническим заданием проекта вначале был проведен обзор только стран ВЕКЦА. Однако по просьбе Комитета по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства регионального развития обзор был расширен, и им были охвачены отдельные европейские страны. В результате, был проведен обзор следующих стран:

- Азербайджан
- Армения
- Великобритания
- Грузия
- Италия
- Кыргызстан
- Польша
- Россия
- Румыния
- Таджикистан
- Туркменистан
- Украина
- Финляндия
- Франция
- Чешская Республика

Это страны разного уровня экономического развития: их ВВП на душу населения (по паритету покупательной способности (ППС)) разнится от 2 173 долл. США (Таджикистан) до 36 569 долл. США (Великобритания), плотность населения варьируется от 10 жителей на 1 км² (Туркменистан) до 259 жителей на 1 км² (Великобритания).

В таблице А.1 представлены основные географические и экономические характеристики стран, отобранных для анализа управления услугами ВСиВО.

Таблица А.1. Основные сведения о странах, отобранных для анализа управления услугами ВСиВО

Страна	Местоположение	Площадь	Население	Плотность населения	ВВП ППС 2013 г.	ВВП ППС на душу населения 2013 г.
		км ²	млн	чел./км ²	млрд долл. США	долл. США
Италия	Западная Европа	301 338	59,6	198	1 835,66	30 094,06
Франция	Западная Европа	551 695	63,9	116	2 289,62	35 941,52
Финляндия	Северная Европа	338 424	5,4	16	201,74	37 012,46
Великобритания	Северо-Западная Европа	243 610	63,2	259	2 391,04	37 501,70
Чешская Республика	Центральная Европа	78 864	10,5	133	292,54	27 662,99
Польша	Центральная Европа	312 679	38,5	123	824,78	21 005,39
Украина	Восточная Европа	603 628	44,5	74	340,68	7 532,92
Румыния	Юго-Восточная Европа	238 391	20,1	84	282,35	13 251,92
Россия	Северная Евразия	17 098 242	143,7	8	2 640,74	18 670,53
Армения	Кавказ, Евразия	29 743	3,4	114	20,83	6 128,16
Азербайджан	Кавказ, Евразия	86 600	9,3	107	102,43	11 003,54
Грузия	Кавказ, Евразия	69 700	4,9	70	28,73	6 355,74
Кыргызстан	Центральная Азия	199 951	5,6	28	14,49	2 567,82
Таджикистан	Центральная Азия	143 100	8,0	56	19,30	2 373,96
Туркменистан	Центральная Азия	491 210	5,1	10	53,59	9 394,35
Казахстан	Центральная Азия	2 724 900	17,7	7	248,56	14 750,46

* ППС означает «по паритету покупательной способности».

Источник: Международный Валютный Фонд и Всемирный банк.

Эти страны сгруппированы следующим образом:

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

Сектор водоснабжения и водоотведения **Кыргызстана** характеризуется децентрализацией ответственности, большими потерями воды и плохим состоянием инфраструктуры. Население снабжается питьевой водой из более чем 1 050 систем централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения. Большинство существующих систем водоснабжения требуют капитального ремонта; 40% систем водоснабжения являются системами водоснабжения, нормативный срок службы которых истек и которые находятся в нерабочем состоянии; 261 система водоснабжения не соответствует санитарно-гигиеническим требованиям. Доступ к водопроводной питьевой воде имеется приблизительно у 92% населения. Однако охват водоотведением в общенациональных масштабах составляет только 26%. Процесс реконструкции ВСиВО идет, однако для достижения значительного уровня обслуживания, особенно в сельской местности, еще предстоит проделать большую работу. В сельской местности преобладающей бизнес-моделью ВСиВО является модель предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами.

В **Украине** услуги водоснабжения и водоотведения характеризуются высоким водопотреблением на человека в сутки, ненадлежащим текущим ремонтом и

содержанием инфраструктуры и недостаточным финансированием сектора ВСиВО. Охват услугами централизованного водоснабжения в Украине относительно высок (83,3%), но уровень подключения к канализации достаточно низок. Одна из главных проблем, которую должна решить Украина – это высокий процент потерь воды и старая инфраструктура. За сектор ВСиВО совместно отвечают центральное правительство, региональные власти и местные органы управления, при этом последние несут ответственность за оказание услуг ВСиВО местному населению. Фактически, чем меньше населенный пункт, тем ниже уровень услуг ВСиВО. Как показывает опыт Украины, в надлежащей модели управления ВСиВО должен соблюдаться баланс разных уровней управления: центрального, регионального и местного, при этом особое внимание следует уделять малым муниципалитетам.

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

Услуги водоснабжения и водоотведения в **Финляндии** хорошо развиты. В соответствии с законом «Об услугах водоснабжения и водоотведения» за оказание, общее развитие и организацию услуг ВСиВО отвечают муниципалитеты. Муниципалитеты могут оказывать услуги ВСиВО самостоятельно или передавать их оказание по субподряду частным компаниям, но они отвечают за сектор ВСиВО только в муниципальных (городских) центрах. В сельской местности такая ответственность возложена на управляемые потребителями **кооперативы водоснабжения**, которые распределяют воду малым селам (в которых насчитывается определенное число фермерских хозяйств и домов) или конкретным домашним хозяйствам (приблизительно 10% населения). Кооперативы водоснабжения управляются по одной из двух моделей. В первой модели вода приобретается в муниципальной сети водоснабжения, и кооператив осуществляет инвестиции в собственную местную систему (распределительную сеть и насосные станции), ее эксплуатацию, содержание и текущий ремонт. Во второй модели у кооперативов имеется собственный источник водоснабжения, и они также отвечают за водозабор и водоподготовку. Плата за водоснабжение и водоотведение в сельских кооперативах определяется муниципальным коммунальным предприятием

определенного региона, несмотря на то, что муниципалитеты не отвечают за оказание услуг ВСиВО на селе. Муниципалитеты в малых городах и почти все сельские кооперативы очевидно убыточны, и муниципалитеты вынуждены поддерживать их финансово.

В **России** реформы, проведенные в секторе ВСиВО, пока недостаточны с точки зрения потребностей этого сектора. Несмотря на то, что в России находится четверть мировых запасов питьевой воды, Россия сталкивается со значительными трудностями в решении проблем, связанных с рациональным и безопасным водоснабжением и водоотведением. Во многих городах и в большинстве сел существующая система водоснабжения представлена устаревшей инфраструктурой, а инвестиции и внедрение новых технологий осуществляются с отставанием от темпов износа основных фондов. За организацию, текущий ремонт и содержание и развитие услуг ВСиВО отвечают муниципалитеты, хотя в некоторых случаях системы ВСиВО принадлежат правительству субъекта федерации. Доступ к централизованному водоснабжению есть только у 67% российского населения. В сектор все шире привлекаются частные операторы, однако у приватизации управления ВСиВО пока столько же преимуществ, сколько и недостатков.

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

В **Таджикистане** государственное унитарное предприятие «ХМК» отвечает как за политику ВСиВО, так и за услуги ВСиВО, которые оказывают его дочерние предприятия ВСиВО. Крупнейшие города Таджикистана функционируют вне сферы контроля «ХМК» и напрямую отвечают за оказание услуг ВСиВО своему населению. Преобладающей бизнес-моделью ВСиВО в селах является модель предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами. Страна находится перед выбором. Между децентрализованной и централизованной моделями управления услугами ВСиВО, в качестве еще одного варианта рассматривается регионализация услуг ВСиВО.

Доступ к услугам водоснабжения имеется в среднем у 57,6% населения Таджикистана (87% городского населения и 43% сельских жителей). Хотя в городах процент охвата представляется сравнительно высоким, услуги водоснабжения и водоотведения не являются ни надежными, ни безопасными: в Таджикистане имеются серьезные проблемы с качеством воды. Тарифы на питьевую воду не покрывают эксплуатационных затрат на услуги ВСиВО, в связи с чем значительное число объектов ВСиВО оказалось в критическом состоянии. Несмотря на то, что Правительством Таджикистана проведен целый ряд реформ, приняты законы и национальные планы, а также осуществлены международные инвестиции, для улучшения ситуации с ВСиВО в Таджикистане еще должны быть приложены огромные усилия. Должны быть приняты меры по повышению качества питьевой воды и увеличению охвата ВСиВО, особенно в малых городах и сельской местности. В последнее время Правительство Таджикистана при помощи ЕБРР реализует общенациональную программу реконструкции инфраструктуры ВСиВО. Вместе с тем проводится исследование по регионализации предприятий ВСиВО с целью повышения эффективности их деятельности.

В **Туркменистане** основная часть существующих систем ВСиВО была построена в 1950-1980-е гг. Вследствие ненадлежащего управления после приблизительно двадцати лет независимости качество услуг ВСиВО резко

ухудшилось. Снабжение бытовых потребителей качественной водой в достаточном объеме по-прежнему является непростой задачей. Начиная с 2011 г. предприятия ВСиВО отвечают за оказание услуг ВСиВО на обслуживаемой территории. Частные субъекты участвуют в секторе ВСиВО в Туркменистане в незначительной степени. Приблизительно 63% населения Туркменистана снабжаются водой посредством систем централизованного водоснабжения (84,5% городского населения и 42,1% сельского населения). Расширение доступа к безопасной питьевой воде официально признано национальным приоритетом.

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

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

Модель управления ВСиВО, существующая во **Франции**, основывается на большом числе малых муниципалитетов и коммун, (в среднем около 1 500 человек в каждой), ответственных за оказание услуг ВСиВО. Поэтому эта модель отнесена к числу моделей с низкой степенью консолидации. Однако малые муниципалитеты, стремящиеся достигнуть экономии от увеличения масштабов услуг ВСиВО, участвуют в межмуниципальном сотрудничестве, формируя более крупные зоны обслуживания ВСиВО. Вместе с тем оказание услуг ВСиВО часто передается частным компаниям по договорам о передаче полномочий, и с этой точки зрения эта модель является моделью с высокой степенью передачи полномочий. Следует отметить, что рынок частных операторов является высококонсолидированным, что означает, что на рынке доминирует всего несколько крупных компаний. Бизнес-моделью оказания услуг ВСиВО в малых городах и сельской местности является договор о передаче полномочий (в форме *affermage*, концессии или договора на управление) с частной компанией. Как правило, эта модель реализуется путем создания муниципального объединения с участием нескольких коммун. Остальные коммуны (приблизительно 20%) используют модель прямого управления услугами ВСиВО и создают собственные муниципальные услуги или предприятие. В последнее время ведется полемика о роли частных компаний в секторе ВСиВО и наблюдается заметная тенденция «ремуниципализации» предоставления услуг ВСиВО.

В **Чешской Республике** применяется модель управления ВСиВО, аналогичная модели, действующей во Франции. Централизованным водоснабжением

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

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

Ситуацию с услугами водоснабжения и водоотведения в Италии можно охарактеризовать как проблематичную. Доступ к водоснабжению недостаточен в связи с длительными сезонными периодами засух и неэффективным управлением водными ресурсами. Однако доля населения, подключенного к сетям водоснабжения, довольно высока и составляет 97%. Ответственность за услуги ВСиВО несет 91 оптимальная территориальная зона (АТО). Главными проблемами сектора ВСиВО являются раздробленность правовых и институциональных обязанностей в секторе, а также недостаточная координация всех участников. Другими показателями, характеризующими ситуацию в сфере ВСиВО в Италии, являются самое высокое в Европе потребление питьевой воды на душу населения и существенные потери воды в результате больших утечек в сетях водоснабжения, средний возраст которых превышает 30 лет. Несмотря на ряд реформ, проведенных в секторе ВСиВО, для преодоления существующих проблем требуются дополнительные инвестиции, особенно направленные на принятие мер водосбережения и обновление инфраструктуры. Сельские регионы извлекают пользу из регионализации сектора ВСиВО: в рамках АТО - они обслуживаются региональными предприятиями ВСиВО и оплачивают воду по таким же тарифам, как города.

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

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

В **Грузии** снабжение населения безопасной питьевой водой по-прежнему является непростой задачей. Ситуация в секторе водоснабжения и водоотведения чрезвычайно сложна. Большинство систем ВСиВО находятся в критическом состоянии в связи с антропогенным загрязнением, несоблюдением санитарно-гигиенических норм и трудной экономической ситуацией. Это связано с тем, что существенная доля водопотребителей испытывает трудности с оплатой услуг водоснабжения и водоотведения. Более того, 60% водопроводных труб и половина канализационных коллекторов полностью изношены, показатели качества воды часто не соответствуют требованиям охраны здоровья населения и нормам безопасности, и из-за утечек имеют место большие потери воды в сетях (около 40% общего объема). В городах Тбилиси и Рустави системы ВСиВО приватизированы и в настоящее время являются частной собственностью компании «Georgian Water and Power». Системы ВСиВО в других населенных пунктах за пределами Аджары являются государственными (собственником выступает Министерство регионального развития), но эксплуатируются одной операционной компанией. Доступ к услугам централизованного ВСиВО имеет приблизительно половина населения. Системы ВСиВО считаются главным залогом чистой окружающей среды и здоровья населения Грузии, особенно в сельской местности.

Коммунальное водоснабжение и водоотведение в Великобритании характеризуется надлежащим качеством услуг и всеобщим доступом к ним. Сектор ВСиВО функционирует посредством различных институциональных механизмов: в Англии и Уэльсе, с одной стороны, они отличаются от институциональных механизмов, действующих в Шотландии и Северной Ирландии, с другой. В Англии и Уэльсе этот сектор полностью приватизирован, в Шотландии и Северной Ирландии услуги ВСиВО предоставляет национальный оператор (в каждой стране). Водоснабжением охвачено почти 100% населения, водоотведением – 97%. Значительных отличий между услугами ВСиВО в городах и селах не существует. То, что услугами ВСиВО обеспечена высокая доля населения, а также наличие единой нормативно-правовой базы позволяет малым городам и селам пользоваться таким же уровнем услуг ВСиВО, как в городах. В Англии и Уэльсе услуги ВСиВО предоставляются частными региональными предприятиями ВСиВО. Индивидуальные приборы учета воды и тарифные ставки являются единообразными во всей зоне обслуживания, тарифные ставки зависят от зоны. Повышение тарифных ставок регулируется общенациональным органом регулирования в сфере водоснабжения и водоотведения OFWAT(ОФВАТ). Один из ключевых вопросов касается состояния инфраструктуры, которую необходимо реконструировать для сокращения потерь воды не только в

малых городах и селах, но и во многих городах Великобритании. К сожалению, для решения этой задачи придется постепенно повышать тарифы на услуги ВСиВО, что может быть неприемлемо для регулирующего органа.

Ситуационные исследования по странам

Ситуационные исследования по странам, перечисленным в приложении А, доступны по веб-линку: www.oecd.org/environment/outreach/.

Приложение В

Обзор бизнес-моделей, существующих в секторе водоснабжения и водоотведения, и уроки, извлеченные из опыта их применения в странах ЕС и странах ВЕКЦА

Хотя не существует универсальной «наилучшей» модели управления услугами ВСиВО и модель, успешно функционирующая в одной стране, возможно, не будет работать в другой стране, международный опыт позволяет извлечь важные уроки для выработки страной подхода к управлению ВСиВО. В настоящем разделе представлен краткий обзор моделей управления ВСиВО в отдельных странах Европы и странах ВЕКЦА. Этот обзор был частью фазы 2 проекта «Устойчивые бизнес-модели ВСиВО в малых городах и селах Казахстана»; который имел целью послужить основой национального диалога об оптимальных возможных моделях институционального развития ВСиВО в малых городах и селах Казахстана и способствовать этому диалогу.

Поскольку услуги ВСиВО входят в число жизненно важных услуг, предоставление услуг ВСиВО подпадает под сферу ответственности органов публичной власти. В зависимости от системы государственного управления страны эта ответственность закрепляется за органами публичной власти определенного уровня. В странах с децентрализованной системой управления эта ответственность обычно возлагается на муниципалитеты – низший уровень системы публичной власти и уровень управления, наиболее приближенный к населению. Когда предусмотренная законом ответственность за предоставление услуг ВСиВО возлагается на определенный уровень публичной власти, правовой базой определяется теоретическая зона обслуживания ВСиВО. В случае децентрализованной системы зона обслуживания совпадает с административной территорией того или иного муниципалитета. Однако это лишь теоретическая зона обслуживания, потому что услуги ВСиВО могут предоставляться только тем, кто проживает на территории, охваченной инфраструктурой ВСиВО. Проживающие за пределами территории, обслуживаемой системой централизованного ВСиВО, должны использовать малые системы или находить индивидуальные решения. Последнее обычно имеет место в сельских регионах, в городах существуют системы централизованного ВСиВО. Однако следует подчеркнуть, что, если правовой базой ответственность за оказание услуг ВСиВО возлагается на муниципальные органы, они ответственны за организацию этих услуг на всей территории муниципалитета, независимо от того, идет ли речь о городе или о сельской местности. Возложение ответственности за оказание услуг ВСиВО на малые муниципалитеты может повлечь за собой чрезмерное дробление сектора ВСиВО, в котором будет множество малых и слабых предприятий ВСиВО. Сталкивающиеся с такой проблемой страны стремятся реформировать этот сектор, проводя политику консолидации и укрупнения сектора ВСиВО (так называемой регионализации предприятий ВСиВО).

Анализ опыта управления услугами ВСиВО в отобранных странах показывает, что выбор модели предоставления услуг ВСиВО определяются двумя основными факторами¹. Первым фактором является степень консолидации или укрупнения сектора ВСиВО, вторым – степень передачи полномочий (степень управленческой и финансовой автономии оператора ВСиВО и степень участия частного сектора в ВСиВО).

Исходя из степени консолидации и степени передачи полномочий как двух ключевых факторов, можно определить модели ВСиВО, действующие в отобранных странах, перечисленных в приложении А. Результаты этого анализа показаны на рисунке В.1. Как видно из рисунка, можно выделить четыре группы рассматриваемых стран:

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

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

Рисунок В.1. Степень укрупнения и передачи полномочий на предоставление услуг ВСиВО в отдельных странах ЕС и странах ВЕКЦА



Источник: собственная оценка авторов.

На рисунке В.2 представлена классификация рассмотренных бизнес-моделей по степени передачи полномочий (степени управленческой и финансовой автономии и степени участия частного сектора) и по степени консолидации (укрупнения) сектора ВСиВО. Этой матрицей не охватываются все возможные бизнес-модели предоставления услуг ВСиВО – рисунок имеет целью показать потенциальные модели во взаимосвязи с решениями в области политики о консолидации ВСиВО и автономии поставщиков услуг ВСиВО.

Рисунок В.2. Матрица моделей предоставления услуг ВСиВО



Источник: собственная разработка и оценка авторов.

Рассматриваемые бизнес-модели обсуждаются ниже согласно предложенной классификации.

Модели предоставления услуг ВСиВО, классифицированные по уровням управленческой и финансовой автономии

Модели предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами

Модель предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами, представляет собой естественную альтернативу индивидуальным системам ВСиВО. Как правило, это мелкий поставщик ВСиВО, обслуживающий село или небольшой сельский населенный пункт, хотя имеются страны, в которых такой моделью охвачены более крупные территории. Жители населенного пункта создают организацию (в зависимости от законодательства страны это могут быть организации разных организационно-правовых форм, называющиеся по-разному), и эта организация, действующая от имени граждан, отвечает за оказание услуг ВСиВО.

Такие модели встречаются во всем мире, при этом каждая страна создает свою конкретную модель, наилучшим образом соответствующую местным условиям. Предоставление услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами, стало ведущей концепцией в реализации проектов водоснабжения в селах как прямое следствие более масштабного перехода от подходов централизованного планирования

при главенствующей роли предложения к децентрализованным моделям управления, ориентированным на спрос. Основным принципом этой модели является участие потребителей в процессе принятия решений, общественный контроль, участие общественности и распределение затрат. Группа жителей, совместно работающих над решением задачи оказания услуг ВСиВО, решает построить малую систему централизованного ВСиВО для местного населения. Как правило, при помощи извне и внося собственный вклад, они осуществляют инвестиции и передают их организации, созданной местным сообществом, (ассоциации, кооперативу) для эксплуатации, текущего ремонта и содержания. В покрытии стоимости услуг ВСиВО участвуют все жители в форме тарифов на воду или ежемесячных платежей. Помимо этого, они вносят вклад в покрытие стоимости работ по реконструкции инфраструктуры ВСиВО.

Организация, созданная местным сообществом, может эксплуатировать инфраструктуру ВСиВО и осуществлять ее текущий ремонт и содержание самостоятельно или привлекать по договору подряда частную компанию. Хотя у данной модели имеется множество преимуществ, у неё есть свои ограничения, особенно когда речь идет об обеспечении оказания услуг в долгосрочной перспективе. Все шире признается, что большинство населенных пунктов не могут осуществлять текущий ремонт и содержание своих систем самостоятельно и что в долгосрочной перспективе им понадобится помощь извне в той или иной форме.

Модель предоставления услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами, с ее многочисленными преимуществами считается решением проблемы неэффективности предыдущих подходов к оказанию услуг ВСиВО при главенствующей роли предложения, которые часто не отвечали истинным потребностям потребителей и вели к созданию систем, которые выходили из строя значительно раньше истечения их срока полезной службы. Однако эта модель, безусловно, не лишена проблем. Несмотря на то, что в рамках многочисленных проектов укрепления потенциала осуществляются крупные инвестиции, значительное число систем все равно сталкивается с проблемами. Многочисленные данные показывают, что после нескольких (в некоторых случаях небольшого числа) лет работы многие сельские системы ВСиВО начинают сталкиваться с различными проблемами и препятствиями, связанными с финансовой, технической и экологической устойчивостью. В настоящее время все шире признается, что большинство населенных пунктов не способны управлять своими системами ВСиВО без помощи извне в той или иной форме. Даже при наличии более совершенных подходов, ориентированных на повышение местного потенциала, просто нереалистично ожидать, что сельские населенные пункты смогут полностью сами решать задачу, особенно в первые годы после строительства системы ВСиВО. Хотя цифры разнятся, исследования, проводившиеся в разных странах, показывают, что приблизительно 30-40% сельских систем ВСиВО либо не функционируют, либо работают значительно ниже проектных показателей. Очевидно то, что системы ВСиВО должны строиться, но это только первый шаг в более сложном комплексе мер, которые должны быть предприняты для оказания по-настоящему устойчивых услуг ВСиВО, поскольку более широкий охват услугами не равноценен расширению доступа к ним. Такая ситуация требует не только реализации мер по укреплению местного потенциала, но и оказания более широкой институциональной помощи (например, проведение ремонтных работ, контроль качества воды и т.д.) для того, чтобы обеспечивать устойчивость работы систем ВСиВО.

Модели управления услугами ВСиВО муниципалитетами

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

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

Моделью, альтернативной бюджетной организации, с более высоким уровнем управленческой и финансовой автономии, в том числе в отношении инвестиций, является модель государственного или муниципального предприятия ВСиВО, или коммерческой организации. Государственное или муниципальное предприятие полностью принадлежит соответствующему субъекту публичной власти и обладает большей управленческой и финансовой автономией, чем бюджетная организация, и при этом остается под полным контролем публичной власти. В развитых странах на смену всем государственным и муниципальным предприятиям, функционирующим в соответствии со специальным сводом законов и нормативных актов, пришли коммерческие организации (компании) в форме обществ с ограниченной ответственностью и акционерных обществ. Как правило, в случае крупного предприятия ВСиВО применяется форма акционерного общества, потому что административные расходы, связанные с акционерными обществами, выше административных расходов обществ с ограниченной ответственностью. По сравнению с бюджетными организациями, коммерческие компании ведут бухгалтерский учет «методом начисления» и относят амортизацию инфраструктуры ВСиВО на себестоимость услуг ВСиВО, закладываемую в их тарифы на воду. Таким образом, они получают средства на эксплуатацию, ремонт и обновление основных фондов инфраструктуры ВСиВО. Функционируя по принципу «полная окупаемость финансовых затрат плюс прибыль», компании также могут

получать определенные средства для капиталовложений в модернизацию и развитие системы. На практике это часто не так, и, как правило, уровень прибыли предприятий ВСиВО недостаточен для крупных программ капиталовложений. В такой ситуации, помимо муниципального бюджета, компании могут также изыскивать средства для капиталовложений на финансовом рынке. Обычно модель оператора ВСиВО, принадлежащего муниципалитету, применяется для эксплуатации системы централизованного ВСиВО города или муниципалитета. Кроме того, она может применяться в случае нескольких отдельных систем в пределах одного муниципалитета, состоящего из города и нескольких сел. Важно упомянуть, что модель коммерческой компании, принадлежащей муниципалитету, применима только при наличии достаточной клиентской базы для покрытия стоимости услуг ВСиВО. В случае коммерческих компаний, закладывающих амортизацию инфраструктуры ВСиВО в свои тарифы, стоимость оказания услуг ВСиВО значительно выше, чем в случае бюджетных организаций. Это означает, что преобразовать бюджетную организацию в коммерческую компанию непросто, потому что для этого потребуется значительно повысить тарифы на воду.

В связи как с бюджетными организациями, так и с коммерческими компаниями важно упомянуть модель, в которой бюджетная организация или коммерческая компания оказывает не только услуги ВСиВО, но и другие коммунальные услуги. Такая модель называется моделью предоставления услуг ВСиВО многоотраслевыми коммунальными предприятиями и, как правило, внедряется в малых городах и селах, которые нуждаются во всех коммунальных услугах, но число жителей которых недостаточно для формирования рентабельной клиентской базы для операторов, оказывающих каждый вид услуг отдельно. В таком случае создается многоотраслевой оператор для отнесения затрат по всем видам услуг и поддержания таким образом стоимости услуг в пределах финансовой доступности.

Модели предоставления услуг ВСиВО в рамках ГЧП

Наивысшая степень передачи полномочий на предоставление услуг ВСиВО достигается в модели оказания услуг ВСиВО в рамках ГЧП. В этом случае муниципалитет заключает соглашение о ГЧП с частной компанией, передавая ему конкретные функции оказания услуг ВСиВО. Возможны разные варианты ГЧП, самые распространенные из которых представлены в таблице В.1.

У каждой модели имеются свои преимущества, недостатки и ограничения, а также необходимые предварительные условия их успешного внедрения. Вариант ГЧП начинается с подписания договора на оказание услуг, которым оговаривается, что частная компания занимается только эксплуатацией инфраструктуры ВСиВО, а капиталовложения осуществляет и коммерческие риски берет на себя публичный сектор. По договору на управление или договору аренды и концессии ответственность частного сектора шире; и, наконец, в случае разгосударствления частный сектор берет на себя самую широкую ответственность за предоставление услуг ВСиВО.

При рассмотрении моделей предоставления услуг ВСиВО в рамках ГЧП важно отметить, что такие модели применяются либо на муниципальном, либо на региональном и национальном уровне. Независимо от того, на каком административном уровне применяется модель ГЧП, важно подчеркнуть, что модели ГЧП можно внедрять только в том случае, если услуги ВСиВО рентабельны, что в сельской местности, где концентрация потребителей ВСиВО недостаточна, обычно

не так. В сельской местности имеются примеры заключения договоров на оказание услуг и договоров аренды, по которым малые частные компании осуществляют эксплуатацию и текущий ремонт и содержание малой инфраструктуры ВСиВО. На более крупных территориях с достаточной концентрацией потребителей применяются другие модели ГЧП с целью получения устойчивых доходов не только для покрытия затрат на эксплуатацию и текущий ремонт и содержание основных фондов, но и для получения прибыли частной компанией. Как правило, такие модели применяются в случае крупных городов и заселенных регионов.

Таблица В.1. **Варианты государственно-частного партнерства в секторе ВСиВО**

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

Источник: Всемирный банк (2007).

Модели предоставления услуг ВСиВО по уровням консолидации (укрупнения)

Представленные выше модели предоставления услуг ВСиВО актуальны в случае муниципальных зон обслуживания, в которых местные органы публичной власти по закону отвечают за предоставление услуг ВСиВО. Как упоминалось ранее, когда ответственность за предоставление услуг ВСиВО возлагается на муниципалитет, теоретическая зона обслуживания ВСиВО определяется территорией муниципалитета. Теоретическая, поскольку это не означает, что все жители этого муниципалитета автоматически получают доступ к системе централизованного ВСиВО. Доступ к ней будет только у проживающих в зоне, охваченной инфраструктурой централизованного ВСиВО. Проживающие вне зоны охвата системы должны использовать другие решения, как правило, малые системы ВСиВО или индивидуальное самоснабжение.

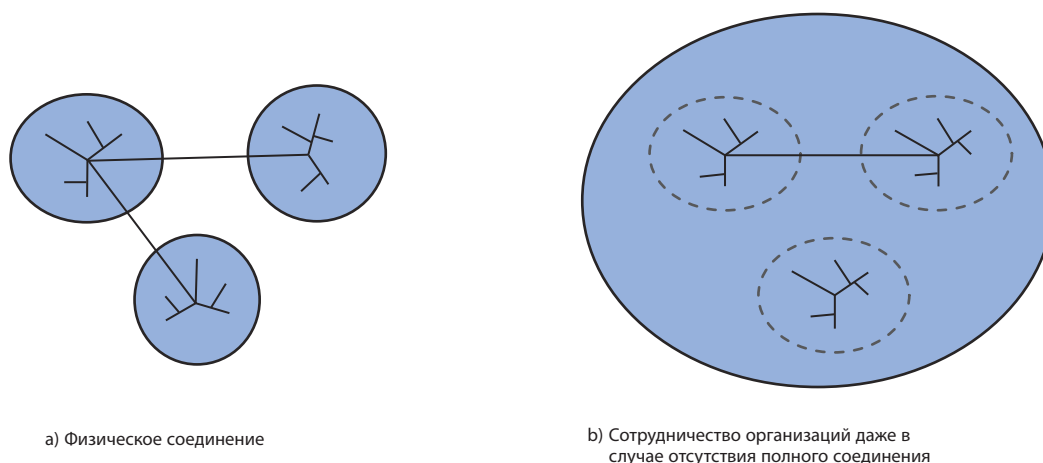
Идя в ногу с урбанизацией, в стремлении к экономии от увеличения масштабов системы централизованного ВСиВО обычно охватывают другие территории, становясь доступными для большего числа граждан. Система централизованного ВСиВО может расширяться за пределы административных границ муниципалитета. Такая модель оказания услуг ВСиВО типична для малых городов и городов, имеющих статус муниципалитета, инфраструктурой ВСиВО которых охватываются

сопредельные села, также имеющие статус муниципалитета. При таком подходе, который называется регионализацией услуг ВСиВО, предполагается, что увеличение зоны обслуживания позволяет достигать экономии от увеличения масштабов деятельности и поддерживать на минимальном возможном уровне удельную стоимость услуг. Услуги ВСиВО, которые представляют собой инфраструктурную монополию, требуют наличия зоны обслуживания определенного размера для того, чтобы система централизованного ВСиВО была экономически состоятельной при доступных тарифах. В случае раздробленной системы органов местного управления муниципальная модель оказания услуг ВСиВО сталкивается с проблемой недостаточного масштаба. В таких случаях потенциальным решением является регионализация услуг ВСиВО, ведущая к консолидации и укрупнению сектора ВСиВО.

Региональные модели предоставления услуг ВСиВО

Регионализация в этом случае означает предоставление услуг ВСиВО более чем одному муниципалитету или возложение ответственности за оказание услуг ВСиВО на орган более высокого регионального уровня государственного управления. Кроме того, регионализацию можно определить как группировку нескольких поставщиков услуг в одну административную и/или физическую структуру. Иными словами, регионализация может означать соединение физических систем, а также сотрудничество организаций посредством соглашений местных органов государственной власти (или их предприятий ВСиВО) о совместном осуществлении ряда видов деятельности (например, предоставление услуг по эксплуатации и текущему ремонту и содержанию основных фондов на территории другого муниципалитета – см. Рис. В.3). Регионализация услуг ВСиВО несет в себе целый ряд преимуществ. А именно: (i) соединенные между собой системы ВСиВО помогают устранить дисбаланс в доступности водных ресурсов между муниципалитетами; (ii) сотрудничество организаций позволяет достигнуть экономии от увеличения масштабов деятельности (и иногда инвестиций) и помогает повысить эффективность сектора (важнейший движущий фактор реформ по регионализации); (iii) поставщики услуг могут объединить свои потенциал, средства и ресурсы; (iv) может быть

Рисунок В.3. Две формы регионализации



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

уменьшена разница между тарифами благодаря возможности распределения затрат и более равной доступности услуг; и (v) вероятность привлечения финансовой поддержки доноров и, в конечном итоге, частного сектора выше в случае укрупненных предприятий ВСиВО. Кроме того, операторам с более крупной клиентской базой и более высокими доходами от платежей потребителей услуг значительно проще получить доступ к кредиту и капиталу.

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

- межмуниципальное соглашение
- межмуниципальное объединение
- совместная коммерческая компания.

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

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

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

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

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

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

В рамках обсуждения регионализации и консолидации услуг ВСиВО важно рассмотреть **понятие агломерации**, введенное Директивой ЕС по очистке городских сточных вод. В статье 2 Директивы Совета ЕС от 21 мая 1991 г. по очистке городских сточных вод (91/271/ЕЕС) агломерация определяется как территория достаточной концентрации населения и/или хозяйственной деятельности для сбора городских сточных вод и их отведения на городские очистные сооружения канализации или в пункт окончательного сброса. Важно подчеркнуть значение понятия «достаточная концентрация населения и/или хозяйственной деятельности» применительно к агломерации. В Директиве не дается определение того, что является достаточным уровнем концентрации населения – возможность дать такое определение предоставлена конкретным странам. Например, в Польше показатель минимальной концентрации населения установлен на уровне 120 подключенных человек на 1 км канализационной сети.

Это понятие серьезно влияет на **развитие городских систем водоотведения, потому что агломерация определяется в нем не исходя из административных границ, а исходя из концентрации населения**. Это означает, что агломерация может включать не только муниципалитет, но и муниципалитет и сопредельные с ним села или несколько муниципалитетов. Это означает, что одна агломерация может состоять из нескольких административных единиц и, наоборот, что на территории одной административно-территориальной единицы может находиться несколько агломераций. Это очень важное понятие, потому что юридическая ответственность за оказание услуг ВСиВО, как правило, возлагается исходя из системы государственного управления на основе административно-территориального устройства. Понятие агломерации обращает внимание лиц, занимающихся разработкой и проведением политики местного уровня, на концентрацию населения и/или хозяйственной деятельности, а не на административные границы.

Модель общенационального оператора услуг ВСиВО

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

Прочие аспекты моделей предоставления услуг ВСиВО

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

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

Рассматриваемые бизнес-модели ВСиВО и их применимость в малых городах и селах Казахстана

В таблице В.2 представлена краткая сводка рассматриваемых бизнес-моделей ВСиВО, действующих в странах ЕС и странах ВЕКЦА, и оценивается то, насколько они применимы в малых городах и селах Казахстана.

Таблица В.2. Сопоставление рассматриваемых бизнес-моделей ВСиВО, действующих в странах ЕС и странах ВЕКЦА

Бизнес-модель ВСиВО	Пример стран, в которых внедрена эта бизнес-модель	Возможность внедрения в малых городах и селах Казахстана
Степень регионализации предоставления услуг		
Модель децентрализованного предоставления услуг ВСиВО	Австрия, Молдова, Польша, Россия, Франция	Модель не обеспечивает необходимой экономии от увеличения масштаба деятельности и не решает проблемы недостаточного потенциала операторов водоснабжения/водоотведения. Модель децентрализованного предоставления услуг ВСиВО применима только в малых отдаленных населенных пунктах.
Добровольная регионализация	Австрия, Румыния, Молдова, Польша, Чешская Республика, Франция	Модель решает проблему экономии от увеличения масштаба деятельности, и поэтому ее можно внедрять в комплексе с соответствующими налоговыми и экономическими стимулами. Сроки внедрения будут длительными.
Обязательная регионализация	Великобритания, Италия, Болгария, Румыния (с очень сильными стимулами), Армения	Модель решает проблему экономии от увеличения масштаба деятельности, однако в случае Казахстана их следует внедрять вместе с дополняющей бизнес- моделью ВСиВО. Сроки внедрения будут короче, чем в случае добровольной регионализации.
Передача полномочий на предоставление услуг ВСиВО		
Предоставление услуг ВСиВО непосредственно местными органами публичной власти	Австрия, Франция, Молдова, Польша, Россия, Украина	Модель подвержена политизации и не подкрепляется корпоративным управлением.
Предоставление услуг ВСиВО непосредственно соседними местными органами публичной власти (но без создания ассоциации)	Австрия, Молдова, Польша, Россия, Украина, Франция	Модель подвержена политизации и не подкрепляется корпоративным управлением.
Предоставление услуг ВСиВО непосредственно соседними местными органами публичной власти путем создания ассоциации для предоставления услуг ВСиВО	Австрия, Франция, Польша, Россия, Украина	Модель подвержена политизации и не подкрепляется корпоративным управлением. Должно быть принято законодательство о муниципальных ассоциациях.
Предоставление услуг ВСиВО непосредственно местными/региональными коммунальными предприятиями или кооперативами	Австрия, Франция, Польша, Россия, Украина	Модель подвержена политизации и не подкрепляется корпоративным управлением. Эту модель можно внедрить в качестве первого шага до перевода на коммерческую основу районных водоканалов.
Предоставление услуг ВСиВО непосредственно коммерческими местными/региональными коммунальными предприятиями (обществами с ограниченной ответственностью или акционерными обществами)	Австрия, Франция, Польша, Россия, Украина	Эту модель можно внедрять особенно в окрестностях городов (путем преобразования районных водоканалов в общества с ограниченной ответственностью или акционерные общества)
Предоставление услуг ВСиВО организациями, созданными местными сообществами/кооперативами	Армения, Грузия, Кыргызстан, Финляндия, Польша, Молдова	Эту модель можно внедрять особенно в отдаленных малых селах; она требует постоянной поддержки организаций, созданных местными сообществами/кооперативов
Предоставление услуг ВСиВО малыми частными операторами, в том числе неформальными	Молдова	Эту модель можно внедрять особенно в отдаленных малых селах

Бизнес-модель ВСИВО	Пример стран, в которых внедрена эта бизнес-модель	Возможность внедрения в малых городах и селах Казахстана
Разные уровни участия частного сектора		
Модель передачи предоставления услуг ВСИВО по договору аренды или концессии с сохранением права собственности органов публичного управления на инфраструктуру ВСИВО	Чешская Республика, Франция, Румыния, Россия, Италия	Опыт концессий и аренды в секторе ВСИВО в Казахстане невелик. Модель можно внедрять, но необходимо укреплять потенциал и внести изменения в законодательство.
Модель предоставления услуг ВСИВО по договорам на управление	Армения, Франция, Польша	В Казахстане отсутствует опыт применения договоров на управление. Сектор не привлекает частных поставщиков услуг в связи с проблемами финансовой доступности и правилами тарифообразования.
Модель полной приватизации, в которой частные компании являются как собственниками, так и операторами инфраструктуры ВСИВО.	Великобритания	В настоящее время внедрение этой модели в Казахстане невозможно.
Многоотраслевые коммунальные предприятия	Россия, Польша, Украина, Сербия, Италия	Эта модель применима в городах, когда в районном центре или во всем районе уже предоставляются другие коммунальные услуги. Оптимальным подходом является применение этой модели в качестве второго этапа после процесса регионализации.

Источник: собственная оценка авторов.

Примечания

1. Термины «модель предоставления услуг ВСИВО» и «бизнес-модель» в настоящем отчете используются как синонимы.

Приложение С

Государственно-частное партнерство в секторе водоснабжения и водоотведения

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

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

Договорами на оказание услуг предусматривается «передача по договору» частному сектору конкретной деятельности по эксплуатации и текущему ремонту и содержанию основных фондов, обычно сроком на несколько лет. По договору такого типа государственный поставщик услуг устанавливает критерии результативности деятельности, оценивает претендентов, осуществляет надзор за подрядчиком и платит за услуги согласованную плату, которая может быть основана на фиксированной цене, действующей определенный срок (оплата издержек плюс твердая прибыль), или на фиксированной удельной цене. Для обеспечения более высокого прироста эффективности соответствующие договоры следует заключать на конкурсной основе. Договоры на оказание услуг представляют собой экономически эффективный способ удовлетворения особых технических потребностей предприятия ВСиВО, которое уже эффективно управляется и является коммерчески жизнеспособным. Однако такие договоры не могут заменить собой преобразования на предприятии ВСиВО, страдающем от неэффективного управления и неполного возмещения издержек.

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

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

- тарифы слишком низки для функционирования предприятия ВСиВО на коммерческой основе и правительству необходимо время для повышения тарифов или создания системы государственных субсидий, совместимых с участием частного сектора;
- в нормативной базе имеются недостатки, которые необходимо устранить до того, как сможет быть обеспечено долгосрочное участие частного сектора;
- другие формы ГЧП в стране не дали надлежащих результатов;
- местные органы публичной власти сталкиваются с трудностями в получении согласия ключевых заинтересованных сторон на долгосрочное участие частного сектора.

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

Аренда предполагает оплату частным подрядчиком публичному собственнику основных фондов исключительного права эксплуатации определенного предприятия, оказывающего услуги, и принятие им всех коммерческих рисков без ответственности за крупные капиталовложения. По договору аренды, также именуемому франшиза или аренда, подрядчик получает исключительное право на поток доходов от предоставления услуг ВСиВО. Такая институциональная форма десятилетиями применяется в системах водоснабжения и водоотведения Франции и Испании и в других странах в секторе управления твердыми бытовыми отходами. В рамках этой институциональной формы государственный собственник (арендодатель) сохраняет за собой ответственность за инвестиции в основной капитал и обслуживание долга. Подрядчик (арендатор) в рамках механизма аренды в сфере водоснабжения и водоотведения, как правило, должен финансировать оборотные средства и замещение активов с коротким сроком службы, например, трубопроводов малого диаметра. Аренда наиболее целесообразна, когда имеется возможность значительного повышения операционной эффективности, а потребности в новых капиталовложениях или возможности осуществления новых капиталовложений ограничены. «Чистая» аренда, однако, встречается редко. В большинстве случаев ответственность за капиталовложения частично возлагается на частного партнера, даже если это только ответственность за проведение работ по реконструкции системы ВСиВО. Такие договоры представляют собой нечто среднее между договором аренды и договором концессии.

По **договору концессии** на частного партнера возлагается ответственность не только за эксплуатацию и текущий ремонт и содержание основных фондов предприятия ВСиВО, но и за инвестиции. Однако активы остаются собственностью

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

Договоры по принципу **«строительство-эксплуатация-передача» (СЭП)** похожи на договоры концессии: услуги по ним предоставляются на групповой основе, и они, как правило, применяются в отношении новых проектов, таких как проекты строительства станций водоподготовки или очистных сооружений канализации. Например, по типичному договору по принципу «строительство-эксплуатация-передача» частная компания обязуется построить новую станцию водоподготовки, эксплуатировать ее несколько лет, а по завершении действия договора передать все права на нее коммунальному предприятию. Правительство или предприятие водоснабжения платит партнеру по договору СЭП за воду, получаемую в рамках проекта, по ставке, рассчитанной за весь срок действия договора, покрывающей расходы на строительство и эксплуатацию и обеспечивающей получение обоснованной прибыли. Договор между концессионером по принципу СЭП и предприятием ВСиВО, как правило, действует на основе «бери или плати неустойку» и обязывает предприятие ВСиВО оплатить предусмотренный объем воды независимо от того, был ли потреблен этот объем воды. Таким образом, весь риск изменения спроса возлагается на предприятие ВСиВО. Или же предприятие ВСиВО вносит плату за установленную мощность и плату за потребление, в результате чего предприятие ВСиВО и концессионер по принципу СЭП совместно несут риск спроса. Договоры СЭП, как правило, эффективны, если главная проблема, с которой сталкивается предприятие ВСиВО, касается водоснабжения или очистки сточных вод. Если проблема заключается в неэффективности водопроводной системы или низкой собираемости платежей, договор СЭП вряд ли ее решит – и может даже усугубить ее. Возможно множество вариантов модели СЭП, в частности механизм «строительство-эксплуатация-владение» (СЭВ), в котором активы на неопределенный срок остаются у частного партнера, и механизм «проектирование-строительство-эксплуатация» (ПСЭ), в котором государственный и частный секторы

совместно несут ответственность за капиталовложения. Кроме того, договоры СЭП могут применяться в отношении станций, требующих масштабного капитального ремонта – такие договоры иногда называют договорами РЭП («реконструкция-эксплуатация-передача»). Еще один вариант модели СЭП называется ПФСЭП, то есть «проектирование-финансирование-строительство-эксплуатация-передача». В этой модели частная компания берет на себя полную ответственность с самого начала осуществления капиталовложений, начиная с их проектирования, а затем финансирования, эксплуатации и, наконец, передачи актива предприятию ВСиВО.

Разгосударствление основных фондов водоснабжения и водоотведения (путем продажи активов или акций или путем выкупа предприятия руководством) может быть частичным или полным. В случае полного разгосударствления, как в случае концессии, частный сектор несет полную ответственность за эксплуатацию, текущий ремонт и содержание основных фондов и капиталовложения. В отличие от концессии при разгосударствлении право собственности на основные фонды переходит к частному сектору, то есть характер государственно-частного партнерства несколько отличается. При концессии на государство возлагаются две основные задачи: гарантия того, что основные фонды предприятия ВСиВО, собственником которых остается государство, эффективно используются и возвращаются в надлежащем состоянии по завершении срока действия концессии и защита путем регулирования потребителей от монополистического ценообразования и некачественного обслуживания. При разгосударствлении у местных органов публичной власти остается только задача регулирования, поскольку теоретически текущим ремонтом и содержанием основных фондов должна заниматься частная компания. Однако возможно такое, что у частных компаний не всегда есть долгосрочное видение. Даже в случае продажи актива регулирующему органу, возможно, необходимо тщательно изучить планы предприятия ВСиВО в отношении обновления или повышения качества своих основных фондов. В Англии и Уэльсе регулирующий орган требует от предприятий ВСиВО отчитываться о готовности их основных фондов к эксплуатации.

Хотя разгосударствление широко применяется в других инфраструктурных секторах, в секторе водоснабжения и водоотведения разгосударствление имело место только в Англии и Уэльсе. (Частные компании водоснабжения также давно действуют в некоторых частях Соединенных Штатов.) Ввиду государственной экономической важности инфраструктурных услуг правительство, как правило, не желает разгосударствлять активы водоснабжения и водоотведения без введения гарантий. Правительство Великобритании сохраняет за собой «страховочные» полномочия на назначение другого оператора в случае банкротства предприятия водоснабжения. Кроме того, правительством ограничивается срок действия лицензий, по которым действуют компании водоснабжения.

Приложение D

Результаты оценки осуществимости бизнес-моделей ВС и ВО в реальных условиях

Оценка осуществимости бизнес-моделей ВСиВО в реальных условиях составляла важную фазу настоящего исследования. Цель состояла в том, чтобы проверить осуществимость рекомендуемых бизнес-моделей ВСиВО в условиях Казахстана путем их обсуждения с ключевыми местными заинтересованными сторонами в сфере ВСиВО. Оценка осуществимости бизнес-моделей ВСиВО в реальных условиях состояла из двух частей:

1. фаза проведения консультаций на местном уровне с отобранными сообществами, органами публичной власти и операторами, представляющими разные бизнес-модели предоставления услуг ВСиВО в Казахстане, состоявшаяся в июне-июле 2015 г.; и
2. общенациональный семинар по ВСиВО в Астане, проведенный 15 октября 2014 г.

Результат первой фазы помог группе сотрудников проанализировать первоначальные предложения, выработанные в ходе предварительной фазы, и подготовить проект рекомендаций, представленных на общенациональном семинаре по ВСиВО в Астане и в настоящем Заключительном отчете.

Мероприятия по оценке осуществимости бизнес-моделей ВСиВО в реальных условиях проводились в ряде сообществ, представляющих следующие бизнес-модели ВСиВО:

- село Чунджа Уйгурского района Алматинской области – пример модели предоставления услуг ВСиВО районным водоканалом;
- село Кокозек Карасайского района Алматинской области – пример модели предоставления услуг ВСиВО кооперативом потребителей питьевой воды под названием «ЖелСуй»;
- село Белбулак Талгарского района Алматинской области – пример модели предоставления услуг ВСиВО по договору ГЧП;
- город Талгара Талгарского района Алматинской области – пример модели групповых водопроводов как источника водоснабжения;
- город Талгара Талгарского района Алматинской области – пример модели предоставления услуг ВСиВО предприятием ВСиВО малого города.

Во всех вышеуказанных сообществах сотрудники проекта встречались с представителями районных и сельских органов власти, руководством операторов ВСиВО и местным населением, в том числе с потребителями услуг ВСиВО. На

встречах обсуждались возможность внедрения рекомендуемых бизнес-моделей ВСиВО и улучшения, которые предлагается в них внести, при этом основное внимание уделялось модели предоставления услуг ВСиВО районным водоканалом и дополняющей модели предоставления услуг ВСиВО организацией, созданной местным сообществом. Основные итоги этих консультаций представлены ниже.

Модель предоставления услуг ВСиВО районным водоканалом в Уйгурском районе Алматинской области. Население Уйгурского района составляет приблизительно 65 000 человек, оно проживает в 25 сельских населенных пунктах. В десяти из этих сельских населенных пунктов услуги ВСиВО предоставляет районный водоканал «Уйгур Су Кубыры». Районная администрация планирует охватить зоной обслуживания всю территорию района.

Приведенные выше в отчете примеры районного водоканала «Уйгур Су Кубыры» и кооператива потребителей питьевой воды «Ел Суй» подтверждают, что две рекомендуемые бизнес-модели ВСиВО уже функционируют в Казахстане, хотя они пока не внедрены в масштабах всей страны, и некоторые их аспекты еще можно улучшить.

По мнению представителей обеих моделей, очень целесообразным способом управления для развития ВСиВО на районном уровне служит районный план развития ВСиВО. Кроме того, они сходятся во мнении о том, что, для того, чтобы эти бизнес-модели ВСиВО были финансово устойчивыми, они должны предоставлять финансово доступные услуги, которые должны подвергаться финансовому анализу и анализу финансовой доступности на местном уровне. Поскольку общую ответственность за организацию предоставления услуг ВСиВО несет районная администрация, районная администрация должна отвечать за оказание содействия местному населению в создании кооперативов потребителей питьевой воды и управление ими. Начальные инвестиции в строительство инфраструктуры ВСиВО должны осуществляться за счет органов публичной власти, а инфраструктуру следует передавать в концессию кооперативу потребителей питьевой воды.

На основе очень конструктивных дискуссий на первом этапе оценки осуществимости результаты и первоначальные предложения исследования были проработаны дополнительно, и был подготовлен проект рекомендаций, представленных на общенациональном семинаре по ВСиВО.

Отчет об общенациональном семинаре по ВСиВО в Астане 4 ноября 2014 г.

Общенациональный семинар, посвященный устойчивым бизнес-моделям водоснабжения и водоотведения (ВСиВО) в малых городах и селах Казахстана, состоялся 15 октября 2014 г. в Астане (Казахстан) в гостинице «Жумбактас». Этот общенациональный семинар был организован Общественным фондом «Центр водных инициатив» в рамках проекта ОЭСР «Устойчивые бизнес-модели ВСиВО в малых городах и селах Казахстана» при официальной поддержке Комитета по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управления земельными ресурсами Министерства национальной экономики Республики Казахстан и Комитета по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан.

В семинаре приняли участие представители Министерства национальной экономики, Министерства иностранных дел, Министерства сельского хозяйства, Министерства энергетики, Министерства по инвестициям и развитию, акимата Алматинской области, а также представители частных компаний, НПО и международных организаций Казахстана.

Председатель семинара Бегман Кулбаев, заместитель председателя Комитета по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управления земельными ресурсами, приветствовал участников от имени Министерства национальной экономики Казахстана. Участникам семинара были представлены практикуемые в настоящее время в Казахстане бизнес-модели ВСиВО и международный опыт устойчивого развития ВСиВО. В частности группа экспертов проекта от ОЭСР сообщила сведения о бизнес-моделях ВСиВО, преобладающих в малых городах и селах Казахстана; уроках, извлеченных из международного опыта стран ВЕКЦА и отдельных стран-членов ЕС, а также выводах и рекомендациях проекта ОЭСР. Кроме того, руководитель проекта РЭЦ ЦА Екатерина Стрикилева рассказала об опыте развития РЭЦ ЦА услуг ВСиВО, предоставляемых организациями, созданными местными сообществами. Руководитель проекта Айдос Кобетов (АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства») проинформировал участников о развитии правовой основы механизмов ГЧП в секторе ВСиВО.

На основе полученной информации участники семинара обсуждали возможные варианты развития и меры, которые необходимо принять, в частности:

- вопрос о принятии закона о водоснабжении и водоотведении,
- вопросы, касающиеся многоотраслевых коммунальных предприятий,
- управление инфраструктурой питьевого водоснабжения сельскими потребительскими кооперативами,
- вопросы инвентаризации и сертификации систем водоснабжения сектора ВСиВО
- усовершенствование тарифной политики с учетом воздействия на окружающую среду, оказываемого сектором водоотведения,
- введение стимулов к сокращению водопотребления.

По итогам обсуждений участники семинара приняли Резолюцию, включающую следующие рекомендации:

1. передать рекомендации проекта «Устойчивые бизнес-модели ВСиВО в малых городах и селах Казахстана» Комитету по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управления земельными ресурсами Министерства национальной экономики Республики Казахстан, с тем чтобы они были применены при разработке политики развития ВСиВО;
2. рассмотреть возможность апробации/проверки в определенных районах рекомендаций по разработке районного плана развития ВСиВО и создания районных предприятий ВСиВО наряду с дополняющими малыми системами ВСиВО, управляемыми организациями, созданными местными сообществами;
3. усовершенствовать систему мониторинга развития ВСиВО, особенно на селе в Казахстане, с акцентом на институциональном развитии.

Миссии по проекту

Отчеты о миссиях по проекту доступны по веб-ссылке: www.oecd.org/environment/outreach/.

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР представляет собой уникальный форум, в рамках которого правительства совместно работают над решением экономических, социальных и экологических проблем, возникающих в условиях глобализации. ОЭСР также находится на переднем плане усилий, направленных на обеспечение понимания новых тенденций и оказание помощи правительствам в решении связанных с этим задач, таких как корпоративное управление, информационная экономика и проблемы стареющего населения. Организация предоставляет площадку, где правительства могут обмениваться своим опытом в области экономической политики, вести поиск решения схожих проблем, узнавать о положительном опыте других стран и координировать свою национальную и внешнюю политику.

К числу членов ОЭСР относятся Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Словения, Соединенные Штаты Америки, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония и Япония. В работе ОЭСР также принимает участие Европейский Союз.

Издательство ОЭСР распространяет среди широкого круга пользователей статистическую информацию, собранную Организацией, и результаты исследований на экономические, социальные и экологические темы, а также конвенции, руководства и стандарты, принятые странами-членами.

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

За последние 15 лет правительство Республики Казахстан предприняло значительные усилия по улучшению коммунального водоснабжения и водоотведения (ВСиВО): оно установило достаточно амбициозные цели развития сектора, улучшило тарифную политику и инвестировало значительные бюджетные средства в инфраструктуру ВСиВО. Однако, недостаток данных о текущем институциональном развитии сектора и устойчивых моделей эксплуатации и финансирования ВСиВО в селах и малых городах, ограничивает возможности отраслевой политики и программ во многих странах, включая Казахстан. Выбор устойчивых бизнес-моделей на основе районного плана развития ВСиВО, улучшение системы мониторинга и оценки, и ряд других мер, предложенных в данном отчете, имеют целью помочь в снятии указанного ограничения.

содержание

Резюме отчета

Глава 1. Общие сведения о секторе водоснабжения и водоотведения в Казахстане

Глава 2. Преобладающие бизнес-модели водоснабжения и водоотведения в малых городах и селах Казахстана

Глава 3. Рекомендуемые бизнес-модели водоснабжения и водоотведения в Казахстане

Приложение А. Краткий обзор ВС и ВО в рассматриваемых странах

Приложение В. Обзор бизнес-моделей, существующих в секторе водоснабжения и водоотведения, и уроки, извлеченные из опыта их применения в странах ЕС и странах ВЕКЦА

Приложение С. Государственно-частное партнерство в секторе водоснабжения и водоотведения

Приложение D. Результаты оценки осуществимости бизнес-моделей ВС и ВО в реальных условиях

См. данную публикацию на <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257061-ru>.

Данная работа опубликована на сайте электронной библиотеки ОЭСР, куда поступают все публикации, периодические издания и статистические базы данных ОЭСР. Для получения дополнительной информации посетите страничку в интернете www.oecd-ilibrary.org.

