

**ДОСВІД ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА
У СЕКТОРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ КРАЇН, ЩО РОЗВИВАЮТЬСЯ:
АДАПТУВАННЯ В УКРАЇНІ**

У статті наведено досвід державно-приватного партнерства у секторі водопостачання та водовідведення країн таких регіонів: Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії; Латинської Америки; Африки; Азійсько-Тихоокеанського басейну. Доведено, що для комунального водопостачання нашої держави доцільне впровадження лише «легких» форм державно-приватного партнерства: договорів на управління, договорів на обслуговування та договорів довірчого управління.

В статье описан опыт государственно-частного партнерства в секторе водоснабжения и водоотведения стран таких регионов: Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии; Латинской Америки; Африки; Азийско-Тихоокеанского бассейна. Доказано, что для коммунального водоснабжения нашего государства целесообразно использование только «легких» форм государственно-частного партнерства: договоров на управление, договоров на обслуживание и договоров доверительного управления.

The article deals with experience of public-private partnership in the sphere of water supply and sanitation in the countries of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia; Latin America; Africa; Asia-Pacific Basin. It is proved that application of «light» forms of public-private partnership, such as contracts for management, contracts for service and contracts for confidential management, is reasonable for water supply system of our country.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, водопостачання, водовідведення, договори, приватний сектор.

Через значну кількість проблем, які виникли в секторі водопостачання на світовому рівні, уряди багатьох країн створюють сприятливі передумови для залучення приватного сектора з метою їх розв'язання. Особливо актуальним дане питання є для країн, що розвиваються, внаслідок відсутності тривалого досвіду такої співпраці та складної (часто мінливої) політичної та економічної ситуації в них. При цьому цілі залучення приватного сектора в різних країнах різні: для управлінської діяльності; для підвищення ефективності роботи водопостачальних підприємств; для підвищення якості надаваних послуг; для інноваційної діяльності шляхом впровадження сучасного обладнання та прогресивних технологій тощо.

Для комунального водопостачання України станом на сьогодні також властиві негативні тенденції функціонування: періодичне підвищення тарифів на водопостачання; низька якість послуг; низька ефективність виробництва; висока енергоємність виробничих процесів; занепад інноваційно-інвестиційної діяльності; фізичний та моральний знос інфраструктури; відсутність коштів у водопостачальних підприємств, місцевих бюджетів та держави на оновлення основних фондів тощо.

Виправити ситуацію можна лише шляхом залучення у підгалузь комунального водопостачання приватного сектора – у вигляді різноманітних форм державно-приватного партнерства (ДПП). А оскільки Україна станом на сьогодні належить до країн, що розвиваються, то вивчення та залучення досвіду ДПП у сфері водопостачання саме такої групи країн є актуальним науковим завданням.

Питання дослідження зарубіжного досвіду ДПП у сфері водопостачання населення перебувають під постійною увагою багатьох вітчизняних і зарубіжних

науковців, серед них І.В.Запатріна, К.В.Павлюк, О.В.Степанова, В.А.Голян, Н.В.Безбах., Guy Hutton, Jamie Bartram та інші. Ними розглянуто ДПП в окремих країнах Європи, Азії, Африки та Латинської Америки, виконано аналіз результатів його діяльності та подальших перспектив, а також можливостей впровадження набутого досвіду ДПП в Україні.

У публікаціях перерахованих вище дослідників не систематизований як світовий досвід ДПП у сфері водопостачання загалом, так і досвід країн, що розвиваються, зокрема. Не розроблено також конкретних рекомендацій стосовно вибору окремих форм ДПП для вітчизняного комунального водопостачання.

Виконати аналіз досвіду залучення приватного сектора у сферу водопостачання населення країн, що розвиваються, та виявити ті форми ДПП, які доцільні до імплементації у вітчизняне комунальне водопостачання.

Станом на сьогодні водопостачання є одним із секторів світового ринку надання послуг, який потребує значних змін. Той факт, що 420 млн. людей на планеті не мають постійного доступу до питної води та 1,052 млрд. людей потребують покращення умов водовідведення, свідчить про необхідність акцентування особливої уваги на подальшому розвитку водопостачання/водовідведення (ВВ) на світовому рівні. Одним із фундаментальних аспектів успішного вирішення цього складного завдання є забезпечення фінансування відповідних програм, заходів тощо. Наприклад, фінансування, пов'язане із досягненням Цілей Розвитку Тисячоліття в області водопровідно-каналізаційного господарства (ВКГ) у країнах, що розвиваються (з-поміж основних Цілей – зменшення вдвічі кількості населення, котре не має постійного доступу до безпечної питної води та елементарних санітарних умов), потребує інвестицій до 70 млрд. доларів США в рік (із них 18 млрд. – на збільшення охоплення населення послугами ВВ та 52 млрд. – на модернізацію та технічне обслуговування існуючих систем ВВ) [1].

Варто зазначити, що деякі з цих країн досягнули певних позитивних зрушень в напрямку поліпшення забезпечення населення питною водою. Це стало можливим завдяки залученню в цю сферу господарської діяльності приватного сектора у вигляді створення ДПП різноманітних форм. Розглянемо досвід цих країн, об'єднавши їх в окремі групи за географічними ознаками. До першої групи віднесемо країни Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії; другої – країни Азійсько-Тихоокеанського регіону; третьої – країни Латинської Америки; четвертої – країни Африки.

Проблеми комунального водопостачання країн першої групи загалом подібні і є спільним спадком радянської епохи. Адже для інфраструктури ВВ часів Радянського Союзу були властиві завищені потужності, що зумовлювало неефективну та дорогую експлуатацію основних фондів. Після розпаду СРСР недостатні капіталовкладення в розвиток інфраструктури, занижені обсяги фінансування на утримання, ремонт і реконструкцію систем ВВ призвели до зниження рівня послуг, інтенсивного зношення основних фондів та виникнення значних фінансових труднощів у комунальних водопостачальних підприємств. Для покращення ситуації низка цих країн розпочали активне налагодження

співпраці з приватним сектором (з метою залучення інвестицій у ВКГ). Однак внаслідок існування значної кількості перепон впровадженню ДПП у цій сфері рівень залучення приватного капіталу в неї на сьогодні залишається надзвичайно низьким. Навіть країни з найвищими в регіоні результатами співпраці з приватними операторами (Вірменія, Казахстан, Росія тощо) стикаються зі складними проблемами під час проведення галузевої політики, при створенні сприятливого інституціонального та нормативного середовища для залучення приватних інвесторів, а також під час реалізації конкретних проектів ДПП. Не маючи власного досвіду, країни регіону йдуть шляхом запозичення міжнародних здобутків у питаннях налагодження взаємно вигідної співпраці з приватним сектором [2, с.14-17].

Загалом за період з 2004 р. по 2008 р. населення регіону, послуги ВВ якому надає приватний сектор, зросло більш ніж удвічі – з 24 мільйонів до 50 мільйонів користувачів. Станом на 2008 рік приватні оператори надали послуги ВВ 20,5% жителів цих країн. Хоча інтенсивність залучення приватного сектора в різних країнах різна. Найбільш розвинуте ДПП у сфері ВВ у Вірменії – станом на 2008 р. 53% населення отримувало послуги, надані приватними операторами (що на 50% більше порівняно з 2004 р.). У Казахстані ДПП надавали послуги майже 41% населення, в Росії та Грузії – більше ніж 25%, в Україні та Киргизстані – не більше ніж 5% населення (дані наведені станом на 2008 р.). За оцінкою Організації Економічного Співробітництва та Розвитку країни Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії доцільно розглядати розділеними на 4 групи за ступенем залучення приватного сектора у сферу ВВ: 1) країни зі сприятливими інституційними умовами та значним практичним досвідом – Вірменія та Росія; 2) країни зі сприятливими інституційними умовами, але суперечливим та незначним практичним досвідом – Грузія, Казахстан, Україна; 3) країни, в яких склались певні передумови для залучення приватного сектору – Киргизстан, Молдова, Таджикистан та Узбекистан; 4) країни із несприятливими умовами для залучення приватного оператора – Білорусія, Азербайджан, Туркменистан [2, с.48].

Варто зазначити, що найбільш поширеними формами участі приватного оператора у ДПП даному регіоні є оренда (дві третіх від усіх договорів); контракти на управління (одна сьома від загальної кількості угод); концесії та договори на довірче управління. При цьому в різних країнах різні найбільш поширені форми співпраці, наприклад у Росії та Киргизстані – договори оренди, в Узбекистані – контракти на управління тощо [2, с.60; 3]. У Вірменії, найбільш прогресивній з точки зору залучення приватного сектора у сферу ВВ, найбільш поширеними формами його участі в ДПП є договори на управління та договори оренди. Починаючи з серпня 2009 р., всіма відносно крупними системами ВВ у Вірменії керують міжнародні оператори: Компанія водопостачання Єревана (договір оренди з Veolia Water); Компанія «Армоводоканал» (договір на управління з Saur); Лорі-водоканал, Ширак-водоканал і Нор Акунк (договори на управління з консорціумом, який складається із MVV decon, MVV Energie (Німеччина) і AEG Servise (Вірменія)). Основні результати співпраці – зростання ефективності діяльності водогосподарських підприємств, зменшення втрат води, зростання

якості послуг при помірних цінах на них [2, с.60].

Приватний сектор широко залучається до розв'язання проблем ВВ у багатьох країнах Азійсько-Тихоокеанського регіону, Латинської Америки та Африки. Хоча в цих регіонах домінує державне фінансування та управління ВВ (за винятком Чилі), однак ряд країн уже володіє значним досвідом залучення у нього приватного сектора (в основному у вигляді угод BOT (build-operate-transfer / будівництво-управління-передача), концесій та контрактів на управління) [4, с.88-119; 3].

На азійському ринку водних послуг приватний оператор з'явився у 1992 р. Станом на сьогодні форми його участі у ДПП найрізноманітніші. Наприклад, в Індії практикуються в основному контракти BOT і контракти на обслуговування [4, с.102] (при цьому на їх реалізацію згідно XI Плану розвитку країни державні інвестиції мають становити 47,11 млрд. дол. США, а приватні – 1,46 млрд. дол. США [5, с.101; 6]). У Філіппінах та Індонезії укладені найбільші в історії водного сектору концесійні угоди. Крім того, в Філіппінах додатково практикується впровадження догорів DBO (design-build-operate / проектування-будівництво-управління), а в Індонезії – угод BOT та створення спільних підприємств [4, с.102; 7, с.48].

У Камбоджі залучення приватного оператора широко практикується в невеликих містах – створено 35 підприємств, функціонуючих на основі договорів концесії, DBO та DBL (design-build-lease / проектування-будівництво-оренда). У Малайзії та Таїланді укладені договори BOT, у В'єтнамі – договори BOT та BOO (Build-Own-Operate) – «Будівництво-володіння-управління» [4, с.102; 7, с.48].

Для Китаю властиве динамічне зростання участі приватного сектору в середовищі ВВ зі збереженням тенденції до локалізації. ДПП в основному полягає в укладанні контрактів BOT на будівництво та управління каналізаційно-очисними спорудами, значно рідше – контрактів TOT (transfer-own-transfer / передача-володіння-передача – варіант BOT, коли муніципалітет продає існуюче підприємство приватному оператору на певний період часу) та створенні муніципальних спільних підприємств, які об'єднують комунальні підприємства та приватну корпорацію. Загалом за рахунок ДПП послуги ВВ надаються 2/3 населення країни [4, с.102; 7, с.48].

У Латинській Америці приватних операторів почали залучати до розвитку водного господарства ще в кінці XIX століття. На сьогодні регіональним лідером за досягнутими результатами у цьому напрямку діяльності залишається Чилі – завдяки 10 укладеним концесійним угодам та шляхом повної приватизації активів (7 випадків) всі 53 міські системи країни експлуатуються приватними фірмами або знаходяться в приватній власності (забезпечуючи надання послуг ВВ більше 50% населення 15 федеральних округів). Бразилія, Колумбія та Мексика залучають в основному місцевих приватних інвесторів, укладаючи з ними договори концесії (Бразилія – 39, Колумбія – 27, Мексика – 3), BOT (Бразилія – 10, Мексика – 19), управління та оренди (Колумбія – 22, Мексика – 2). В Аргентині у 1990 роках також започаткована масштабна програма залучення приватного сектора в галузь ВВ (18 концесійних угод), однак станом на сьогодні частина контрактів

анульовані, а в іншій частині проводиться перегляд умов. У Болівії укладено 2 концесійні угоди, в Гондурасі – 1 концесійна угода і 1 договір на управління та оренду, в Перу – 1 концесійна угода і 1 договір ВОТ [4, с.106; 7, с.48].

В Африці залучення приватного оператора (міжнародної компанії) до надання послуг ВВ вперше відбулося в Кот-д'Івуарі в 1960 р. Після цього, у 1989 р., договір оренди терміном на 10 років укладено в Гвінеї, пізніше, у 1996 р., у Сенегалі укладено 10-річний інноваційний контракт «аффермаж», який після успішного завершення у 2006 р. продовжено ще на 5 років. Загалом для країн Африки властива широка гама різноманітних контрактів у сфері ВВ: договори на обслуговування, угоди на управління, «аффермаж», оренда, концесії, ВОТ тощо. Однак на відміну від тенденцій в Латинській Америці та Азії, де модель концесії в минулому була основним методом залучення приватного сектора у сферу ВВ, в Африці до цього часу підписано лише декілька концесійних угод. Для країн цього континенту найбільш властиві короткотермінові контракти та контракти з низьким рівнем ризиків (управління/оренда тощо). Наприклад, у Буркіна Фасо укладено один договір на обслуговування та ВОТ, у Гані – 5-річні договори на управління, у Кенії – договори на обслуговування та управління, в Малі – договір на управління та концесійна угода (терміном на 20 років), у Мавританії – договори на управління (та й то лише в невеликих містах і тільки з водопостачання), у Мозамбіку – 8-річні договори на управління та договір оренди (терміном на 15 років), у Південній Африці – договір на управління, 2 концесійні угоди (терміном на 30 років) та договір на експлуатацію та технічне обслуговування (терміном на 25 років), у Танзанії – договір оренди (терміном на 10 років). Загалом у Африці, де традиційні методи надання послуг ВВ не відповідають темпам зростання чисельності населення та урбанізації, залучення значної кількості місцевих приватних інвесторів із обмеженими фінансовими ресурсами дозволяє уникнути виникнення значного дефіциту надання послуг на ринку ВВ [4, с.108-109; 7, с.48].

Варто зазначити, що динаміка залучення приватного сектора в сферу ВВ в країнах, що розвиваються, не завжди позитивна і залежить від політичного устрою в кожній окремо взятій із них, економічної ситуації та низки інших визначальних чинників. Однак наведених у статті прикладів цілком достатньо для рекомендацій стосовно налагодження ефективної співпраці з ним у рамках ДПП у сфері комунального водопостачання нашої країни.

Для України, як держави, що розвивається, в якій водогосподарські підприємства відносяться до сфери природних монополій, рівень їх рентабельності низький, управлінська діяльність неефективна, а приватний сектор через високі політичні та комерційні ризики проявляє надзвичайно низьку ініціативу стосовно участі в ДПП, найбільш раціональним виходом із ситуації, здатним підвищити ефективність діяльності водопостачальних підприємств, є укладання контрактів на виконання робіт (надання послуг), контрактів на управління та контрактів довірчого управління. При цьому основна вигода комунального/державного сектору полягатиме в збереженні підприємства у його власності із одночасним набуттям знань та досвіду приватного партнера. Лише імплементація найпростіших форм співробітництва (на початковому його етапі) з поступовим

завоюванням довіри приватного інвестора дасть можливість досягнути збільшення інвестицій у розвиток вітчизняного комунального водопостачання шляхом впровадження більш глибоких форм ДПП.

Подальші дослідження в даному напрямку полягатимуть у вивченні та аналізі всіх особливостей контрактів на виконання робіт (надання послуг), контрактів на управління та контрактів довірчого управління, які укладаються в країнах, що розвиваються, з метою створення таких форм цих контрактів, які найбільш повно враховуватимуть специфіку комунального водопостачання нашої країни.

Список використаних джерел:

1. Guy Hutton, Jamie Bartram. Global costs of attaining the Millennium Development Goal for water supply and sanitation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.who.int/bulletin/volumes/86/1/07-046045/en/>.
2. Матеріали регіонального совещания по вопросам участия частного сектора в водоснабжении и водоотведении в странах ВЕКЦА. Москва, Минрегион, 28-29 января 2010 года / OECD. – 2011. – 141 с.
3. Безбах Н.В. Використання зарубіжного досвіду в розвитку державно-приватного партнерства в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Bezbach.pdf>.
4. Участие частного сектора в инфраструктуре водоснабжения и водоотведения. Разработанный ОЭСР контрольный перечень действий публичной власти и гражданского общества / OECD. – 2009. – 130 с.
5. Запатрина И.В. Потенциал публично-частного партнерства в развивающихся экономиках / И.В. Запатрина. – К. : Цетродрук, 2011. – 152с.
6. Запатрина І.В. Розвиток державної підтримки публічно-приватного партнерства в Україні: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ep/2011_3/1_Zapatrina.pdf.
7. Сачёк А.Н. Государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальном хозяйстве: зарубежный опыт – в интересах Беларуси / А.Н. Сачёк // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 5. Эканоміка. Сацыялогія. Біялогія. – 2011. - № 2. – С. 45-51.