



**МІНІСТЕРСТВО З ПИТАНЬ
ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ**



ВЕКЦА

**На пути преодоления негативных последствий
децентрализации для сектора водоснабжения и водоотведения
Украины:**

**«Дорожная карта» с предложениями целей, графика и
распределения ответственности по выполнению задач**

«Дорожная карта» была разработана при поддержке Программы консультативной помощи Федерального министерства охраны окружающей среды в области охраны окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.

ВСТУПЛЕНИЕ

Национальный диалог о политике в области водоснабжения и водоотведения в Украине был начат в 2008 году.

Ключевыми партнерами являются Министерство по вопросам жилищно-коммунального хозяйства Украины, Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) и Рабочая Группа Водной Инициативы Европейского Союза.

Следующие цели национального диалога в Украине были определены на национальном уровне:

1. Проанализировать влияние децентрализации полномочий на сферу услуг водоснабжения и водоотведения в Украине.
2. Определить возможный перечень мероприятий по реформе, которые позволят осуществлять управление в секторе более эффективно и рационально.
3. Представить пакет мероприятий по реформированию в форме рекомендаций.

Целью этого документа является определение проблем, возникших в результате децентрализации полномочий по управлению водоснабжением и водоотведением от государственной власти к органам местного самоуправления. Эти проблемы могут быть решены путем принятия политических решений, в большей мере ориентированных на поиск механизмов сотрудничества органов местного самоуправления, а не на формирование новых законодательных инициатив.

Первое заседание Наблюдательного совета в рамках Национального диалога в области политики сектора водоснабжения и водоотведения Украины было проведено в апреле 2009 г. в Киеве. Проект «дорожной карты» реформ был представлен для обсуждения на втором заседании Наблюдательного Совета в октябре 2010 г. в Киеве.

«Дорожная карта» была разработана при поддержке Программы консультативной помощи Федерального министерства охраны окружающей среды в области охраны окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.

I. ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ СЕКТОРОМ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ В УКРАИНЕ, КОТОРЫЕ ТРЕБУЮТ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В РАМКАХ НАЦИОНАЛЬНОГО ДИАЛОГА

1. Децентрализация в отрасли водоснабжения и водоотведения

В Украине, в соответствии с законом органы местного самоуправления сел, поселков, городов имеют полномочия решать вопросы водоснабжения, отведения и очистки сточных вод от населения, а также осуществлять контроль качества питьевой воды.

Таким образом, децентрализация полномочий в этой сфере задекларирована в актах законодательства путем передачи ответственности от органов государственной власти органам местного самоуправления. Однако существует значительная разница в том, насколько эффективно этот процесс произошел в населенных пунктах разного размера и состояния социально-экономического развития. Особенностью децентрализации в

Украине является то, что все органы местного самоуправления наделены одинаковыми полномочиями в сфере водоснабжения и отведения и очистки сточных вод, при этом, значительная часть которых не получила адекватных ресурсов для выполнения возложенных на них функций.

Децентрализация - это передача полномочий и ответственности за предоставление публичных услуг от центральных органов власти местным или частному сектору

Общепринятые термины относительно пояснения децентрализации:

- **Политическая децентрализация** предусматривает, что местные власти должны нести больше ответственности перед теми, кто их избирает, и они должны лучше представлять местные интересы в процессе принятия политических решений
- **Административная децентрализация** передача ответственности за региональное или местное планирование, оперативное управление и частично за финансирование инфраструктуры и услуг от центральных администраций органам власти нижнего уровня
- **Фискальная децентрализация** основной компонент любой из форм децентрализации. Обеспечение доступа децентрализованной структуры к необходимым ресурсам и получение права принимать финансовые решения.

Источник: Руководство к децентрализации, Швейцарское агентство развития и сотрудничества, январь 2001 (перевод с английского)

1.1 Препятствия, созданные в силу административно-территориального устройства Украины.

Административно-территориальное устройство Украины унаследовано от Советского Союза, при существовании которого деление государства на административно-территориальные единицы не рассматривалось как основа для создания и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Соответственно, границы административно-территориальных единиц (которыми являются Автономная Республика Крым, области, районы, города, поселки и села) сегодня не совпадают с делением, определенным для сферы полномочий органов местного самоуправления. **В Украине больше административно-территориальных единиц, чем органов местного самоуправления.** Это приводит, в первую очередь, к неурегулированности вопросов землепользования, которые должны быть решены для организации водоснабжения и водоотведения. Особенно негативно неопределенность отношений землепользования сказывается на процессе привлечении частного капитала на условиях аренды или концессии, при необходимости проведения инвестиций в объекты инфраструктуры ВК.

По состоянию на декабрь 2009 года в Украине насчитывалось 29815 населенных пунктов, при этом - один представительский орган АР Крым (Верховный Совет Автономной Республики Крым) и 12110 местных советов (в том числе 24 областных совета).

Особым правовым статусом наделена Автономная Республика Крым (АР Крым), на территории которой полномочия государственной власти и местного самоуправления пересекаются с полномочиями республиканских органов власти. В сфере водоснабжения и водоотведения неурегулированность полномочий этих органов особенно проявляется в таких вопросах как: установление тарифов на территории соответствующих территориальных громад, выдаче разрешений на землепользование и пользование природными ресурсами и прочими. Город Севастополь, который территориально находится в Крыму, имеет свою, определенную актами законодательства, систему

взаимоотношений органов публичной власти и их влияния. При этом общие положения норм законодательных актов в части установления тарифов, привлечения частного бизнеса в управление объектами инфраструктуры, не отражают особенностей системы публичной власти в городе, определенной в результате существующего административно-территориального устройства Украины.

Кроме того, чрезмерная фрагментация административно - территориальных единиц привела к тому, что органам местного самоуправления крайне сложно обеспечивать стабильное экономическое развитие на территориях, имеющих маленькие размеры или преобладание в демографической структуре части населения не трудоспособного возраста. Без необходимой экономической базы для развития территориальных громад у органов местного самоуправления нет в перспективе возможности обеспечивать стабильное финансирование операционных и инвестиционных потребностей объектов коммунальной инфраструктуры.

1.2 Вопросы кадров и материального обеспечения

Нехватка квалифицированных кадров

Органы местного самоуправления в сельской местности в результате децентрализации полномочий остались «один на один» с проблемами правового характера без надлежащей юридической поддержки, необходимой для выполнения функций государственного регулирования субъектов естественных монополий; без надлежащего технического и кадрового обеспечения на уровне районных государственных администраций, которые необходимы для осуществления координации действий в сфере водоснабжения и водоотведения, планирования государственного финансирования капитальных инвестиций и обеспечения контроля качества питьевого водоснабжения.

Привлечение частного бизнеса на паритетных условиях для малых территориальных громад практически не реально. Причиной этого является отсутствие элементарных правовых и экономических знаний у представителей органов местного самоуправления в вопросах аренды и концессии.

На уровне АТЕ стратегическое планирование отсутствует

Государственная стратегия регионального развития на период до 2015 года задекларировала, что одним из принципов осуществления политики регионального развития является взаимосвязь долгосрочных стратегий, планов и программ развития, как на государственном уровне, так и на уровне административно-территориальных единиц (АТЕ). Однако планирование на уровне АТЕ уровня сел, поселков и городов районного подчинения практически не осуществляется, поскольку для выполнения этой функции у органов местного самоуправления нет соответствующих кадров и финансовых возможностей.

С точки зрения обслуживания коммунальной инфраструктуры, независимо от размера системы водоснабжения и канализации, потребности предприятий в техническом персонале и материально-технической базе практически однотипны. При этом материально-техническая база и техническая подготовка персонала предприятий, которые обслуживают системы водоснабжения и канализации сельских, поселковых населенных пунктов, существенно отличаются от крупных предприятий. Решение текущих эксплуатационных вопросов и устранение аварийных ситуаций маленькими предприятиями (иногда речь идет о субъекте хозяйствования, зарегистрированном в лице одного частного предпринимателя) является сегодня проблемой. Причина этому – высокая удельные (на одного абонента или на 1м3 реализованной воды и стоков) затраты на предоставление услуг. ***Экономическая доступность качественного обслуживания***

будет возможной только при условии расширения зоны обслуживания одного предприятия до определенного масштаба.

1.3 Финансовые и бюджетные аспекты

Несовершенство административной и фискальной децентрализации создает существенную проблему для деятельности органов местного самоуправления малых и средних громад.

Фискальная (бюджетная) децентрализация, которая задекларирована Конституцией Украины, и являющаяся ключевым компонентом децентрализации, не произошла в той мере, которая обеспечивала бы органам местного самоуправления всех уровней возможность реализации собственных полномочий. Финансовые возможности сельских, поселковых советов и советов городов районного подчинения крайне незначительны, так как существуют ограничения законодательных актов, включая Бюджетный кодекс Украины.

Потребности органом местного самоуправления не соответствуют их возможностям мобилизовать средства, как из местных источников, так и из переданных закрепленных источников и межбюджетных трансфертов.

К концу 2009 года 715 административно - территориальных единиц имели прямые отношения с государственным бюджетом. При этом более 12 тысяч местных советов имеют бюджетные полномочия. Таким образом, сегодня нет прямых отношений между государственным бюджетом и всеми бюджетами местного самоуправления. В частности, бюджеты территориальных громад сел, поселков, городов районного значения *зависимы от района* (районной рады и районной администрации). ***Район имеет чрезмерные (с точки зрения бюджетной децентрализации) управленческие рычаги на бюджетный процесс и перераспределение финансовых ресурсов***, поступающих в виде трансфертов из государственного бюджета.

В свою очередь, очень маленькие и финансово слабые громады не в состоянии содержать управленческий аппарат и обеспечивать финансирование текущих потребностей.

Таким образом, в результате таких межбюджетных отношений в течение многих лет (1994-2006) сельские, поселковые системы ВК (исключением являются отдельные населенные пункты в АР Крым¹) практически выпали из перечня объектов, финансируемых за счет средств государственного бюджета. При этом существующие объемы и структура бюджетных полномочий органов местного самоуправления этих громад остаются не обеспеченными надлежащей ресурсной базой. Эта проблема усиливается еще и тем, что органы местного самоуправления сел, поселков, районов и областей не имеют права осуществлять заимствования.

Меры, предпринимаемые государством, в части решения проблем, которые с ежегодной периодичностью возникают на предприятиях, созданных на собственности территориальным громадам, нельзя назвать эффективными:

- В течение 2004-2008 годов из государственного бюджета на безвозмездной основе направлялись средства на инвестиции в объекты коммунальной собственности

¹ В 2007 г. из общего бюджетного финансирования в размере 91 610,0 тысяч гривен сектора водоснабжения Крыма сектор сельского водоснабжения получил 22 020 тысяч гривен, или 24% общего финансирования этого сектора. [«Оценка состояния децентрализации и оказания услуг в секторе водоснабжения отдельных населенных пунктов Украины \(октябрь 2008 г.\)»](#)

городов, органы местного самоуправления которых имеют больше возможностей для привлечения инвестиционного капитала, чем местное самоуправление сел, поселков, районов и областей.

- Государство неоднократно субсидировало предприятия коммунальной собственности территориальных громад из государственного бюджета на цели покрытия убытков, возникающих при установлении органами местного самоуправления тарифов ниже уровня покрытия затрат.

Эти меры государственной бюджетной поддержки являются антистимулом для эффективного выполнения органами местного самоуправления своих полномочий в сфере водоснабжения и водоотведения. Как результат, деятельность предприятий отрасли хронически является убыточной. Недофинансированными являются потребности в инвестициях. Аварийные ситуации, результат изношенности объектов инфраструктуры, ликвидируются за счет государственного бюджета в режиме чрезвычайных ситуаций.

1.4 Правовые и институциональные вопросы, требующие последовательности в решении

В контексте проблематики децентрализации для сферы водоснабжения и водоотведения нерешенными с правой точки зрения являются вопросы:

- Экономического регулирования деятельности субъектов естественных монополий
- Обеспечения контроля качества питьевой воды, предоставляемой населению.

Национальная регулирующая комиссия

С принятием Закона Украины «О Национальной комиссии регулирования рынка коммунальных услуг Украины», начиная с июля 2010 года регулирование деятельности субъектов естественных монополий (в сфере централизованного водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения) осуществляется на двух уровнях: национальном и местном.

Реализация закона предусмотрена в два этапа – до 1 января 2011 года и после этой даты. До января 2011 года функции национального регулирующего органа будет осуществлять Национальная комиссия регулирования электроэнергетики Украины (НКРЭ), а затем Национальная комиссия по регулированию рынка коммунальных услуг (НКРПКУ), которая должна быть создана в период с июля по декабрь 2010 г.

На национальном уровне, национальный регуляторный орган имеет полномочия устанавливать тарифы, выдавать лицензии на осуществление деятельности, а также устанавливать технологические нормативы использования питьевой воды (ИТНИПВ), т.е. нормативы потерь. Полномочия национального регулирующего органа распространяются в сфере централизованного водоснабжения и водоотведения на субъекты хозяйствования, которые обслуживают **более 100 тыс. человек, или системы которых размещены на территории одной или более областей, или являются предприятиями с иностранными инвестициями.**

На местном уровне регулирующие функции распределяются следующим образом:

- органы местного самоуправления устанавливают тарифы для остальных предприятий, а также ИТНИПВ;

- областные администрации осуществляют лицензирование предприятий, которые не попадают под сферу регулирования национального регуляторного органа.

По экспертным оценкам, национальный регуляторный орган будет регулировать деятельность только 68 предприятий (которые отвечают перечисленным выше критериям), в то время как деятельность прочих сотен предприятий остается в зависимости от несовершенных тарифных порядков и процедур. Порядок расчета тарифов по существующим положениям закона устанавливает Кабинет Министров Украины. Этот порядок не позволяет устанавливать ориентиры для предприятий ВК снижать потери, неэффективные расходы на энергоресурсы и оплату труда; ограничивает возможности получения выгод для громад при привлечении частного капитала; не стимулирует потребителей рационально использовать воду; имеет несовершенные формулы корректировки тарифов на индексы инфляции.

На сегодня нельзя однозначно ответить (в силу отсутствия практики) сможет ли новый закон решить проблемы, которые существовали до его введения, а именно: отсутствие органа регулирования деятельности субъектов естественных монополий, которые осуществляют деятельность *на территории нескольких территориальных громад*, при этом общая численность обслуживаемого населения *меньше 100 тыс. человек*. В соответствии с законом каждый орган местного самоуправления должен утвердить (или согласовать) тариф для предприятия, которое предоставляет услуги потребителям на его территории. Это негативно сказывается на деятельности областных и районных предприятий, которые обслуживают потребителей нескольких территориальных громад, но находятся в сфере управления районных и областных советов; предприятий, которые основаны на собственности АР Крым и находятся в сфере управления Министерства ЖКХ АР Крым.

Процедура принятия и введения новых тарифов на услуги водоснабжения и водоотведения долгая и сложная. От начала расчета себестоимости услуг предприятием до принятия регуляторного акта об установлении тарифов органом местного самоуправления на соответствующей территории проходит практически 5 месяцев. Сложность применения такой процедуры можно представить на примере коммунального предприятия «Компания «Вода Донбасса», обслуживающего 179 административно - территориальных единиц, и тариф этой организации для его введения на территории каждого населенного пункта должен быть утвержден соответствующим органом местного самоуправления.

Сегодня сложно оценить весь спектр вопросов, которые нужно будет решать на национальном и местном уровне, для обеспечения эффективной реализации положений нового закона о национальном регуляторном органе и сколько изменений к закону будет необходимо принять.

Кроме указанных выше проблем регулирования тарифов, существуют проблемы связанные с получением разрешительных документов субъектами хозяйствования. К разрешительным документам относятся: лицензия на осуществление хозяйственной деятельности по предоставлению услуг централизованного водоснабжения; разрешение на специальное водопользование; специальное разрешение на пользование недрами. Так как получение разрешительных документов субъектами хозяйствования преимущественно происходит в районе, области или на уровне республиканских органов власти (например, прием документов на получение лицензии в Крыму осуществляет МинЖКХ Крыма) значительное количество субъектов сельского водоснабжения не имеют лицензий на осуществление хозяйственной деятельности; только часть из них

имеют разрешение на специальное водопользование. Получение специального разрешения на пользование недрами требует проведение исследований недр, что значительно удорожает стоимость получения разрешения. Как результат, специальное разрешение на пользование недрами в сельской местности имеют единицы. При этом субъекты хозяйствования могут быть привлечены к административной, материальной (гражданско-правовой) или уголовной ответственности за осуществление водоснабжения без указанных разрешительных документов.

Сегодня полномочия органов лицензирования предприятий ВК (национальный регуляторный орган и областные государственные администрации) превышают полномочия собственников объектов коммунальной инфраструктуры (органов местного самоуправления) при реализации договоров концессии. Орган лицензирования может аннулировать лицензию на осуществление деятельности в сфере централизованного водоснабжения и водоотведения предприятию, и это будет основанием для немедленного прекращения действия договора концессии. В этой ситуации орган местного самоуправления не может влиять на ход выполнения договора, стороной которого он является как концессионер. При наличии политического конфликта между органом местного самоуправления и органами государственной администрации представители частного бизнеса видят возможности для создания ситуаций необоснованного вмешательства в их хозяйственную деятельность с целью прекратить существующий договор концессии. Это создает возможности необоснованные риски частным компаниям и выступает фактором, сдерживающим привлечение частного сектора в сферу ВК.

Качество воды, водоотведения и очистки стоков

Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению контроля качества питьевой воды закреплены законом. Надзор за соблюдением санитарно-гигиенических и санитарно - эпидемиологических правил и норм в сфере централизованного питьевого водоснабжения всеми организациями и гражданами на территории Украины возложен на органы государственной санитарно-эпидемиологической службы Министерства охраны здоровья Украины. В то же время, проблемы качества питьевой воды, во многих случаях являются результатом того, что технологические системы, используемые на водоводах, не соответствуют уровню загрязнения источников (высокого уровня бактериологического, нитратного загрязнения; повышенной жесткости воды; концентрации железа) или проблемы связаны с подтоплением земель. Эти проблемы наиболее остро ощущаются в сельской местности.

В части очистки стоков в сельской местности, существующие системы очистки являются морально устаревшими, не организовано надлежащее накопление сточных вод и их вывоз, сети водоотведения засорены и не очищаются.

Во многих случаях решения такого рода проблем один орган местного самоуправления (села, поселка) не в состоянии решить без сотрудничества с соседними громадами или поддержки государства. Расходы на получение разрешительных документов для малых субъектов хозяйствования (для которых требования получения лицензий и прочих разрешений одинаково распространяется, как и для субъектов, обслуживающих системы больших городов) являются очень большими и неоправданными с точки зрения возможности их возмещения в тарифах. Крупные частные инвесторы не хотят инвестировать средства в объекты, которые используются для обслуживания небольшого количества потребителей.

II. ВОЗМОЖНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Проблемой, требующей политических решений, является передача государством ответственности органам местного самоуправления решать вопросы планирования местного развития, управления объектами коммунальной инфраструктуры, регулирования деятельности субъектов естественных монополий в части установления тарифов, финансирования инфраструктуры, контроля качества питьевой воды. При этом органы местного самоуправления не получили доступ к необходимым ресурсам (земельным, финансовым, прочее) и право принимать решения, необходимые для выполнения возложенных на них функций.

Таким образом, проблема децентрализации полномочий государственной власти носит комплексный характер, а соответственно, требует пакета решений, направленных на:

1. Создание стимулов для сотрудничества между несколькими органами местного самоуправления, направленного на укрупнение АТЕ, с целью обеспечения эффективного управления и инвестиций в объекты коммунальной инфраструктуры.
2. Оказание содействия органам местного самоуправления в привлечении частного капитала на условиях аренды и концессии.
3. Внедрение практики планирования, ориентированного на развитие административно-территориальных единиц (в частности в сфере обеспечения потребителей услугами питьевого водоснабжения и водоотведения)
4. Оказание содействия органам местного самоуправления в обеспечении надлежащего качества питьевой воды, подаваемой населению сел, поселков, городов районного подчинения, в которых качество воды из источников и систем централизованного водоснабжения не отвечает стандарту качества питьевой воды.

Необходимым условием реализации предложенного пакета политических решений являются:

- обсуждение пакета реформ;
- проведение заседания доноров и МФО с целью обсуждения пакета реформ и определения возможностей поддержки реализации мероприятий;
- создание межведомственной рабочей группы (при участии общественных организаций и доноров) для уточнения предложений и разработки плана реализации пакета реформ.

Техническую и финансовую поддержку децентрализации в Украине, а также реформам в секторе ВК сегодня предоставляют ряд организаций и доноров, которые реализуют проекты международной технической помощи:

- Европейская Комиссия
- Агентство США по международному развитию (USAID);
- Американская неприбыльная организация "Международное сотрудничество и развитие" (IRD)
- Канадское агентство по международному развитию (CIDA) проект реализует Федерация канадских муниципалитетов и Ассоциация городов и громад Украины
- Федеральное министерство окружающей среды Германии
- Немецкое бюро технического сотрудничества (GTZ) в Украине
- Посольство Нидерландов в Украине
- Проект модернизации государственных финансов Украины, при поддержке Международного банка и при участии SOFRECO
- Программа развития ООН в Украине
- Северная экологическая финансовая корпорация (NEFCO)

- Украинский фонд социальных инвестиций
- Швейцарское агентство по международному развитию (SIDA). Швейцарско-украинский проект «Поддержка децентрализации в Украине»
- Швейцарское Агентство развития и сотрудничества (SDC)
- Мировой Банк, проект создания совместно с ОЭСР Водной Академии для стран ВЕКЦА

Основную поддержку в обсуждении пакета предлагаемых реформ и их реализации могут предоставить следующие общественные организации:

Ассоциация «Укрводоканалэкология»

Ассоциация «Питьевая вода Украины»

Ассоциация городов и громад Украины

Реализация предложенного пакета мер далее изложена в виде «дорожной карты» на период с октября 2010 г. по декабрь 2015 г.. Этот период совпадает с периодом, который определен для реализации Общегосударственной программы реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства Украины на период 2009-2014 гг., Общегосударственной программы «Питьевая вода Украины на 2006-2020 гг., а также Государственной стратегией регионального развития до 2015 г.

Пакет №1. Создание стимулов для сотрудничества между несколькими органами местного самоуправления, направленного на укрупнение АТЕ, с целью обеспечения эффективного управления и инвестиций в объекты коммунальной инфраструктуры.

(а) *Обоснование*

Вследствие чрезмерной фрагментации административно-территориального устройства Украины проблемы децентрализации могут быть решены не только путем внесения изменений в законодательные акты Украины, а и через механизмы сотрудничества органов местного самоуправления, направленного на совместное решение типовых проблем. Государство может выступить в роли инициатора данного процесса, а также в роли стороны, обеспечивающей стимулирование сотрудничества органов местного самоуправления через механизмы бюджетной поддержки и государственного регулирования.

(б) *Необходимые мероприятия*

Реализация задач пакета №1 может включать следующие мероприятия:

- предоставление финансирования инвестиций из государственного бюджета на принципах револьверного финансирования (создание государственного предприятия для администрирования фондом, сформированным из средств государственно бюджета)
- создание инструмента предоставления частичных гарантий компаниям, обслуживающим несколько территориальных громад, с участием МФУ
- определение единого органа регулирования в части установления тарифов и выдачи лицензий компаниям, обслуживающим несколько территориальных громад
- предоставление финансирования из государственно бюджета на исследование недр с целью выдачи разрешений на специальное пользование недрами
- упрощение процедуры регистрации субъектов и получения разрешительных документов, необходимых для осуществления деятельности в сфере

централизованного водоснабжения и водоотведения, по принципу "единого окна (офиса)" на базе областных администраций.

(с) Ответственные

Со стороны государства инициаторами реализации реформ могут выступить следующие центральные органы исполнительной власти:

Министерство по вопросам ЖКХ Украины

Министерство регионального развития и строительства Украины

Министерство финансов Украины

Министерство экономики Украины

Министерство ЖКГ Автономной Республики Крым

Министерство строительной политики и архитектуры Автономной Республики Крым

(д) Период реализации

2010 -2011 гг.

Пакет №2. Оказание содействия органам местного самоуправления в привлечении частного капитала на условиях аренды и концессии.

(а) Обоснование

Органы местного самоуправления в Украине имеют полномочия привлекать частный бизнес к обслуживанию объектов коммунальной инфраструктуры на условиях управления, аренды, концессии, а также частный бизнес может участвовать в корпоратизации коммунальных предприятий. Для этого они руководствуются общими требованиями законодательства по данным вопросам. Нехватка компетентных кадров в органах местного самоуправления, представляющих территориальные громады сел, поселков, городов районного подчинения, и отсутствие ресурсов для привлечения квалифицированных консультантов не позволяет органам местного самоуправления вести переговоры с частным бизнесом на условиях равных партнеров. Государство может организовать методологическую поддержку органам местного самоуправления в вопросах организации отношений с частным бизнесом, а также сформировать информационную базу органов местного самоуправления, которые объединились для решения общих проблем и определили совместные проекты, с целью распространения этой информации потенциальным инвесторам.

(б) Необходимые мероприятия

Реализация задач пакета №2 может включать следующие мероприятия:

- предоставление государственной поддержки в виде разработки пакетов методических материалов по вопросам организации конкурса, формирования договоров и прочее, которые могут распространяться через государственную и региональную инфраструктуру привлечения инвестиций (например, Агентств привлечения инвестиций);
- организация на регулярной основе выпусков информационных материалов, обобщающих опыт органов местного самоуправления в сотрудничестве с частными партнерами, и их распространение через органы государственной исполнительной

- власти областей и районов;
- формирование реестра укрупненных АТЕ (объединившихся для решения определенных совместных проблем и определивших совместные проекты) для размещения через Бюро по обслуживанию инвесторов, торгово-промышленные палаты, ГП «Агентство развития жилищно-коммунального хозяйства» и т.д.;

(с) Ответственные

Министерство по вопросам ЖКХ Украины

Министерство регионального развития и строительства Украины

Министерство экономики Украины

(д) Период реализации

2010 -2015 гг.

Пакет №3. Внедрение практики планирования, ориентированного на развитие административно-территориальных единиц (в частности в сфере обеспечения потребителей услугами питьевого водоснабжения и водоотведения).

(а) Обоснование

Отсутствие практики планирование на уровне АТЕ уровня сел, поселков и городов районного подчинения, обусловленное тем, что у этих органов местного самоуправления практически нет соответствующих кадров и финансовых возможностей, не создает возможностей для осуществления политики регионального развития. Целесообразность планирования управления водными ресурсами и водоотведением для нескольких АТЕ должно обосновываться результатами оценки выгод и затрат от внедрения системы единого планирования в сравнении с планированием для одной АТЕ из выбранной группы. Государство может содействовать процессу осуществления планирования управления водными ресурсами в тех ситуациях, когда потребности в инвестициях для одной территориальной громады значительно превышают ее возможности, хотя, при совместном решении проблем обеспечения водой и водоотведения такие проекты становятся доступными.

(б) Необходимые мероприятия

Реализация задач пакета №3 может включать следующие мероприятия:

- Создание системы подготовки кадров по вопросам стратегического, финансового и технического планирования в сфере управления водными ресурсами и очистки стоков (возможная реализация через институты повышения подготовки кадров органов местного самоуправления, разработка соответствующих учебных программ, в том числе на базе Водной Академии для стран ВЕКЦА)
- Тестирование концепции усовершенствованного планирования управления водными ресурсами и очисткой стоков путем разработки единого плана (программы) для нескольких АТЕ (с использованием моделей финансового планирования и прочее)
- Разработка модели оценки выгод и затрат от внедрения системы единого планирования для нескольких АТЕ в сравнении с планированием для одной АТЕ из выбранной группы.

(с) Ответственные

Министерство по вопросам ЖКХ Украины

Министерство регионального развития и строительства Украины

Министерство финансов Украины

Министерство экономики Украины

(д) Период реализации

2010 -2015 гг.

Г. Пакет №4. Оказание содействия органам местного самоуправления в обеспечении надлежащего качества питьевой воды, подаваемой населению сел, поселков, городов районного подчинения, в которых качество воды из источников и систем централизованного водоснабжения не отвечает стандарту качества питьевой воды.

(а) Обоснование

Особенно остро проблема поддержки качества питьевой воды у потребителя ощущается в системах с изношенными трубопроводами и при условии сокращения водопотребления, что характерно сегодня для большинства территориальных громад в Украине. Кроме того, технологические схемы, которые используются на ряде водоводов, не отвечают уровню загрязнения источников водоснабжения и, соответственно, не могут обеспечить надлежащее качество питьевой воды. Для улучшения состояния систем питьевого водоснабжения необходимо проведение комплексной экологической и экономической оценки. Проведение таких оценок не доступно для финансово слабых громад. Государство может оказать такую методическую поддержку территориальным громадам, объединившимся для решения совместных проблем питьевого водоснабжения. Кроме того, инвестиционная поддержка со стороны государства для осуществления обоснованных решений, направленных на обеспечение качественным питьевым водоснабжением, может служить дополнительным стимулом для объединения территориальных громад.

(б) Необходимые мероприятия

Реализация задач пакета №4 может включать следующие мероприятия:

- предоставление государственной поддержки на проведение экономической и экологической оценки выбора сооружений и систем питьевого водоснабжения (централизованная, децентрализованная, с элементами децентрализации, с устройствами очистных установок на сети или у потребителя) с использованием методов экономического анализа типа «выгоды– затраты» для укрупненных АТЕ.
- Поддержка инвестиционных проектов, направленных на решение проблем качества воды путем совместного финансирования инвестиционных проектов, целесообразность которых будет подтверждена результатами экономической и экологической оценки выбора сооружений и систем питьевого водоснабжения.

(с) Ответственные

Министерство по вопросам ЖКХ Украины

Министерство регионального развития и строительства Украины

Министерство финансов Украины

Министерство охраны окружающей природной среды Украины

(д) Период реализации

2010 -2015 гг.

III. ДОРОЖНАЯ КАРТА РЕФОРМ В СЕКТОРЕ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ

В таблице А. 1 предоставлена информация о пакете мероприятий, которые необходимо реализовать для комплексного решения проблем децентрализации полномочий в секторе ВК. Все эти мероприятия ориентированы на создание стимулов для объединения АТЕ в укрупненные единицы.

| № | Задача | Механизмы реализации | Мероприятия | Ответственные | Международные партнеры | Сроки |
|----|--|--|--|---|--|------------------------------|
| 0. | Создание рабочей группы по вопросам решения проблем децентрализации полномочий в секторе ВК | Создание межведомственной рабочей группы и группы доноров (по согласию) | Проведение круглого стола с презентацией пакета политических решений и мероприятий, которые необходимо реализовать для комплексного решения проблем децентрализации полномочий в секторе ВК. Уточнение дорожной карты. | Мин ЖКГ Мин регионстрой | ОЭСР | Октябрь 2010 г. |
| 1 | Создание стимулов для сотрудничества между несколькими органами местного самоуправления, направленного на укрупнение АТЕ, с целью обеспечения эффективного управления и инвестиций в объекты коммунальной инфраструктуры | 1.1 Предоставление финансирования инвестиций на принципах револьверного финансирования | 1.1.1 Разработка концепции и положения о государственном револьверном фонде 1.1.2 Создание государственного предприятия для администрирования фондом 1.1.3 Организация и проведение разъяснительной работы среди органов местного самоуправления, направленной на организацию сотрудничества органов местного самоуправления | Мин ЖКГ Минфин Мин экономики Мин регионстрой | Мировой банк МФК ЕБРР АМР США | 2010 2011 2011 |

| | | | | | | |
|--|--|---|--|--|---|-------------------|
| | | 1.2 Разработка инструмента предоставления частичных гарантий с участием МФУ | 1.2.1 Разработка концепции 1.2.2 Создание механизма | Мин ЖКГ Минфин | Мировой банк МФК ЕБРР Немецкий банк развития KfW | 2011 2011-2012 |
| | | 1.3 Определение единого органа регулирования в части установления тарифов и выдачи лицензий компаниям, обслуживающим несколько территориальных громад | 1.3.1 Разработка концепции проекта закона о создании регуляторного органа | Мин ЖКГ | АМР США | 2010 |
| | | 1.4 Предоставление финансирования из государственного бюджета на исследование недр с целью выдачи разрешений на специальное пользование недрами | 1.4.1 Проведение круглого стола по обсуждению проблематики и путей решения 1.4.2 Разработка проекта ПКМУ о предоставлении финансирования из государственного бюджета на исследование недр с целью выдачи разрешений на специальное пользование недрами для субъектов хозяйствования на территории укрупненных АТЕ | Министерство охраны окружающей природной среды Украины Мин ЖКГ ОДА | ПРООН ДезПро | 2010 2010-2011 |

| | | | | | | |
|---|--|---|---|--|---------------------|---|
| | | 1.5 Упрощение процедуры регистрации компаний и получения разрешительных документов, необходимых для осуществления деятельности в сфере централизованного водоснабжения и водоотведения, по принципу "единого окна (офиса)" на базе областных администраций. | 1.5.1 Проведение круглого стола по обсуждению проблематики на примере пилотной области 1.5.2 Определение модели предоставления административных услуг по принципу «единого окна» | Мин ЖКГ Мин регионстрой Минэкономики | ПРООН Дезпро | 1 полов 2011 г. 2я половина 2011 г. |
| 2 | Оказание содействия органам местного самоуправления в привлечении частного капитала на условиях аренды и концессии | 2.1 Предоставление государственной поддержки в виде разработки пакетов методических материалов по вопросам организации конкурса, формирования договоров и прочее, которые могут распространяться через государственную и региональную инфраструктуру привлечения инвестиций | 2.1.1 Разработка методических материалов и их публикация 2.1.2 Проведение обучения на базе Агентств привлечения инвестиций, ТПП и прочее 2.1.3 Проведение международной конференции по вопросам обмена опытом в сфере привлечения частного сектора в сектор водоснабжения и водоотведения | Мин ЖКГ | АМР США ОЭСР | 2010-2011 гг. 2 я половина 2011 г. 1 я половина 2011 г. |
| | | 2.2 Формирование реестра укрупненных АТЕ (объединившихся для решения определенных совместных проблем) для | 2.2.1 Проведение рабочих встреч по организации работ по формированию реестра 2.2.2 Формирование | Мин регионстрой Минэкономики | | 1 я половина 2011 г. |

| | | | | | | |
|---|---|--|---|---|----------------------|--|
| | | размещения через Бюро по обслуживанию инвесторов, торгово-промышленные палаты и т. д. | предложений по созданию реестра и источников его финансирования | | | |
| 3 | Внедрение практики планирования, ориентированного на развитие административно-территориальных единиц (в частности в сфере обеспечения граждан услугами питьевого водоснабжения и водоотведения) | 3.1 Создание системы подготовки кадров по вопросам стратегического, финансового и технического планирования в сфере управления водными ресурсами и водоотведения. (рассмотреть возможность привлечения института подготовки кадров, разработки соответствующих учебных программ, в том числе на базе Водной Академии для стран ВЕКЦА) | 3.1.1 Проведение рабочих встреч по организации работ по созданию системы подготовки кадров 3.1.2 Разработка учебной программы 3.1.3 Создание системы подготовки кадров | Минрегионстрой Мин ЖКГ | ОЭСР Мир банк | 2010 г. 2010-2011 гг 2я половина 2011 г. |
| | | 3.2 Тестирование концепции усовершенствованного планирования управления водными ресурсами и очисткой стоков путем разработки единого плана (программы) для нескольких АТЕ уровня села и поселков (с использованием моделей финансового | 3.2.1 Проведение рабочих встреч по вопросам разработки концепции усовершенствованного планирования, обзор международного опыта по этим вопросам 3.2.2 Разработка концепции усовершенствованного планирования | МинЖКГ Госводхоз Минрегионстрой | ОЭСР | 2010 г. 1 я половина 2011 г |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|------|---|
| | | планирования) | 3.2.3 Выбор пилотной АТЕ для разработки и тестирования модели 3.2.4 Разработка модели финансового планирования 3.2.5 Презентация модели на семинаре для заинтересованных сторон и распространение опыта | | | 2 я половина 2011 г. 2012 г. 2 я половина 2012 г. |
| | | 3.3 Разработка модели оценки выгод и затрат от внедрения системы единого планирования для нескольких АТЕ в сравнении с планированием для одной АТЕ из выбранной группы. | 3.3.1 Проведение семинара по вопросам модели оценки выгод и затрат от внедрения системы единого планирования для нескольких АТЕ 3.3.2 Выбор пилотной АТЕ для тестирования модели 3.3.3 Разработка модели на примере выбранной АТЕ 3.3.4 Презентация результатов тестирования модели и их распространение | МинЖКГ Госводхоз Минрегионстрой | ОЭСР | 2-я половина 2012 г 2я половина 2012 г. 2013 г. |
| 4 | Оказание содействия органам местного самоуправления обеспечить надлежащее качество питьевой воды, | 4.1 Предоставление государственной поддержки на проведение экономической и экологической оценки выбора сооружений и | 4.1.1 Проведение научной конференции по вопросам проведения экономической и экологической оценки выбора сооружений и | Мин ЖКХ Минрегионстрой Минфин | | 1я половина 2011 г. 1-я половина |

| | | | | | | |
|--|--|---|---|--|--|---|
| | <p>подаваемой населению сел, поселков, городов районного подчинения, в которых качество воды из источников и систем централизованного водоснабжения не отвечает стандарту качества питьевой воды</p> | <p>систем питьевого водоснабжения (централизованная, децентрализованная, с элементами децентрализации, с устройствами очистных установок на сети или у потребителя) с использованием методов экономического анализа типа «выгоды – затраты» для укрупненных АТЕ</p> | <p>систем питьевого водоснабжения с использованием методов экономического анализа типа «выгоды – затраты» для укрупненных АТЕ.</p> <p>4.1.2 Организация тендера на выбор пилотной АТЕ, для которой актуально решение вопросов выбора систем питьевого водоснабжения, а также организации, которая сможет выполнить требуемую оценку</p> <p>4.1.3 Финансирование научно-исследовательской работы</p> <p>4.1.4 Презентация результатов исследования для распространения опыта</p> | <p>Мнистерство охраны окружающей природной среды Украины</p> | | <p>2011 г. 2-я половина 2011 г.</p> |
| | | <p>4.2. Поддержка инвестиционных проектов, направленных на решение проблем качества воды путем совместного финансирования инвестиционных проектов, целесообразность которых будет подтверждена</p> | <p>4.2.1 Разработка положения о финансировании проектов, целесообразность которых будет подтверждена результатами экономической и</p> | | | <p>2 я половина 2011 г.</p> |

| | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|
| | | результатами экономической и экологической оценки выбора сооружений и систем питьевого водоснабжения | экологической оценки выбора сооружений и систем питьевого водоснабжения в рамках государственной программы «Питьевая вода Украины» | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|