

УДК 330.15

## ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗАЛУЧЕННЯ ПРИВАТНОГО СЕКТОРА У СФЕРУ ВОДОПОСТАЧАННЯ: АЛЬТЕРНАТИВИ ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

**Стасюк В.В.***Луцький національний технічний університет*

Наведено загальний досвід залучення приватного сектора у сферу водопостачання європейських країн. Детально розглянуто державно-приватне партнерство у цій сфері у Франції, Німеччині, Польщі. Встановлено, що найбільш поширеними формами співпраці з приватним сектором у водогосподарському секторі європейських країн є концесія, оренда, спільні підприємства та змішані види концесійних угод. Доведено, що для України, як держави з нестабільним політичним та економічним кліматом, недосконалою нормативно-правовою базою в області комунального водопостачання та відсутністю перспектив щодо покращення його стану доцільним на сьогоднішній день є впровадження лише таких форм державно-приватного партнерства, як договори на управління, договори на обслуговування та договори довірчого управління.

**Ключові слова:** комунальне водопостачання, приватний сектор, концесія, оренда, державно-приватне партнерство.

The general experience of attraction of private sector into the sphere of water supply of European countries has been presented. Public-private partnership in this sphere in France, Germany and Poland has been examined in details. It has been determined that the most prevailing forms of collaboration with private sector in water supply sphere of European countries are concession, lease, common utilities and mixed forms of concession contracts. It has been proved that the most reasonable for Ukraine, as for the state with instable political and economic climate, with imperfect normative and legislative basis in the sphere of municipal water supply and with deficiency of perspectives for improvement of its condition, is application of such forms of public-private partnership as contracts for management, contracts for service and contracts for confidential management.

**Key words:** municipal water supply system, private sector, concession, lease, public-private partnership.

**Актуальність проблеми.** Станом на сьогоднішній день водопостачання є одним із секторів світового ринку надання послуг, який потребує значних змін. Той факт, що більше 420 млн. людей на

планеті не мають постійного доступу до питної води та 1,052 млрд. людей потребують покращення умов водовідведення [1], свідчить про необхідність його реформування з метою забезпечення можливості подальшого розвитку. Навіть ряд країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку зіштовхнулись із значними труднощами, пов'язаними з необхідністю модернізації/заміни зношеної інфраструктури водопровідно-каналізаційного господарства (ВКГ) (і, відповідно, з необхідністю виділення на це значних коштів) та досягненням відповідності сучасним (більш жорстким порівняно з попередніми) вимогам до водопостачання. Наприклад, Франція та Великобританія до 2030 р. повинні збільшити витрати на водопостачання та водовідведення (ВВ) на 20% для забезпечення досягнутого на сьогодні рівня надання послуг [2, с.10].

Через значну кількість проблем, які виникли в секторі водопостачання на світовому рівні, уряди багатьох країн створюють сприятливі передумови для залучення приватного сектора (ПС) для їх вирішення. При цьому для світового ринку послуг водопостачання властива велика фрагментарність і різноманітність приватних операторів. В якості останніх часто виступають місцеві та регіональні компанії; міжнародні оператори; публічні компанії, діючі за кордоном в якості приватних учасників конкурсних відборів; спільні підприємства, створені державними та приватними компаніями тощо. Відомо багато випадків, коли в ряді країн невеликі приватні оператори виправляли ситуацію з дефіцитом послуг водопостачання, причиною виникнення якого був швидкий приріст населення та урбанізація. Варто відмітити, що угоди про розподіл ризиків на сьогодні все більше відображають місцеву специфіку та охоплюють широкий спектр питань, починаючи з повної приватизації основних фондів водопостачальних підприємств до нефінансових форм участі приватного партнера. При цьому найбільшим досвідом залучення ПС у сферу водопостачання (СВ) володіють європейські країни: Франція, Німеччина, Польща, Росія та інші.

Тому, враховуючи надзвичайно складну ситуацію у сфері вітчизняного комунального водопостачання (КВ): фізичний знос мереж; занепад інноваційно-інвестиційної діяльності; низька ефективність виробництва; періодичне підвищення тарифів; низька якість послуг; відсутність коштів

у водопостачальних підприємств, місцевих бюджетів та держави на оновлення основних фондів тощо, вивчення та аналіз європейського досвіду співпраці з ПС в цьому середовищі з метою якомога ширшого його залучення для вирішення низки назрілих проблем у КВ України є актуальним науковим завданням.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Питання залучення ПС у СВ перебувають під постійною увагою багатьох зарубіжних і вітчизняних науковців, серед них Guy Hutton, Jamie Bartram, Запатріна І.В., Голян В.А. та інші. В їх роботах дана загальна характеристика співпраці з ПС у рамках державно-приватного партнерства (ДПП), наведені її переваги, недоліки та наявні результати, в окремих випадках виконаний загальний аналіз можливості застосування ДПП в Україні та визначені необхідні для цього умови.

Однак детальної інформації стосовно форм та методів ДПП у СВ у європейських країнах та конкретних рекомендацій щодо їх вибору для вітчизняного КВ у працях зазначених та інших науковців виявити не вдалося.

**Мета роботи** - виконати аналіз досвіду залучення ПС у СВ європейських країн і на основі нього запропонувати перспективні форми співпраці (в рамках ДПП) для вітчизняного КВ.

**Викладення основного матеріалу дослідження.** Серед європейських країн, які мають значний досвід співпраці з ПС у СВ, доцільно виділити Францію, Німеччину, Польщу, Австрію, Іспанію, Нідерланди, Ірландію, Румунію, Словаччину, Великобританію, Італію. У цих країнах станом на сьогоднішній день продовжується активна реалізація різноманітних проектів у водогосподарській діяльності спільно з приватними партнерами. В інших європейських країнах: Болгарії, Хорватії, Данії, Греції, Росії й Угорщині значна кількість проектів ДПП знаходяться поки що на стадії ініціювання [3, с.96]. Виконаємо аналіз досвіду співпраці з ПС у СВ окремих із цих країн.

У Франції муніципалітети відповідають за організацію ВВ та вирішують питання, пов'язані з залученням інвестицій, експлуатацією, оперативним ремонтом і утриманням інфраструктури. Вони на власний розсуд вибирають оптимальні форми та методи організації надання по-

слуг і можуть надавати їх самостійно, разом із іншими муніципалітетами (шляхом організації об'єднань в формі SIVU, SIVOM, співтовариств тощо), разом із компанією, котра знаходиться в державно-муніципальній власності, а також разом із приватним оператором. Значна кількість муніципалітетів і міжмуніципальних об'єднань передають функції водопостачання стороннім виконавцям, внаслідок чого приватні підприємства відіграють у французькому ВКГ дуже велику роль. Однак незалежно від вибраного варіанту співпраці муніципалітет залишається власником основних фондів, тобто він або здійснює безпосереднє керування ними, або передає відповідні функції третій стороні. Муніципалітети і міжмуніципальні підприємства встановлюють тарифи, але не можуть змінювати ставки податків і зборів за обслуговування – вони встановлюються центральним урядом і водогосподарськими управліннями.

Про значення приватних операторів свідчить той факт, що вони обслуговують 71% населення (26% в містах і 45% в міжмуніципальних об'єднаннях) і поставляють близько 80% всієї води. Все інше населення Франції обслуговується або невеликими водогосподарськими підприємствами, керованими окремими муніципалітетами (12,5% населення), або підприємствами, які знаходяться у підпорядкуванні міжмуніципальних об'єднань (16,5%). Існує декілька моделей залучення приватних операторів, з яких найбільш поширені довгострокова оренда та концесія. У випадку оренди оператору передається право на експлуатацію об'єктів ВКГ та збір тарифних платежів, частину з яких він перераховує муніципалітету для компенсації затрат на фінансування та утримання інфраструктури. У випадку концесії концесіонер будує та експлуатує об'єкти ВКГ своїм коштом та на свій ризик. Термін дії орендних договорів складає від 5 до 12 років, концесійних угод – до 20 років [4, с.41].

Концесійна модель є найбільш активною формою залучення ПС у водопостачанні Франції, про що свідчить той факт, що, наприклад, у 1995 р. дві великі компанії-учасниці ДПП (Lyonnaise des Eaux і Veolia Environment) на основі концесійних договорів контролювали приблизно 62% систем водопостачання та 36% каналізаційних систем [5, с.326]. Станом на сьогодні ВКГ Франції відрізняється високою фрагментацією – у країні діє біля 35 тисяч організацій, які надають послуги ВВ [4, с.47].



У порівнянні з іншими розвинутими країнами рівень залучення ПС у СВ у Франції найвищий, а французька компанія Veolia Water є лідером на світовому ринку – вона співпрацює з муніципалітетами 57 країн в сфері водопостачання, її річний дохід складає дев'ять мільярдів євро [6, с. 171].

У Німеччині нараховується близько 7000 підприємств, які надають послуги водопостачання. За різними оцінками, трубопровідна мережа, яка знаходиться у власності муніципальних утворень, потребує інвестицій до 250 млрд. євро, що, внаслідок відсутності чи нестачі власних коштів, заставляє органи муніципальної влади шукати альтернативні шляхи надходження капіталу. Окрім залучення федеральних субвенцій широко використовуються різноманітні моделі ДПП – 98% муніципальних утворень співпрацюють у СВ з приватними компаніями, з них біля 40% використовують сервіс третьої сторони. При цьому право власності та право управління залишаються за муніципалітетами. На сьогодні відслідковується наявність стійкого тренду – муніципальні утворення відходять від самостійного надання послуг водопостачання і все більше залучають для цього ПС шляхом організації державних закупівель [7].

Необхідність ремонту мереж водопостачання та підвищення якості послуг при відсутності належних коштів стала у 1994 р. поштовхом для міської влади Берліна до реорганізації Берлінського водоканалу шляхом створення інституційного партнерства з ПС. Вибрана стратегія набула подальшого розвитку у 1998 р. – згідно рішення Сенату Берліна про часткову приватизацію берлінського водопостачання інвестбанк “Мірил Линч” провів інвестконкурс, переможці якого: консорціум із німецької RWE і французької “Виведи” отримали 49,9% Берлінського водоканалу і 49,9% АТ Холдинг “Берлінська Вода” за 1,687 млрд. євро. Результатом співпраці стало досягнення всіх запланованих показників роботи водоканалу і станом на сьогоднішній день його капітал становить 3,3 млрд. євро, який, згідно уставу ДПП, приносить постійний (зафіксований в контракті) прибуток [7].

Крім того, у Німеччині успішно функціонують у СВ спільні з приватним сектором підприємства: компанії *Stadtenwasserung Schwerte* (приватний інвестор RWE Umwelt Aqua з часткою 48%) та *Berlinwasser* (порівню RWE Umwelt Aqua, Allianz Capital Partners, Veolia Deutschland з

сумарною часткою приватного інвестора 49,9%) [8, С.49].

У Польщі залучення ПС у СВ в певній мірі гальмується самими ж органами місцевої влади, мотивом чого є боязнь втратити контроль над інфраструктурою. Успішним прикладом ДПП у цій сфері є спільне підприємство (муніципалітет і французька компанія Saur) “Saur Neptun Gdansk” у місті Гданськ (частка компанії Saur в якому становить 51%). Підприємство засноване на моделі *affermage* (типовій для Франції), в рамках якої приватний оператор експлуатує інфраструктуру, відповідає за її технічне обслуговування та збирає плату зі споживачів послуг. При цьому інфраструктура залишається у власності муніципалітету [4, с.60-61].

Крім того, в Польщі реалізовується ще ряд проектів ДПП у сфері ВВ, аналогічних описаному, компаніями AQUA (приватний інвестор – United Utilities Europe із часткою 33%; тривалість контрактних зобов’язань – 12 років), Dabrowa Gornicza (приватний інвестор – RWE Aqua GmbH із часткою 34%; тривалість контрактних зобов’язань – 20 років), Glogow (приватний інвестор – Gelsen-Wasser AG із часткою 46%; контрактною угодою передбачено придбання частки існуючої компанії), Tarnowskie Gory/ Miasteczko Slaskie (приватний інвестор - Veolia Water із часткою 64%; тривалість контрактних зобов’язань – 25 років) [8, С.50]. Останній із них відрізняється від попередніх міжмуніципальною взаємодією, оскільки компанія складається із приватного оператора та двох муніципалітетів.

Наведемо лише окремі, найбільш вдалі випадки проектів ДПП у СВ інших європейських країн. Наприклад, у Шотландії функціонує спільне підприємство Scottish Water Solutions (частка приватного сектора становить 49%, з них 24,5% належить компанії Stirling Water та 24,5% - компанії UUGM) та реалізовується проект ДПП компанією Scottish PPP Water (частка ПС становить 100%, з них 49% належить компанії Thames, 41% - компанії Gleeson та 10% оператору MW) [8, С.49].

У Болгарії проект ДПП у СВ було започатковано у 1999 р. – систему ВВ столиці країни (м. Софії) було передано в концесію на 25 років. Згідно договору, величина концесійних надходжень становить близько 150 млн. дол. США. Специфічність співпраці полягає в том, що на відміну від загальної практики в договорі не передбачено концесійного платежу

приватним оператором. Крім того, ще одна концесійна угода терміном на 35 років укладена у 2004 р. муніципалітетом Панагюриште [9].

У Румунії проект ДПП у СВ реалізовується компанією Ara Nova (частка приватного оператора – компанії Vivendi, з яким укладена концесійна угода, становить 49%) [8, С.49].

У практиці таких європейських країн, як Франція, Фінляндія, Угорщина та Словаччина найчастіше використовуються змішані види концесійних угод: BOT (build-operate-transfer) – “будівництво-управління-передача”; BTO (build-transfer-operate) – “будівництво-передача-управління”; BOO (build-own-operate) – “будівництво-володіння-управління” та BOOT (build-own-operate-transfer) – “будівництво-володіння-управління-передача” [10, с.182].

При цьому варто відмітити, що незалежно від виду співпраці з ПС у передових європейських країнах вона завжди заручається державною підтримкою, яка може мати вигляд: надання державних і місцевих гарантій; залучення державою (органами місцевого самоврядування) кредитів від інших держав, іноземних банків і міжнародних фінансових організацій; податкових канікул (відмови від/зменшення податків і зборів на час реалізації проекту); прямої бюджетної підтримки (часткового фінансування заходів проекту, погашення відсотків за кредитами, надання основних засобів тощо); гарантій відшкодування збитків приватного партнера внаслідок невідповідності попиту запланованим показникам, невиконання державним партнером зобов’язань за угодою, неадекватного тарифного регулювання тощо; гарантування державою проектних ризиків у разі змін, більших за очікувані, в інфляції, обмінному курсі, відсоткових ставках за кредитами, цін на енергоресурси тощо; надання ексклюзивного права на виробництво послуг, дозволу здійснювати перехресне субсидування тощо [11].

Очевидно, що із перерахованих видів підтримки ДПП наша держава спроможна забезпечити лише окремі з них, та й то, швидше всього, не на належному рівні. Крім того, майже у всіх європейських країнах, які практикують залучення ПС у СВ, використовуються найчастіше “глибокі” форми співпраці: концесія, оренда, термін реалізації проектів за якими зазвичай досить тривалий, що обумовлює в певній мірі гарантування повернення інвестицій приватному партнеру та отримання за-

планованого прибутку.

Що ж до України, як держави із нестабільним політичним та економічним кліматом, в якій ігнорування проблем у сфері КВ або лише їх часткове (епізодичне) вирішення (та й то часто під впливом політичної кон'юнктури) призводить до інтенсивного занепаду останнього, із недосконалою (часто суперечливою) законодавчою базою в цій області та відсутністю перспектив щодо хоча б часткового покращення стану інфраструктури (зокрема й за рахунок підтримки держави), то форми співпраці з ПС у цій сфері доцільно розвивати поступово, починаючи з найпростіших - сервісних контрактів (угод на виконання робіт та угод на надання послуг), контрактів на управління та контрактів довірчого управління. Лише після завоювання довіри приватного інвестора (у процесі та за результатами такої співпраці) і виникнення його зацікавленості в її розширенні, можна переходити до більш "глибоких" форм ДПП: оренди, концесії, змішаних видів концесійних угод тощо аж до створення спільних підприємств, впровадження яких супроводжуватиметься значними інвестиційними надходженнями з боку ПС і дозволить досягнути вирішення наболілих проблем у КВ: підвищити якість та надійність послуг; поновити/модернізувати основні фонди; підвищити ефективність виробництва (перш за все за рахунок зниження його енергоємності); досягнути покращення екологічних показників діяльності водопостачальних підприємств; можливо, зупинити ріст цін на послуги (здобувши таким чином довіру та підтримку споживачів); забезпечити перспективу подальшого розвитку КВ тощо.

**Висновки.** Аналіз європейського досвіду співпраці з ПС у СВ свідчить про відсутність у нашій країні об'єктивних передумов для його повноцінного впровадження. Враховуючи, що підприємства КВ відносяться до сфери природних монополій, рівень їх рентабельності низький, управлінська діяльність неефективна, а ПС через високі політичні та комерційні ризики проявляє надзвичайно низьку ініціативу стосовно участі в ДПП, то найбільш оптимальним варіантом, здатним підвищити ефективність діяльності водопостачальних підприємств, є укладання контрактів на виконання робіт (послуг), контрактів на управління та контрактів довірчого управління з ПС. При цьому основ-



на вигода комунального/державного сектору полягатиме в збереженні підприємства у його власності із одночасним набуттям знань та досвіду приватного партнера. Вдале завершення значної кількості проектів ДПП за названими формами буде сигналом для приватного інвестора до інтенсифікації інвестиційної діяльності, а для місцевої влади стане стартовою площадкою для налагодження тривалої, глибокої та плідної співпраці з ПС у вигляді концесійних договорів, договорів оренди, створення спільних підприємств тощо на взаємовигідних умовах.

Завданнями подальших досліджень в даному напрямку є вивчення та аналіз особливостей контрактів на виконання робіт (надання послуг), контрактів на управління та контрактів довірчого управління з метою створення таких їх форм, які якнайповніше враховуватимуть специфіку КВ 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. Участие частного сектора в инфраструктуре водоснабжения и водоотведения. OECD [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.oecd.org/industry/inv/investmentfordevelopment/44684721.pdf>.
3. Запатрина И.В. Потенциал публично-частного партнерства в развивающихся экономиках / И.В. Запатрина. – К: - Центродрук, 2011. – 152 с.
4. На пути преодоления негативных последствий децентрализации в секторе водоснабжения и водоотведения. OECD [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.oecd.org/env/outreach/44096454.pdf>.
5. Пидгаец С. Европейский опыт применения моделей государственно-частного партнерства / С. Пидгаец // Журнал европейской экономики, 2011. – Том 10 (№3). – С. 314-329.
6. Ашихміна О.В. Договір управління комунальним майном // О.В. Ашихміна. – Экономика и право, 2011. – №3. – С. 168-172.
7. Левин И. Немецкий опыт применения государственно-частного партнерства в сфере водоснабжения [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.pppjournal.ru/assets/files/archive/4/2012.II\\_J.pdf](http://www.pppjournal.ru/assets/files/archive/4/2012.II_J.pdf).
8. Сачек А.Н. Государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальном хозяйстве: зарубежный опыт – в интересах Беларуси / А.Н. Сачек // Веснік Гродзенска-

- га дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 5. Эканоміка. Сацыялогія. Біялогія, 2011. - №2. – С. 45-54.
9. Ганева С. Государственно-частные партнерства (ГЧП) в Болгарии: законодательные инициативы и опыт работы [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.ebrd.com/russian/downloads/research/law/lit112rg.pdf>.
  10. Димченко О. Дослідження європейських тенденцій стратегічного розвитку підприємств житлово-комунального господарства / О. Димченко, Ю. Ільяшенко // Вісник ТНЕУ, 2012. - №2. – С. 181-187.
  11. Запатріна І.В. Розвиток державної підтримки публічно-приватного партнерства в Україні [Електронний ресурс] - Режим доступа: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/ep/2011\\_3/1\\_Zapatrina.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ep/2011_3/1_Zapatrina.pdf).