

АНАЛИЗ ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ ДЕМОНОПОЛИЗАЦИИ И ВОВЛЕЧЕННОСТИ ЧАСТНОГО СЕКТОРА В СФЕРЕ ПИТЬЕВОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ И САНИТАРИИ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

Бахадур Хабибов



Данный материал подготовлен в рамках проекта «Поддержка эффективной нормативно-правовой базы и вовлечение частного сектора в систему питьевого водоснабжения и санитарии в Таджикистане» (GoAL WaSH), финансируемого Шведским Агентством по международному развитию (SIDA) при технической поддержке Стокгольмского международного водного института (SIWI).

Проект GoAL WaSH реализуется Программой Развития ООН с 2010 года и нацелен на реализацию и укрепление механизмов урегулирования споров в области предоставления услуг по питьевому водоснабжению и санитарии, а также на оказание правовой помощи потребителям питьевой воды.

Точка зрения, отраженная в данном материале, является точкой зрения автора, и не обязательно отражает мнение Программы Развития ООН.

Душанбе 2016

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ СОКРАЩЕНИЙ	2
РЕЗЮМЕ	3
I. ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ ДЕМОНОПОЛИЗАЦИИ В СЕКТОРЕ ПИТЬЕВОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ И САНИТАРИИ.....	6
1.1. ЕСТЕСТВЕННЫЕ МОНОПОЛИИ В СЕКТОРЕ ПВИС.....	6
1.2. ПЛЮСЫ И МИНУСЫ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ.....	7
1.3. ДЕМОНОПОЛИЗАЦИЯ И ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ В СЕКТОРЕ ПВИС.....	9
1.4. РЕГУЛИРОВАНИЕ И АНТИМОНОПОЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ	12
1.4.1 <i>Регулирование сектора ПВИС в Таджикистане</i>	<i>13</i>
II. ПРАВОВОЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ДЕМОНОПОЛИЗАЦИИ В СЕКТОРЕ ПИТЬЕВОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ И САНИТАРИИ В ТАДЖИКИСТАНЕ.....	14
2.1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЫНОЧНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ В СЕКТОРЕ ПВИС: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ.....	14
2.1.1. <i>Антимонopolное регулирование.....</i>	<i>14</i>
2.1.2. <i>Специальное законодательство.....</i>	<i>18</i>
2.2. ПРОБЛЕМЫ В РАЗВИТИИ КОНКУРЕНЦИИ В СЕКТОРЕ ПВИС В ТАДЖИКИСТАНЕ.....	25
2.2.1. <i>Право управления системами ПВИС.....</i>	<i>25</i>
2.2.2. <i>Демонopolизация сектора ПВИС в концепциях и программах Республики Таджикистан</i>	<i>29</i>
III. АНАЛИЗ НЕКОТОРЫХ ПРИМЕРОВ ИЗ МИРОВОГО ОПЫТА В РЫНОЧНЫХ РЕФОРМАХ СЕКТОРА ПИТЬЕВОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ И САНИТАРИИ	32
3.1. ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ: ГЕРМАНИЯ, ФРАНЦИЯ, АНГЛИЯ	32
3.1.1 <i>Англия и Уэльс</i>	<i>32</i>
3.1.2 <i>Франция.....</i>	<i>33</i>
3.1.3 <i>Германия</i>	<i>34</i>
3.2. ОПЫТ СТРАН СНГ: РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ, АРМЕНИЯ	36
3.2.1. <i>Армения.....</i>	<i>36</i>
3.2.2. <i>Россия</i>	<i>38</i>
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	42

Список используемых сокращений

РТ – Республика Таджикистан

ГК РТ – Гражданский Кодекс Республики Таджикистан

ВК РТ – Водный Кодекс Республики Таджикистан

ГУП – государственное унитарное предприятие

ПВИС – питьевое водоснабжение и санитария

РФ – Российская Федерация

МУП – муниципальное унитарное предприятие

РЕЗЮМЕ

Сектор питьевого водоснабжения и санитарии (водоотведение¹) во всем мире считается наиболее консервативным и поддается рыночным преобразованиям с большими трудностями. Проблемы, возникающие в секторе основаны на технологических, экономических и правовых особенностях данной сферы. Являясь естественной монополией, сфера питьевого водоснабжения и санитарии также является наиболее затратной в сравнении с другими видами схожих естественных монополий, таких как, к примеру, электроснабжение, телекоммуникации, газоснабжение. Питьевое водоснабжение и санитария - услуги «местного» значения и не могут быть транспортированы на далекие расстояния, масштаб услуг обычно ограничивается географически одним населенным пунктом, или несколькими близлежащими населёнными пунктами. Существенными также являются издержки на строительство и расширение сетей и инфраструктуры, так как они прокладываются под землей. Наконец главной сложностью является значение воды и санитарии для жизнедеятельности человека, эти услуги практически незаменимы на альтернативные.

Но несмотря на эти и другие сложности, экономические вызовы, необходимость крупных инвестиций для поддержания сетей и инфраструктуры, рост численности населения и строительство новых жилых массивов, и соответственно рост потребностей в питьевом водоснабжении и услуг по санитарии, во всем мире привели к началу рыночных преобразований в данной сфере начиная с 80-ых годов прошлого века. Реформы предусматривали демонополизацию и либерализацию в данном секторе, отход от прямого государственного управления в сфере к эффективному экономическому регулированию со стороны государства, расширение участия частного сектора в операционном управлении в секторе, развитие государственно-частного партнерства, привлечение частных инвестиций и частного капитала в сферу. В Англии и Уэльсе, после ряда попыток реформировать работу государственных компаний в сфере, было решено полностью передать сектор в частные руки через приватизацию и акционирование, при жестком экономическом регулировании со стороны государства. Во Франции была осуществлена масштабная передача права управления системами ПВиС частным компаниям, и на сегодняшний день более 75 процентов всех систем ПВиС управляется частными компаниями по договорам с муниципалитетами. Германия также предприняла ряд шагов, направленных на привлечение частного капитала через создание совместных государственно-частных фирм. В странах СНГ также была разработана законодательная и институциональная основа для повышения конкуренции в данной сфере и привлечении частного капитала, в частности в Армении, в России и Казахстане. Реформы, произведенные в разных странах в большинстве привели к существенным улучшениям в сфере, повысили качество обслуживания, обеспечили долгосрочность и надежность принимаемых финансовых и правовых решений в секторе ПВиС.

В Таджикистане около 59 процентов населения имеют доступ к чистой и безопасной воде, несмотря на то, что по уровню запасов пресной воды страна занимает одно из первых мест в мире. Проблемы, оставшиеся со времен Союза усугубились рыночным настоящим. Рыночные преобразования коснулись сферы ПВиС в последнюю очередь, оставив сферу на долгое время без существенных изменений. Несмотря на заявленное самофинансирование, в секторе по-прежнему тарифы не покрывают фактических расходов предприятий водоснабжения. Предприятия ПВиС в подавляющем большинстве в государственной собственности и управляются учрежденными государством унитарными предприятиями, что в течении последних десятилетий продемонстрировало неэффективность такого подхода. Несмотря на хозяйственную обособленность государственные унитарные предприятия не смогли обрести полную самостоятельность, и по-прежнему воспринимают себя как продолжение ветвей государственной власти, а не свободными субъектами рынка. Регулирование в секторе раздроблено между самыми различными государственными органами и агентствами, часто дублируя друг друга, функции регулирования не выстроены прозрачно и четко, процесс регулирования не направлен на стимулирование экономической деятельности предприятий и обеспечение баланса интересов потребителей и поставщиков.

¹ Здесь и далее по тексту данного отчета под *санитарией*, понимается *водоотведение*, или *канализация*. «Водоотведение – комплекс инженерных сооружений (трубопроводов, насосных станций, очистных сооружений и санитарных приборов, стояков и др.), обеспечивающих прием, сбор и отведение сточных вод с территорий населенных пунктов, промышленных предприятий и других объектов, а также их очистку и обезвреживание перед утилизацией или сбросом в водоем» - СНиП РТ (МКС ЧТ) 40.02-2009 Строительные нормы и правила «Водоотведение. Наружные сети и сооружения». Также в соответствии с определением ВОЗ «В общем смысле, санитария — это обеспечение сооружений и служб для безопасной утилизации мочи и фекалий людей» - ист. - <http://www.who.int/topics/sanitation/ru/> – *примечание автора*

Несмотря на заявленную необходимость существенных инвестиций в сектор ПВиС в Таджикистане, государственная политика в сфере ПВиС не предусматривает наличие стимулов и мотиваций для привлечения инвестиций, международного и частного капитала, частных инициатив, сфера отличается крайне низкой инвестиционной привлекательностью. Государственные концепции и программы не предусматривают долгосрочных решений для дальнейшего развития бизнес-потенциала сферы, попыток либерализации и построения эффективного экономического регулирования деятельности предприятий водоснабжения.

Правовые рамки национального законодательства не предусматривают возможности участия частного сектора в управлении системами ПВиС, не содержат диверсифицированных подходов к управлению основанных на вовлечении предприятий различных организационно-правовых форм и права собственности.

В целях обеспечения долгосрочного функционирования системы ПВиС в Таджикистане, необходимо разработать и провести ряд системных изменений в подходах к организации деятельности по ПВиС в стране. В частности,

- **Частное управление и привлечение частного капитала.** Передача права управления частным компаниям, внедрение контрактного управления, привлечение профессиональных управляющих компаний, имеющих опыт успешного функционирования в меняющейся рыночной среде - это один из потенциально успешных вариантов для Таджикистана. Передача права управления может быть в виде договоров аренды, доверительного управления, концессии и других форм. Интересным выглядит и вариант государственно-частного партнерства в Германии, через создание совместного предприятия.
- **Комбинированные подходы.** В Таджикистане есть большие и малые системы ПВиС, от сельских систем, обслуживающих 100-300 домохозяйств, до крупных городских систем. Поэтому подходы в демополизации должны исходить из экономических и практических соображений в каждом конкретном случае. В некоторых небольших системах целесообразным может быть приватизация и организация кооперативного, общинного управления, при соответствующем регулировании со стороны государства и местных исполнительных органов. Другие же крупные системы водоснабжения будут более эффективно управляться частными компаниями по договорам управления.

Реализация любого из этих сценариев перед Таджикистаном поставит ряд задач, которые можно условно подразделить на политические, экономические и законодательные:

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ

- Сектор ПВиС сегодня нуждается в солидных инвестициях, однако никаких экономических решений для обеспечения инвестиций в Таджикистане не принимается. Необходимо решить вопрос финансового обеспечения дальнейшего функционирования и развития системы, за счет чего и как будет поддерживаться работоспособность систем ПВиС, а также их дальнейшее расширение и модернизация. На сегодняшний день основным источником капиталовложений в сектор являются гранты и кредиты международных организаций, что не может быть системной долгосрочной поддержкой сектора. И именно это решение может стать мотивом для инвесторов, как отечественных, так и зарубежных, они должны иметь ясные представления о возвратности вложенных инвестиций.
- Тарифная политика должна быть пересмотрена в сторону долгосрочности принимаемых тарифных решений и их экономической обоснованности. Ясная долгосрочная тарифная политика также необходима для привлечения инвесторов.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ

- Все экономические решения должны быть законодательно отражены законодательно. К примеру, в Германии в соответствии с законом тарифы не могут быть ниже фактических расходов компании. Вопросы тарифной политики, процесс тарифообразования, составляющих и компонентов тарифа и его структура, должны также быть отражены четко в законах.
- Демополизация и либерализация всегда сопряжена с выстраиванием четкой системы экономического регулирования сектора. Необходимо законодательно создать независимый, коллегиальный, единый орган для регулирования данной сферы. Как в других странах, регулирующий орган также может заниматься регулированием и других схожих сфер экономики.
- Вопросы передачи права управления системами ПВиС, должны быть отдельно предусмотрены в специальном законодательстве. Способы и формы передачи права

управления системами ПВиС, должны быть максимально разнообразными, открытыми для организаций различной формы собственности, недискриминационными и упрощенными.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ШАГИ

- Демонопользация и либерализация сектора питьевого водоснабжения и санитарии – глобальная задача для Таджикистана, так как она предусматривает коренные изменения в сфере. Такие изменения не могут быть приняты без политической воли руководства страны. Такое волеизъявление может быть выражено в форме национальной программы, или специального указа руководства страны, где будут четко изложены цели, задачи и необходимые шаги для осуществления рыночных преобразований в секторе. И главное, что наличие такой «документально оформленной» политической воли окажет содействие в продвижении инициатив по данным рыночным преобразованиям.
- Изменения приведут несомненно к экономическим последствиям, так как в конечном счете это приведет к существенному повышению тарифов на услуги ПВиС. Следовательно, государство должно быть готово к реакции населения: должны быть разработаны адресные социальные программы для компенсации малоимущим слоям населения, разработана и поддержана просветительская работа для населения, обеспечена высокая степень прозрачности, подотчетности и возможности участия граждан как в реформе, так и в деятельности предприятий водоснабжения.

I. ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ ДЕМОНОПОЛИЗАЦИИ В СЕКТОРЕ ПИТЬЕВОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ И САНИТАРИИ

1.1. Естественные монополии в секторе ПВиС

Предприятия сектора питьевого водоснабжения и санитарии занимают монопольное положение в силу особенностей своей производственной деятельности и технологических аспектов, и их называют «естественными монополиями».

Согласно экономическим терминам, естественная монополия соответствует рыночной ситуации, когда эффективное производство и распределение любого объема продукции или услуги возможно лишь при наличии единственной фирмы-производителя. Этот критерий можно описать как субаддитивность² издержек. Экономическое определение естественных монополий сводится к тому, что для ведения бизнеса в данной сфере, или по данному направлению нужны существенные, неоправданные затраты, к примеру, на строительство параллельной инфраструктуры.

Юридическая сущность естественных монополий выражена в Законе РТ «Об естественных монополиях» от 5 марта 2007 года. Согласно определению в данном Законе **«Естественная монополия** – состояние рынка товаров (работ, услуг), при котором создание конкурентных условий для удовлетворения спроса на определенный вид товаров (работ, услуг) невозможно или экономически нецелесообразно в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства)». Данное определение также основано на экономическом содержании термина.

Возникновение естественных монополий обусловлено традиционно следующими факторами:

- **Особенности технологии.** Существование естественной монополии обуславливается объективными физическими законами, которые лежат в основе используемой технологии. В примере с централизованным питьевым водоснабжением, технология не имеет аналогов, кроме как разветвленной распределительной сети, насосов, станций, методов очистки и водоотведения.
- **Уникальность продукции и отсутствие товаров-заменителей.** Уникальность товаров или услуг, произведенных естественными монополистами, заключается в невозможности их замены на другие товары или услуги из-за особых потребительских свойств. Питьевая вода, подаваемая посредством централизованной системы водоснабжения, а также услуги по водоотведению не могут быть заменены другими видами товаров и услуг.
- **Наличие инфраструктуры.** Система питьевого водоснабжения это сложный, многоуровневый комплекс взаимосвязанных инфраструктурных объектов.
- **Высокие барьеры входа на рынок.** Для того чтобы вступить на рынок в качестве поставщика услуг питьевого водоснабжения и санитарии нужны существенные расходы, связанные с факторами выше, что не только создает естественные барьеры для входа на рынок, но и позволяет существующим естественным монополиям удерживать свое положение.

Таким образом создание и функционирование естественных монополий — это объективная необходимость. Естественные монополии в основном создаются в так называемых «затратообразующих» отраслях экономики, поэтому уровень их цен и тарифов часто оказывает влияние на общий уровень цен в стране. Поэтому их деятельность должна четко регулироваться и контролироваться, обеспечивая баланс интересов сторон, снижая риски их монопольного положения и учитывая их социально-экономическую значимость.

Особенности естественных монополий определяют специфику их деятельности, которые можно условно подразделить на технологическую, экономическую и социальную. В частности,

Технологические ограничения. Система питьевого водоснабжения и водоотведения, как уже говорилось это сложный технологический комплекс, который предусматривает коллективный характер потребления на основе бесперебойности оказания таких услуг. Индивидуализация услуг для потребителей и абонентов разных категорий при предоставлении услуг практически

² «Издержки являются субаддитивными, если их величина для одной фирмы меньше, чем для двух и более, при определенном общественно обусловленном уровне производства» - *ист.* Статья «Естественные монополии: проблемы функционирования и практика регулирования», Мкртчян Н.Д., Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов

невозможна. Все системы должны быть в постоянной загрузке, обеспечивая непрерывность услуги, в противном случае технологическая цепочка просто будет разрушена. Кроме того, услуги предоставляются на обязательной основе. Поэтому такие услуги в жилищно-коммунальной сфере сложно приравнять к другим привычным видам услуг и товаров на рынке.

Экономические особенности. Обычные механизмы хозяйствования в условиях рыночной экономики в сфере ПВиС часто неприменимы. Сфера характеризуется высоким уровнем постоянных издержек, и наиболее экономичным вариантом ее использования является ее полная загрузка. Такой загрузки можно достичь путем подключением всех потребителей в расчете мощности системы.

Социальные издержки. ПВиС не всегда может быть полностью «коммерциализованно», так как во главу угла ее деятельности могут оказаться неэкономические цели. Сектор чаще всего страдает от неэкономических решений государства, когда государство снижает или замораживает сознательно тарифы предприятий водоснабжения из социальных соображений. Кроме того, предприятия водоснабжения обременены хроническими невыплатами со стороны бюджетных организаций, особенно социального назначения, такие как больницы, школы, детдома и т. д. Прекращение водоснабжения таких объектов обычно невозможно.

Учитывая эти и другие особенности таких естественных монополий, можно рассмотреть плюсы и минусы сегодняшнего функционирования больших систем ПВиС, управляемых государственными унитарными предприятиями разного уровня в Таджикистане.

1.2. Плюсы и минусы естественных монополий

Создание и функционирование естественных монополий в сфере питьевого водоснабжения и санитарии позволяет:

- Максимально использовать эффект от масштаба производства, что приводит к снижению издержек на производство единицы продукции;
- Именно концентрация финансовых и экономических возможностей позволяет мобилизовать значительные финансовые ресурсы для поддержания средств производства на должном уровне;
- Единая система позволяет также применять достижения научно-технического прогресса эффективно и единообразно;
- Учитывая высокий уровень необходимой безопасности питьевой воды и услуг по санитарии, функционирования естественных монополий позволяет следовать единым стандартам на производимую продукцию (питьевую воду) и предоставляемые услуги;
- В условиях рыночной экономики естественные монополии дают возможность замены рыночного механизма, т. е. рыночной экономической организации, внутрифирменной иерархией и системой контрактных отношений, что позволит сократить потери, связанные с риском и неопределенностью.

Однако каждый положительный аспект функционирования естественных монополий в сфере ПВиС также может нести часто обратный эффект. Анализируя сегодняшнее состояние сектора ПВиС в Таджикистане, можно отметить следующие проблемы, риски и угрозы:

- **Необоснованное повышение/занижение тарифов.** Тарифы на услуги предприятий водоснабжения и санитарии часто становятся с одной стороны элементом социальных опасений государства, в силу которых часто несмотря на экономически обоснованную необходимость тарифы остаются неизменными. С другой стороны, государственные унитарные предприятия водоснабжения с поведенческой точки зрения в бизнесе не ориентированы на экономический эффект от своей деятельности, так как прибыль не является их главной целью, также они не имеют той степени экономической ответственности за свою деятельность, как предприятия частного бизнеса, поэтому их попытки повышения тарифов обычно не носят четкого экономического расчета рентабельности своей деятельности, а просто обычно является попыткой «довести величину тарифов до среднемирового уровня».
- **Отсутствие информации о затратах и результатах деятельности.** Финансово-экономические показатели государственных предприятий водоснабжения обычно туманны, не структурированы, недоступны для широкой общественности. В странах с развитой рыночной экономикой отчеты об ежегодных доходах и расходах является обязательным атрибутом деятельности государственных (публичных – public utility) предприятий и находятся в свободном доступе в интернете или доступны по запросу граждан.
- **Невыполнение финансовых обязательств.** Предприятия ПВиС хронические

неплательщики налогов. Причин тут много, от не совсем верного формата подсчета налогов (налоги начисляются не от полученной суммы платежей за воду, а от отпущенной воды), до в свою очередь задолженности разных категорий абонентов. Задолженности обеих сторон «наслаиваются», образуя многомиллионные убытки.

- **Противоречия в интересах государства, естественных монополий и потребителей.** Потребители хотят бесперебойную подачу воды должного уровня качества и безопасности, но часто отказываются платить за почасовую подачу воды со слабым напором. Поставщики не обладая достаточным потенциалом для рыночного хозяйствования, обремененные социальными и прочими обязательствами, имея задолженности за уже отпущенную воду, не могут оказать услуги в надлежащем качестве. Государство, учитывая, как социальные последствия, так и не всегда имея способность быть эффективным собственником своей инфраструктуры и ресурсов, не имея последовательной политики в сфере, не может изменить ситуацию.
- **Низкое качество услуг и несоблюдение обязательств.** Законодательство Таджикистана содержит жесткие требования к качеству услуг, основные показатели в сфере остались еще с советских времен – ГОСТы, СНИПы, правила. Это расчетные данные по минимальным напорам в сети, время для замены труб магистрального и немагистрального значения, санитарные, гигиенические микробиологические требования к качеству питьевой воды. Однако ни одна система ПВиС и услуги ими оказываемые сегодня не соответствует этим стандартам в полной мере в силу уже перечисленных проблем. К примеру, законодательство Таджикистана содержит обязательные нормы по бесперебойной подаче питьевой воды, строго регламентируя перерывы в подаче, что на практике практически не соблюдается. Однако несмотря на такие существенные по сути нарушения закона ответственность по ним никто практически не несет.
- **Перекрестное субсидирование.** Экономически оправданные и справедливые тарифы не могут основываться на перекрестном субсидировании, когда одни категории абонентов платят по завышенным тарифам, а другие категории за счет этой разницы, платят по заниженным. Ставки тарифов, а точнее их структура, в странах с развитой рыночной экономикой могут различаться для разных категорий абонентов. Обычно эта разница в соответствующих расходах по обслуживанию клиентов, к примеру расходы на обслуживание крупного завода (кассовое, бухгалтерское, аварийное и т.д.), потребляющего большие объемы питьевой воды, и соответствующие расходы на физическое лицо, проживающее с семьей в квартире - разные. Перекрестное субсидирование в случае с Таджикистаном, это попытка регулирования социальных обязательств государства.
- **Экономически необоснованные инвестиционные проекты.** Крупные инвестиционные проекты государственных предприятий водоснабжения часто не опираются на четкое финансово-экономическое обоснование в силу причин, указанных выше – отсутствия детальной информации о затратах и результатах деятельности.
- **Роль государства в регулировании и управлении.** Государство воспринимает учрежденные им предприятия не как бизнес объекты, подлежащие регулированию, а как подчиненные им органы по снабжению населения питьевой водой и услугами по санитарии. К примеру, с задолженностями по налогам, если такие задолженности были бы у частных компаний, то государство через различные органы и методы истребовало бы задолженность, вплоть до ареста имущества и счетов, но это не происходит в отношении государственных компаний. Во избежание конфликта интересов в развитых странах создаются независимые органы по регулированию деятельности государственных монополий.
- **Экологические, ресурсные, социальные последствия деятельности.** Ненадлежащее функционирование государственных предприятий сферы питьевого водоснабжения и санитарии приводит к экологическим последствиям, неэффективному использованию природных ресурсов и к социальной напряженности.

Как результат, всю плюсы создания и функционирования естественных монополий в сфере питьевого водоснабжения и санитарии перечеркиваются минусами и рисками их функционирования.

Для эффективной организации деятельности по питьевому водоснабжению и санитарии в рыночных условиях как в постсоветских странах, так и в развитых странах с рыночной экономикой принимаются ряд мер, направленных на более коммерческое ориентирование компаний, на рыночные подходы в деятельности, на развитие конкуренции, демонаполизации и либерализации сектора. Но учитывая особенности естественных монополий в данной сфере процесс рыночных преобразований в сфере реализуется через другие методы и подходы.

1.3. Демонополизация и либерализация в секторе ПВиС

Традиционно под **демонополизацией** понимается комплекс экономических и законодательных мер государства по ограничению деятельности монополий, созданию конкурентной среды на внутреннем рынке. Это категория рыночной экономики, где осуществляется либерализация рынков, поощряется деятельность конкурентоспособных субъектов хозяйствования. Под **либерализацией** в экономике обычно понимается расширение свободы экономических действий хозяйствующих субъектов, снятие или сокращение ограничений на экономическую деятельность. С начала независимости либерализация в Таджикистане применялась к ценам, когда был осуществлен переход от назначаемых государственных цен к системе свободных рыночных цен. Обе эти экономические категории применимы по отношению к естественным монополиям, но в силу их «естественной» ограниченности они применяются своеобразно.

ДЕМОНОПОЛИЗАЦИЯ в секторе естественных монополий не может привести к увеличению конкурентоспособности через соответствующие меры по прямому увеличению количества конкурирующих хозяйствующих субъектов в сфере, так как это невозможно. Как уже указывалось выше, существуют технологические и инфраструктурные ограничения. Поэтому демонополизацию в сфере можно осуществлять следующими методами:

- **Разделение технологических цепочек процесса производства.** Такое разделение чаще всего осуществляется в сфере электро- и газоснабжения. Процесс разделяется на производство (генерацию/добычу), транспортировку (линий электропередач, газопроводов) и распределение, и каждой частью этой деятельности занимаются разные компании, имея между собой контракты. Сети и инфраструктура в данном случае могут оставаться в собственности государства, или передаваться в аренду, а также быть приватизированными. Смысл такого разделения, это отход от вертикально интегрированных предприятий и конкуренция между различными компаниями за право осуществления деятельности на каждом участке производства. Однако такая стратегия очень редко реализуется в секторе питьевого водоснабжения и санитарии, в силу более тесных технологических связей между участками производства, и тем что вода является товаром местного потребления, и ее транспортировка ограничена одним, или компактно расположенными двумя населенными пунктами.
- **Экономические свободы в праве управления государственными объектами.** Более 90 процентов крупных городских систем водоснабжения в мире находятся в государственной собственности. Но управление этими системами может осуществляться самыми различными способами:
 - **Прямое государственное управление.** Такой способ управления предусматривает прямое создание в структуре местных муниципалитетов государственного органа по водоснабжению. Такой подход осуществляется к примеру, в некоторых европейских странах, таких как Дания, Швейцария, Швеция, Финляндия и другие. Управление системами водоснабжения и обеспечения напрямую осуществляется государством, через этот орган, все платежи направляются прямо в бюджет города, откуда обратно также и осуществляется инвестиции в соответствующую систему. Тарифы разрабатываются только для покрытия операционных затрат, без прибыли. Эта форма не предусматривает конкуренцию и антимонопольное регулирование, так как не является коммерческой деятельностью. Этот подход реализуется вместе с высокой степенью прозрачности бюджета и участия граждан в процессе принятия решений по питьевому водоснабжению и санитарии. В указанных странах это не является абсолютным подходом к управлению системами водоснабжения, там также применяются и другие формы, как комбинированные государственно-частные, частные, кооперативные, но государственные являются преимущественными.
 - **Частичное государственное управление.** Государство передает право управления системами водоснабжения созданным государственным предприятиям в данной сфере, наиболее близко к государственным унитарным предприятиям в Таджикистане. Такие предприятия имеют определенную долю автономии в принятии решений, а также необходимую степень хозяйственной обособленности. В некоторых штатах США такие предприятия также не являются прибыльными, и тарифы у них устанавливаются из расчета покрытия их расходов на производственную и распределительную деятельность. В отдельных случаях такие предприятия – это созданные государством коммерческие предприятия, действующие как обычные бизнес-компании. Инфраструктура системы водоснабжения и санитарии остается в собственности государства. Государство

занимается регулированием и контролем их деятельности, согласовывает их тарифы. Подход также основан на высокой степени прозрачности, подотчетности и участия граждан в принятии решений в данной сфере.

- **Частичное частное управление.** Государство передает в частичное частное управление систему водоснабжения и санитарии частным компаниям. Такой подход осуществляется на договорах аренды, доверительного управления или концессии. Государство остается собственником системы, все отношения и взаимные обязательства с частной компанией указываются в договоре с государством. В зависимости от контракта государство или берет на себя инвестиционные обязательства, или они также передаются частной компании. Тарифы и инвестиционные планы оговариваются в соответствующем договоре. Меры контроля и вмешательство государства также оговариваются в договоре.
- **Полное частное управление.** В случае если частная компания владеет системой водоснабжения, то управление осуществляется частной компанией, или делегируется ею третьим лицом. В данном случае осуществляется более тесный и детальный мониторинг со стороны соответственных органов государства для обеспечения качества и безопасности предоставляемых услуг для населения со стороны частной компании. Тарифы разрабатываются частной компанией, утверждаются со стороны государственных органов. Во многих случаях для таких компаний вводится лицензирование для выявления соответствия компании установленных стандартом в данной сфере.
- **Кооперативные формы управления.** Небольшие системы водоснабжения, построенные в сельских районах и малых городах могут управляться кооперативными формами управления, в виде общественных объединений, ассоциаций водопользователей, кооперативами и другими видами общественных объединений. Такие организации обычно неприбыльные, понятие тарифов здесь обычно не применяется. Расходы на содержание и функционирование систем водоснабжения осуществляется за счет членских взносов членов таких организаций. Величина членских взносов из расчета годовой (или на несколько лет) сметы расходов определяется руководством организации, утверждается общим собранием организации. Государство осуществляет также через соответствующие организации контроль над качеством и безопасностью услуг таких организаций.

Демонополизация через экономические свободы в сфере управления системами водоснабжения и санитарии достигаются через диверсифицированный и равный подход к вышеуказанным способам управления, когда законодательство создает равные условия и возможности для управления системами различными способами.

- **Приватизация.** Сторонники более полной либерализации в сфере питьевого водоснабжения и санитарии опираются на ряд теорий, одна из которых теория права собственности³, в соответствии с которой, у частного владельца всегда будет гораздо сильнее мотивация и эффективность в работе, чем у владельца-государства. Какие бы формы не приобретало управление государством своей собственностью, оно всегда будет менее эффективным, чем управление частной собственностью. Поэтому приватизация и полное частное управление считается верной альтернативой государственному управлению. Государство через свои структуры осуществляет только надзор, контроль за качеством и безопасностью предоставляемых услуг по питьевому водоснабжению и санитарии. Причем приватизация отечественных систем водоснабжения допускается и для иностранных фирм. К примеру, с 2006 года право собственности на систему водоснабжения города Лондона принадлежит австралийскому консорциуму, и с 2006 года показатели водоснабжения в столице королевства улучшились.
- **Комбинированные схемы.** Наиболее свободные формы управления, которые могут выступать в любой комбинации: частное управление системой управления находящейся в государственной собственности, полное государственное управление, передача права управления по самым различным договорам: концессия, доверительное управление, аренда и другие формы, приватизация систем питьевого водоснабжения полностью или частично, кооперативное и общинное управления местными некоммерческими организациями, и даже государственное управление системой, находящейся в частной

³ "Strategy and performance of water supply and sanitation providers", Marco Schouten, 2009

собственности. Решение по конкретной системе управления принимается исходя только из экономических соображений. Для регулирования с целью обеспечения баланса интересов потребителей и поставщиков, принимается соответствующее правовое поле.

ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ в сфере естественных монополий также имеет место, но с соответствующими ограничениями. В целом, естественные монополии самостоятельно устанавливают свои цены на тарифы по услугам питьевого водоснабжения и санитарии, исходя из экономических соображений, далее государство осуществляет ценовое/тарифное регулирование сдерживая, понижая, или повышая их тарифы различными способами, к примеру:

- **Согласование и утверждение фиксированных цен и тарифов.** Более простой способ регулирования, не основывающийся на специализированных расчетах. Предприятие водоснабжения разрабатывает свои тарифы, соответствующий регулирующий орган проводит оценку реальности этих тарифов на общих основаниях и, соответственно, принимает, корректирует, или отклоняет заявленную необходимость повышения тарифов. Объектом регулирования является сам заявленный тариф. Приблизительно таким образом осуществляется согласование и утверждение тарифов на услуги естественных монополистов в Таджикистане.
- **Установление предельных цен/тарифов.** Государство самостоятельно устанавливает предельные тарифы на услуги. Предприятие водоснабжения должно вести свою деятельность, основываясь на установленных предельных ценах.
- **Установление предельной нормы рентабельности.** Это более упорядоченный способ тарифного регулирования деятельности компаний. Объектом регулирования здесь выступает уровень рентабельности. Рентабельность - общий показатель экономической эффективности, деятельности предприятия или использования капитала/ресурсов (материальных, финансовых и т.д.). Обычно за основу берется рентабельность производства, как отношение валовой выручки на себестоимость произведенной продукции (в литрах по отношению к услугам по питьевому водоснабжению и санитарии), умноженное на 100 процентов. Соответствующий государственный орган устанавливает предельный уровень рентабельности в процентах. Тарифы, по которым фактическая рентабельность превышает установленный уровень, должны быть снижены. Обычно такая норма составляет 10-12 процентов.
- **Метод доходности инвестированного капитала.** Метод доходности инвестированного капитала (RAB - Regulatory Asset Base - регулируемая база инвестированного капитала) — это система долгосрочного тарифообразования, основной целью которой является привлечение инвестиций в расширение и модернизацию инфраструктуры. Впервые методика тарифообразования на основе регулируемой базы инвестированного капитала (RAB) была применена в Великобритании в конце 1980-х гг. в процессе приватизации электросетевого комплекса и либерализации рынка электроэнергии. В середине 1990-х годов на RAB перешли многие страны Западной Европы, Канада, США, Австралия, но со своими особенностями. Европейский союз в 2002 году обязал страны Восточной Европы применять RAB-регулирование при установлении тарифов для монополий. Основной идеей формирования необходимой валовой выручки (НВВ) в Методе RAB является известный и обоснованный принцип, согласно которому инвестор имеет право получить на инвестированный капитал доход, соответствующий процентной норме, признаваемой участниками рынка справедливой, и возратить весь инвестированный капитал к концу инвестиционного периода. Объектом регулирования здесь выступает доход получаемый на инвестированный капитал. Метод позволяет повысить инвестиционную привлекательность сферы. Для потребителей такой метод схож с ипотечным кредитованием, так как величина тарифов включает расходы на модернизацию и содержание сетей и оборудования. Государство обеспечивает контроль над прозрачностью расходов предприятия водоснабжения. Такое регулирование обычно долгосрочное и зависит от величины инвестируемого капитала.
- **Другие методы.** Также в разных странах применяются такие методы как «замораживание тарифов» - временный, или частичный запрет на повышение тарифов. Другой метод – метод фиксированных цен, или предельного размера снабженческо-сбытовых и торговых надбавок, наценок, скидок для естественных монополистов.

По сути эти и другие методы тарифного регулирования представляют собой в разной мере методы прямого воздействия государства на деятельность естественных монополистов, как защитные меры по сдерживанию роста цен. Эти методы ограничивают в определенной мере полную либерализацию цен на услуги предприятий услуг питьевого водоснабжения и санитарии.

Экономический эффект от демополизации и либерализации в сфере питьевого водоснабжения и санитарии может быть достигнут при четко выстроенной системе регулирования в секторе.

1.4. Регулирование и антимонопольное регулирование

После смены политического и экономического курса бывшие союзные республики начали создание и развитие рыночных институтов. Одним из первых появившихся институтов государственного регулирования рыночных процессов стал антимонопольный орган. Как указывалось, выше, данный орган не занимается прямо регулированием деятельности естественных монополий, а осуществляет надзор над деятельностью различных монополий и компаний, занимающих доминирующее положение на рынке, чтобы они не смогли воспользоваться своим положением на рынке и не ограничили конкуренцию для других участников рынка. Но в ряде стран, в том числе в Таджикистане, роль антимонопольного органа трансформировалась в общий регулирующий орган для естественных монополий. Именно этот орган обычно «обвиняют» в повышении тарифов.

Однако в развитых рыночных странах антимонопольное регулирование четко отделено от экономического регулирования деятельности естественных монополистов.

▪ **Регулирование.** Регулирование деятельности естественных монополий осуществляется с целью воздействия государством на экономическую деятельность субъектов естественных монополий. Цели такого регулирования – обеспечение баланса интересов потребителей и регулируемых лиц направленного на дальнейшее устойчивое развитие сферы. Регулирующие органы создаются в виде независимых комиссий, которые являются коллегиальным органом. Коллегиальность обеспечивает более взвешенное решение. Под независимостью таких органов, понимается их обособленность от остальных органов государственной власти, во избежание их вмешательства в деятельность комиссий. Методы регулирования, применяемые регулирующими органами:

- Лицензирование деятельности, установление условий лицензии и контроль в их отношении;
- Внедрение отчетности счетов, субсчетов для лицензированных лиц;
- Установление регулируемых тарифов;
- Установление правил и положений функционирования рынка;
- Установление требований к качеству обслуживания;
- Установление примерных форм договоров или обязательных условий поставки между лицами, имеющими лицензию на деятельность, а также заключаемых с потребителями договоров;
- Установление правовых актов, контроль за их исполнением, в пределах своей компетенции;
- Изучение инвестиционных программ развития, представляемых лицами, имеющими лицензию на деятельность, в целях включения или отказа от включения инвестиций (полного или частичного) в будущие тарифы;

▪ **Антимонопольная политика.** Это регулирование с целью предотвращения использования естественной монополией своего монопольного положения. Контроль и ограничение деятельности естественных монополий со стороны антимонопольного органа осуществляется через:

- Ограничение цен и, как следствие, прибылей монополистов с помощью законодательных актов и тарифных соглашений;
- Недопущение снижения производства монополией, обычно с помощью соглашения между государством и монополистом;
- Ограничение дискриминации потребителей. В частности, ограничение дискриминации потребителей – физических лиц;
- Контроль за ценообразованием монополий. Т.е., во-первых, недопущение завышения монополистом собственных издержек; во-вторых, недопущение продажи одновременно с необходимым потребителям товаров ненужных им сопутствующих продуктов; а в-третьих, контроль за тем, чтобы монополия взимала плату за реально потребленный продукт.

При достаточной схожести на первый взгляд описанных выше рыночных институтов, на самом деле основные направления экономического регулирования в секторе и антимонопольной политики разные и часто возникает конфликт интересов. К примеру, одним из методов регулирования является лицензирование, что по сути является ограничением конкуренции становясь барьером для входа на рынок для других компаний. Антимонопольная политика направлена на ограничение определенного поведения естественных монополистов на рынке,

регулирование же направлено на устойчивое развитие естественных монополий, что порой в краткосрочной перспективе может быть в ущерб потребителям. Другой пример, антимонопольная политика в целом направлена на ограничение попыток слияния любых монополий. Регулирующий орган же наоборот может в силу экономических соображений выступать за слияние крупных предприятий водоснабжения для снижения постоянных издержек через достижение эффекта масштаба.

1.4.1 Регулирование сектора ПВиС в Таджикистане

В Таджикистане сегодня в секторе питьевого водоснабжения и санитарии отсутствует единый регулирующий орган. Также он отсутствует и, к примеру, в секторе энергетики. Само понятие регулирование как термин в законодательстве Таджикистана прямо не присутствует, вместо этого применяется понятие - близкое к функции регулирования сектора - «государственный контроль и надзор», а вместо «регулирующего органа» применяется термин «уполномоченный орган». В соответствии с действующей редакцией «Порядка государственного контроля и надзора питьевого водоснабжения», утвержденного постановлением Правительства РТ от 31 декабря 2011 года № 679, основной задачей государственного контроля и надзора в области питьевого водоснабжения является обеспечение соблюдения юридическими и физическими лицами следующих правил и норм:

- законодательства Республики Таджикистан в области питьевого водоснабжения;
- требований охраны источников и систем питьевого водоснабжения;
- нормативов организации учета потребления питьевой воды;
- нормативов безопасного ведения работ при строительстве объектов питьевого водоснабжения;
- режима бесперебойной подачи питьевой воды потребителям в соответствии с установленными нормами питьевого водопотребления и нормативами качества этой воды;
- правовых гарантий обеспечения потребителей питьевой водой в соответствии с установленными нормами питьевого водопотребления и его качества;
- государственных гарантий надежности и безопасности питьевого водоснабжения, а также норм ответственности за правонарушения в этой области;
- прав, обязанностей и ответственности государственных органов, других юридических лиц, а также физических лиц в области питьевого водоснабжения.

В систему государственных органов, осуществляющих контроль и надзор в пределах своей компетенции входят:

- Министерство здравоохранения Республики Таджикистан;
- Комитет по охране окружающей среды при Правительстве Республики Таджикистан;
- Агентство по стандартизации, метрологии, сертификации и торговой инспекции при Правительстве Республики Таджикистан;
- Комитет по архитектуре и строительству при Правительстве Республики Таджикистан;
- Главное управление геологии при Правительстве Республики Таджикистан;
- Главное управление по государственному надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Правительстве Республики Таджикистан;
- местные исполнительные органы государственной власти

Также дополнительно к уполномоченным органам добавлено вышеуказанным постановлением Государственное Унитарное Предприятие «Жилищно-коммунальное хозяйство» (ГУП ЖКХ). Целевое, на первый взгляд, министерство – Министерство энергетики и водных ресурсов в списке уполномоченных органов отсутствует. Хотя в Положении Министерства⁴ указан ряд полномочий, напрямую связанных с водными ресурсами и объектами.

Указанные выше области контроля и надзора и направления деятельности лишь отдаленно относятся к функции экономического регулирования сектора. В основном функции призваны обеспечить безопасность и надлежащее качество услуг по питьевому водоснабжению и санитарии, но не рассматривают экономические аспекты в секторе.

Экономический анализ деятельности предприятий питьевого водоснабжения и санитарии осуществляется в процессе согласования тарифов со стороны Антимонопольной службы при Правительстве Таджикистана.

⁴ ПОЛОЖЕНИЕ О Министерстве энергетики и водных ресурсов Республики Таджикистан, утверждено постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 марта 2014 года, № 149

II. ПРАВОВОЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ДЕМОНОПОЛИЗАЦИИ В СЕКТОРЕ ПИТЬЕВОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ И САНИТАРИИ В ТАДЖИКИСТАНЕ

Основная действующая инфраструктура сектора питьевого водоснабжения и санитарии в Таджикистане была построена во времена Союза, тогда же и формировался институциональный потенциал сферы управления в секторе. И именно это прошлое в достаточной мере отражено в рыночном настоящем сферы. Сектор прямо управлялся государством, государство покрывало все издержки, платежи потребителей же составляли около 2 процентов от реальной стоимости услуг. С момента независимости были предприняты попытки перевести сектор на рыночные механизмы функционирования и первым был провозглашен принцип платности услуг в секторе⁵, государственные органы (управления) по ПВиС были реорганизованы в государственные унитарные предприятия по ПВиС. Были приняты соответствующие законодательные акты, нормы и правила. Однако в целом в секторе остался примат государственной собственности и преимущественное государственное управление и в законодательных актах, и на практике. Данный раздел представляет собой анализ действующего законодательства в сфере питьевого водоснабжения и санитарии, и практики его применения с точки зрения демонаполизации и степени вовлеченности частного сектора.

2.1. Правовые основы рыночного функционирования в секторе ПВиС: проблемы и перспективы

Рыночное настоящее в сфере ПВиС⁶ регламентирует ряд общих и специальных нормативно-правовых актов, от основополагающих принципов, заложенных в Конституции, конституционных законах и отдельных кодифицированных актах, до отраслевых норм и правил. Нормативно-правовые акты имеющие более прямое отношение к рассматриваемым аспектам в сфере ПВиС в целях настоящего отчета можно условно подразделить на:

- **Антимонопольное законодательство.** Системы питьевого водоснабжения являются естественными монополиями, а соответственно над их деятельностью осуществляют надзор антимонопольные органы, а сектор попадает в сферу действия соответствующего законодательства.
- **Специальное законодательство.** Питьевое водоснабжение и санитария регулируется также рядом специальных по отношению к сфере нормативно-правовых актов, которые можно назвать отраслевым законодательством.

2.1.1. Антимонопольное регулирование

Основным законом, регулирующим деятельность естественных монополий является Закон Республики Таджикистан «О естественных монополиях» от 5 марта 2007 года (Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан 2007 год, №3, ст.168; 2008 год, №10, ст.814, ЗРТ от 28.12.2013г. №1055). Настоящий закон согласно его преамбуле: «определяет правовые основы государственной политики в отношении естественных монополий в Республике Таджикистан и направлен на достижение баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий, обеспечивающего доступность реализуемого ими товара (работ, услуг) для потребителей и эффективное функционирование субъектов естественных монополий». Таким образом основные предпосылки для экономического регулирования, описанного в предыдущем разделе, указаны именно в данном законе.

Закон РТ «Об естественных монополиях» был принят взамен предыдущей версии от 13 декабря 1997 года. Изменения в новой редакции от 5 марта 2007 года были призваны привести в соответствие закон с изменениями в национальном законодательстве и с уровнем развития общества. Последние изменения и дополнения были приняты в 2013 году, они касались в основном специального правового режима для утверждения тарифов на электроэнергию.

⁵ Статья 31, Водный Кодекс РТ, от 29 ноября 2000 года

⁶ Питьевое водоснабжение и услуги по водоотведению (санитария) часто рассматриваются нераздельно, так как оказываются со стороны одного и того же поставщика. Но услуги по водоотведению практически не регулируются в действующем законодательстве Таджикистана, за исключением отдельных норм Водного Кодекса касательно сточных вод и других косвенных норм. Поэтому здесь и далее в основном рассматриваются правовые аспекты возможности демонаполизации и участия частного сектора в сфере питьевого водоснабжения в первую очередь.

Закон РТ «Об естественных монополиях» состоит из 5 глав и 25 статей. **Следующие основные нормы настоящего закона** имеют отношение к цели настоящего исследования:

▪ **Статья 2. Сфера действия настоящего Закона.** Статья определяет сферу действия настоящего закона, согласно которой:

- Закон регулирует отношения, возникающие на рынке товаров (работ, услуг), связанные с существованием и деятельностью субъекта естественных монополий. Причем положения Закона распространяются и на действия, и на бездействие естественных монополистов как в Таджикистане, так и за его пределами, если эти действия (бездействие) наносят ущерб потребителям их товаров (работ, или услуг).
- Действия Закона не распространяются на деятельность, отнесенную к сфере естественной монополии, но связанную только с сооружением и эксплуатацией объектов, предназначенных для собственных нужд. К примеру, если естественный монополист строит офисное здание, или подсобное помещение, то сама деятельность по строительству не регулируется. Но если эти расходы включаются в тарифную смету, то эти расходы могут быть объектом мониторинга со стороны антимонопольного органа.
- Если естественный монополист занимается дополнительно другой деятельностью, к примеру, оказывает услуги по ремонту насосов для разных организаций, и эта деятельность не отнесена законам к сфере естественной монополии, то эта часть деятельности также не подлежит регулированию. Сфера естественных монополий указывается в статье 5 Закона.

▪ **Статья 4. Основные понятия.** Настоящая статья вносит основные термины и определения, определяя, что:

- **естественная монополия** - состояние рынка товаров (работ, услуг), при котором создание конкурентных условий для удовлетворения спроса на определенный вид товаров (работ, услуг) невозможно или экономически нецелесообразно в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства). Определение является общим и не противоречит классическим определениям естественных монополий.
- **субъект естественной монополии** – хозяйствующий субъект (юридическое лицо), занятый производством (реализацией) товаров, выполнением работ и (или) оказанием услуг потребителям в условиях естественной монополии. Субъектами естественных монополий, в соответствии с определением признаются только юридические и приравненные к ним физические лица (формы предпринимательства граждан без образования юридического лица⁷), вне зависимости от организационно-правовой формы и права собственности, оказывающие соответственно услуги по ПВИС.
- **потребитель товаров (работ, услуг) субъекта естественной монополии** – физическое или юридическое лицо, приобретающее товары (работы, услуги) субъекта естественной монополии. Закон объединяет все категории потребителей, в отличие от Закона «О защите прав потребителей». По Закону РТ «О защите прав потребителей» от 9 декабря 2004 года, потребителем считается, только физические, или юридические лица, приобретающие, имеющие намерение приобрести, или пользующиеся товарами, работами, или услугами, исключительно для личных, семейных, бытовых нужд, не связанных с предпринимательской деятельностью.
- **Тарифом, или ценой**, признается денежное выражение стоимости товаров (работ, услуг) субъекта естественной монополии, утверждённое в установленном порядке. То есть до утверждения заявленная цена со стороны естественного монополиста не может считаться тарифом. Для предоставления расчетов по проекту тарифа, естественные монополисты представляют **тарифная смета** – сводные данные о статьях доходов и расходов субъекта естественной монополии, ежегодно утверждаемые уполномоченным органом.
- При различных ситуациях при установлении тарифов, могут устанавливаться - **временный компенсирующий тариф** – тариф, устанавливаемый уполномоченным органом с целью компенсации нанесенного субъектом естественной монополии ущерба потребителям, или **временный понижающий коэффициент** – величина, установленная уполномоченным органом и применяемая к тарифу в целях защиты интересов потребителей и субъекта естественной монополии.

⁷ Статья 24, п.3, часть 1, Гражданского Кодекса РТ

- Закон содержит также и возможность проведения **публичных обсуждений** - процедуры обсуждения проекта тарифов или их предельного уровня с приглашением представителей органов государственной власти, потребителей и их общественных объединений, средств массовой информации и субъектов естественной монополии.
- В соответствии с Законом **уполномоченным органом**, признается государственный орган, осуществляющий контроль и регулирование деятельности в сферах естественных монополий. Таковым органом на сегодняшний день является Антимонопольная служба при Правительстве Республики Таджикистан.

▪ **Статья 5. Сфера деятельности субъектов естественной монополии.** В соответствии с нормами статьи:

- Закон содержит закрытый список сфер, где осуществляется регулирование деятельности естественных монополий. В данном списке наряду с услугами по электроснабжению, газоснабжению, услугами аэропортов и авионавигации также включены и **услуги водохозяйственной и (или) канализационной систем**.
- Уполномоченный орган формирует **реестр субъектов естественных монополий**, состоящий из республиканских и местных разделов, с указанием конкретных видов, предоставляемых настоящим Законом регулируемых товаров (работ, услуг). К примеру, ГУП ЖКХ является естественным монополистом республиканского уровня, а КГУП Худжандводоканал – местным.

▪ **Статья 6. Методы регулирования деятельности субъектов естественных монополий.** Закон определяет только два основных метода регулирования деятельности естественных монополистов:

- **через ценовое регулирование** (определение и утверждение тарифов, или их предельного уровня). Для услуг по ПВиС более привычным является понятие «тарифное регулирование». При принятии решений по тарифам, в соответствии с нормами статьи, уполномоченный орган принимает во внимание следующие факторы:
 - издержки производства (реализации) товаров (работ, услуг), в том числе заработная плата, стоимость сырья и материалов, накладные расходы;
 - налоги и другие платежи;
 - стоимость основных производственных средств, потребность в инвестициях, необходимых для их воспроизводства, и амортизационные исчисления;
 - прогнозируемая прибыль от реализации товаров (работ, услуг) по различным тарифам;
 - удаленность различных групп потребителей от места производства товаров;
 - соответствие качества производимых (реализуемых) товаров (работ, услуг) спросу потребителей
- Другим методом регулирования является **определение категорий потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию и установление минимального уровня их обеспечения** в случае невозможности удовлетворения в полном объеме. В соответствии с данным методом, государство устанавливает категории потребителей, которых монополист обязан обслуживать даже, к примеру, при наличии задолженности. Обычно такие категории определяются по соображениям безопасности, социальных аспектов и т.д. Метод трудно отнести к способу регулирования деятельности естественных монополий, это скорее своеобразная «страховка» в стратегических и гуманитарных целях. К примеру, в Российской Федерации было принято Постановление Правительства от 29 мая 2002 г. N 364 "Об обеспечении устойчивого газо- и энергоснабжения финансируемых за счет средств федерального бюджета организаций, обеспечивающих безопасность государства", которое определяло категории абонентов, которые должны были получать услуги соответствующих естественных монополистов вне зависимости от задолженности и других факторов. Государство в этих случаях выступает гарантом. Несмотря на наличие такой нормы, на практике сегодня в Таджикистане она прямо не применяется. Аналогом можно считать ежегодные постановления Правительства Таджикистана на введение лимита в подаче электроэнергии, когда определенные объекты – стратегические и социальные – не подлежат ограничениям в подаче.

▪ **Статья 16. Право доступа к информации о деятельности субъектов естественных монополий.** Уполномоченный орган имеет достаточно широкие полномочия по истребованию информации о деятельности субъектов естественных монополий, в том числе у государственных органов, местных исполнительных органов государственной власти и органов местного

самоуправления, а также субъектов естественных монополий. При этом уполномоченный орган обязуется не разглашать сведения, которые составляют коммерческую тайну и получены уполномоченным органом на основании настоящей статьи.

▪ **Статья 18. Права и обязанности субъекта естественной монополии.** Естественным монополистам в рамках настоящего закона предоставляются ряд прав и обязанностей. **Права** субъекта естественной монополии:

- представлять на рассмотрение в уполномоченный орган заявку на утверждение тарифа или его предельного уровня на регулируемые товары (работа, услуги);
- снижать тарифы за предоставляемые товары (работы, услуги) для всех потребителей в период действия тарифов по согласованию с уполномоченным органом;
- вносить предложения при принятии уполномоченным органом решений, затрагивающих вопросы его деятельности и правового статуса;
- обжаловать в суде действия (бездействия) уполномоченного органа, противоречащие законодательству Республики Таджикистан;
- обжаловать в уполномоченном органе или в суде действия (бездействия) других субъектов, которые отражаются на его деятельности, доходах, собственности или правовом статусе;
- иметь иные права, предусмотренные нормативными правовыми актами Республики Таджикистан.

Обязанности субъекта естественной монополии:

- выполнять решения уполномоченного органа, не противоречащие законодательству Республики Таджикистан;
- обеспечить качественное всеобщее обслуживание потребителей товаров (работ, услуг) с учётом тарифов, определённых уполномоченным органом за предоставляемые товары (работы, услуги);
- представлять равные условия потребителям товаров (работ, услуг) субъекта естественной монополии, кроме случаев предоставления товаров (работ, услуг) с учётом льгот, установленных законодательством Республики Таджикистан;
- устанавливать в соответствии с законодательством технические требования, обязательные для соблюдения потребителями;
- проводить техническое обслуживание и организовывать поверки приборов учёта в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан;
- по требованию уполномоченного органа представлять финансовую отчетность и иную необходимую информацию;
- выбирать наиболее эффективные методы и технологии производства и представления услуг естественной монополии при соблюдении принципов общественной безопасности и безопасности граждан;
- проводить ежегодные финансовые проверки (обязательный аудит) аудиторскими организациями (аудиторами), результаты проверки публиковать в средствах массовой информации;
- заключать договоры с потребителями на предоставление товаров (работ, услуг);
- не допускать нарушения прав потребителей при заключении договоров на предоставление товаров (работ, услуг);
- обеспечивать приём платежей от потребителей за предоставляемые им товары (работы, услуги) через собственные кассы, а также банки и иные кредитные организации;
- устанавливать потребителям приборы учёта оказываемых услуг;
- представлять тарифную смету уполномоченному органу для утверждения.

▪ **Статья 20. Особенности реорганизации и ликвидации субъекта естественной монополии.**

Реорганизация и/или ликвидация субъекта естественной монополии осуществляется только по согласованию с уполномоченным органом. К субъекту естественной монополии могут быть применены реабилитационные процедуры в целях предотвращения перерыва, или существенного снижения объёмов предоставляемых регулируемых товаров (работ, услуг).

Антимонопольная служба при Правительстве Республики Таджикистан

Уполномоченным органом по регулированию деятельности естественных монополий является Антимонопольная служба при Правительстве Таджикистана. Данный орган был создан 3 мая 2010 года во исполнение Указа Президента Республики Таджикистан от 9 марта 2010 года №832 «О дальнейшем совершенствовании структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан». Служба является правопреемником управления по антимонопольной

политике при Министерстве экономики и торговли, которое осуществляло регулирование с 2006 по 2010 годы. В свою очередь данное управление было создано в результате реорганизации Антимонопольного агентства в 2006 году. Служба в своей деятельности руководствуется Конституцией Республики Таджикистан, Законом Республики Таджикистан "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", Законом Республики Таджикистан "О естественных монополиях", Законом Республики Таджикистан "О защите прав потребителей", Законом Республики Таджикистан "О рекламе" и другими нормативными правовыми актами Республики Таджикистан, а также международными нормативными правовыми актами, признанными Республикой Таджикистан и Положением «Об антимонопольной службе при Правительстве Республики Таджикистан» от 3 мая 2010 года.

Непосредственно регулирование деятельности естественных монополий осуществляет Управление регулирования естественных монополий Антимонопольной службы при Правительстве Республики Таджикистан, действующее на основании положения, утвержденного распоряжением Антимонопольной службы при Правительстве Республики Таджикистан от 31 января 2014 года № 11. В данном положении детально определены полномочия, права и обязанности данного Управления.

В целях осуществления своей деятельности по регулированию управлением применяются следующие специальные подзаконные акты, утвержденные Антимонопольной службой:

- Правила о реестре субъектов естественных монополий;
- Инструкция о порядке определения, утверждения и введения тарифов и тарифных смет на товары (работы, услуги) субъектов естественных монополий;
- обсуждения проектов тарифов на товары.

Все три документа утверждены единым распоряжением Начальника антимонопольной службы при Правительстве Республики Таджикистан от 5 октября 2011г. №107. Данные правовые акты приняты на основании Закона «Об естественных монополиях».

В целях настоящего анализа наибольший интерес представляет «Инструкция о порядке определения, утверждения и введения тарифов и тарифных смет на товары (работы, услуги) субъектов естественных монополий», которая вводит дополнительно перечень оснований для изменения тарифов. В соответствии с пунктом 4, раздела 2 Инструкции, регулируемые тарифы **могут заново рассматриваться при:**

- необходимости развития и повышения качества услуг в данной сфере;
- переходе на регулирование тарифов на услуги по отдельным категориям потребителей, а также отдельным видам услуг;
- если тарифы на услуги не покрывают затраты на их оказание и не обеспечивают развитие услуг в этой отрасли;
- увеличении объема затрат, относимых на себестоимость услуг, обязательных отчислений и платежей в соответствующие бюджеты;
- инфляционных процессах и изменении других факторов, влияющих на цену товаров и материалов, используемых в настоящей отрасли.

Если изменение тарифов, продиктовано другими причинами, то уполномоченный орган вправе не принять для рассмотрения представленные предложения.

Также в документе определен **список документов**, который субъект естественной монополии **должен предоставить уполномоченному органу при заявлении по изменению тарифов:**

- причины и основание для изменения тарифов;
- проект новых тарифов;
- обоснование, учитывающее затраты и потребность субъектов данной отрасли в финансовых средствах, обеспечивающих объем инвестиций, необходимый для развития отрасли и удовлетворения спроса потребителей, а также платежеспособность потребителей;
- документы бухгалтерской отчетности (о произведенных затратах и финансовых результатах, о движении финансовых ресурсов и средствах, о кредитах, инвестициях и т.д.);
- документы экономической отчетности и плановых расчетов (об издержках производства, о себестоимости услуги, рентабельности и др.).

2.1.2. Специальное законодательство

Два основных нормативно-правовых актов в сфере можно назвать специальными по отношению к сфере ПВиС. Это более базовый Водный Кодекс Республики Таджикистан от 29 ноября 2000 года (Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2000 год, № 11, ст. 510; 2006 год, №3, ст. 164;

2008 год, № 3, ст. 200; 2009 год, №12, ст.824; Закон РТ от 28.06.11г., №744; от 16.04.2012г., №821). И специальный закон в сфере – Закон Республики Таджикистан «О питьевой воде и питьевом водоснабжении» от 29 декабря 2010 года.

Водный Кодекс

Действующая редакция Водного Кодекса пришла на смену «переходной» редакции от 27 декабря 1993 года. Основными целями Водного Кодекса Республики Таджикистан в соответствии со статьей 1 «являются охрана государственного водного фонда и земель государственного водного фонда для улучшения социальных условий населения и окружающей среды, охрана вод от загрязнения, засорения, истощения, предупреждения и ликвидации вредного воздействия вод, улучшения состояния и защиты водных объектов, укрепление законности и охраны прав физических и юридических лиц в области водопользования». Таким образом Водный Кодекс установил экономические условия предоставления водных объектов в пользование, содержит нормы и правила по отношению ко всем видам использования водных ресурсов, включая ирригацию, питьевое водоснабжение, водоснабжение для производственных и коммунальных нужд, оздоровительных и санаторно-курортных целей и другое.

Водный Кодекс содержит ряд норм, которые в разной мере влияют на уровень монополизации сферы и вовлеченности частного сектора, в частности,

▪ В **статье 2** определяются базовые понятия и термины, применяемые в секторе. В числе которых есть следующие:

- **водные объекты** - сосредоточение вод на поверхности суши в формах её рельефа, либо в недрах, имеющее границы, объём и черты водного режима;
- **водохозяйственные сооружения** - водохранилища, плотины, каналы, коллектора и дрены, водопроводные трубы, скважины, канавы, гидротехнические сооружения, защитные дамбы, акведуки, *водопроводы с коммуникациями и другими элементами инфраструктуры*;
- **водопотребитель** - физические или юридические лица, получающие в установленном порядке воду для обеспечения своих нужд;
- **водохозяйственная деятельность** - деятельность граждан и юридических лиц, связанная с *использованием*, восстановлением и охраной водных объектов;
- **разрешение на специальное водопользование** - разрешение на пользование водным объектом, выданное уполномоченными государственными органами по регулированию использования и охране водных ресурсов;
- **питьевая вода** - вода по своему качеству в естественном состоянии, или после обработки (очистки, обеззараживания, добавления недостающих веществ), отвечающая нормативным требованиям и предназначенная для питьевых и бытовых нужд человека, либо для производства пищевой продукции;
- **питьевое водоснабжение** - деятельность, направленная на обеспечение потребностей в питьевой воде физических и юридических лиц;
- **общее водопользование** - это водопользование без применения сооружений или технических устройств;
- **специальное водопользование** - использование воды путем применения сооружений и технических устройств;
- **первичные водопользователи** - физические и юридические лица, которым предоставлены водные объекты для обособленного пользования;
- **вторичные водопользователи** - физические и юридические лица, которым с разрешения первичных водопользователей на основе договоров и по согласованию с уполномоченными государственными органами по регулированию использования и охране водных ресурсов, выдается разрешение на пользование водными объектами.

В соответствии с приведенными терминами и положениями ряда статей Водного Кодекса, организации, которые занимаются деятельностью по ПВиС, являются *первичными водопользователями*, получившими водные объекты в *первичное водопользование* для осуществления *водохозяйственной деятельности*. Они осуществляют деятельность *по специальному водопользованию*, то есть используя воду путем применения сооружений и технических устройств. Для этого они должны получить *разрешение на специальное водопользование*.

▪ **Статья 5¹ Водохозяйственные сооружения, имеющие особое стратегическое назначение.** Кодекс предусматривает что водохозяйственные сооружения, имеющие стратегическое назначение являются государственной собственностью и не могут передаваться в аренду, или личное управление. Перечень таких объектов должен определяться Правительством Республики

Таджикистан. В отношении систем питьевого водоснабжения такой перечень в настоящее время отсутствует.

▪ **Статья 7. Компетенция местных исполнительных органов государственной власти в области регулирования водных отношений.** Наряду с другими полномочиями местных исполнительных органов государственной власти в их ведение входит также и обеспечение питьевой водой, охрана и развитие централизованных, децентрализованных систем и систем распределения питьевой воды потребителям в пределах компетенций, определенных законодательством Республики Таджикистан. Механизмы такой поддержки не детализированы.

▪ **Статья 8. Государственное регулирование и поддержка в области водных отношений.** В соответствии с нормами данной статьи, государственная поддержка в области обеспечения питьевой водой включает в себя принятие и реализацию республиканской и местных программ предоставления владельцам централизованных систем, организациям, эксплуатирующим эти системы, а также организациям-производителям оборудования, станков, материалов и реагентов для обеспечения нужд в питьевой воде, дотаций, субвенций, льготных кредитов, бюджетных и таможенных льгот. На практике дотаций, субвенций, льготных кредитов, бюджетных и таможенных льгот почти не было представлено, кроме привлечённых внешних заимствований, кредитов и грантов международных агентств и организаций.

▪ **Статья 10. Предоставление права управления водохозяйственными объектами Государственной собственности специализированным юридическим лицам.** Одна из важных статей в целях настоящего отчета – Водный Кодекс допускает участие местных и иностранных организаций в управлении водохозяйственными объектами, находящимися в государственной собственности. В соответствии с нормами статьи:

«Правительство Республики Таджикистан на тендерной основе с сохранением целевой функции, может предоставить право управления водохозяйственными объектами государственной собственности в пределах ограниченной территории, специализированным местным и иностранным юридическим лицам на договорной основе, с учетом требований настоящего водного законодательства Республики Таджикистан».

Согласно приведённым нормам обязательными условиями передачи права управления являются:

- Тендерная основа;
- Сохранение целевой функции (система водоснабжения, остается системой водоснабжения);
- Передача права управления на договорной основе;
- С учетом требований водного Законодательства

Передача права управления в компетенции Правительства Таджикистана. Данная статья имеет отношение не только к системам водоснабжения, но и к другим водохозяйственным объектам. Однако понятие «*водохозяйственные объекты*» в Водном Кодексе отсутствует. По контексту наиболее применимо понятие «*водохозяйственные сооружения*» - водохранилища, плотины, каналы, коллектора и дрены, водопроводные трубы, скважины, канавы, гидротехнические сооружения, защитные дамбы, акведуки, *водопроводы с коммуникациями и другими элементами инфраструктуры*. На практике передача права управления системами питьевого водоснабжения и санитарии по правилам данной статьи в Таджикистане не имела места.

▪ **Статья 23. Общее и специальное водопользование.** Деятельность по ПВиС относится к специальному водопользованию. Специальное водопользование в общем — это водопользование, осуществляемое с применением технических сооружений, или устройств.

▪ **Статья 25. Первичное и вторичное водопользование.** Организации, осуществляющие деятельность по ПВиС получают в обособленное пользование водные объекты и являются первичными пользователями. Потребители их услуг – вторичные водопользователи.

▪ **Статья 26. Виды водопользования, различающиеся по основному целевому назначению.** Одним из видов водопользования является – удовлетворение питьевых и бытовых нужд.

▪ **Статья 27. Водопользователи.** Водопользователями – первичными и вторичными – могут быть физические или юридические лица, независимо от форм собственности, осуществляющие свою деятельность на территории Республики Таджикистан и выполняющие требования водного законодательства Республики Таджикистан.

▪ **Статья 30. Приоритетное предоставление водных объектов для питьевых и бытовых нужд населения.** Водные объекты страны в первую очередь предоставляются в пользование для удовлетворения питьевых и бытовых нужд населения.

▪ **Статья 36. Предоставление водных объектов в обособленное пользование.** В обособленное пользование водные объекты предоставляются полностью или частично на основе постановления Правительства Республики Таджикистан, решения соответствующего органа исполнительной власти на местах, либо специально уполномоченного государственного органа по регулированию использования и охране вод, по согласованию с соответствующим органом исполнительной власти на местах, в соответствии с законодательством Республики Таджикистан.

Глава 9 Кодекса регулирует основные правила и нормы по пользованию водными объектами для питьевых, бытовых и иных нужд населения, согласно нормам Главы:

▪ **Статья 53. Вода и водные объекты, предоставляемые для питьевых, бытовых и иных нужд населения.** Основным требованием для предоставления воды и водных объектов для ПВиС является *соответствие качества воды установленным санитарным требованиям.*

▪ **Статья 54. Централизованное водоснабжение населения.** В пункте 1 настоящей статьи приводится, что:

«При пользовании водными объектами для питьевых, бытовых и иных нужд населения, в порядке централизованного водоснабжения, юридические лица, в оперативном управлении или собственности которых находятся хозяйственно-питьевые водопроводы, вправе забирать воду из источников водоснабжения в соответствии с выданными разрешениями на специальное водопользование и подавать ее потребителям»

В Кодексе нет отдельного понятия «Централизованное водоснабжение населения». В данной статье приводится общее объяснение понятию, в соответствии с которым *централизованным* может называться водоснабжение если:

- Оно осуществляется юридическими лицами, в *оперативном управлении*, или в *собственности* которых находятся хозяйственно-питьевые водопроводы;
- Эти юридические лица имеют разрешение на специальное водопользование с правом забора и подачи воды потребителям.

Приведенное пояснение термину противоречиво, так как установленное ограничение императивно - только те юридические лица в *оперативном управлении*, или в *собственности*, которых находится система водоснабжения *вправе* заниматься централизованным водоснабжением. В тоже время, подавляющее большинство систем ПВиС в Таджикистане находится в собственности государства и управляется созданными Государственными Унитарными Предприятиями – ГУПами. ГУПы управляют государственным имуществом на *праве хозяйственного ведения*, а не *оперативного управления*, согласно статье 308 Части I, Гражданского Кодекса РТ., следовательно, текущая деятельность ГУПов противоречит данной норме Кодекса.

▪ **Статья 55. Нецентрализованное водоснабжение населения.** В Кодексе также отсутствует отдельно понятие «нецентрализованное водоснабжение». Следующий контекст приводится в данной статье для определения понятия:

«При пользовании водными объектами для питьевых и иных нужд населения в порядке нецентрализованного водоснабжения предприятия, организации, учреждения и граждане *вправе забирать воду непосредственно из поверхностных или подземных источников в порядке общего или специального водопользования.*»

Понятие нецентрализованного водоснабжения в Кодексе достаточно пространно и не носит четкой смысловой нагрузки.

▪ **Статья 57. Право собственности на системы водоснабжения питьевой водой.** Данная статья определяет правила по праву собственности и права по приватизации систем питьевого водоснабжения. Согласно нормам статьи:

«1. Централизованные и нецентрализованные системы снабжения питьевой водой могут быть республиканской, коммунальной собственностью или собственностью юридических лиц»

Право собственности на системы питьевого водоснабжения не ограничено для юридических лиц, но не может быть собственностью физических лиц.

«3. Централизованные и нецентрализованные системы не могут быть приватизированы»

В соответствии с правилами пункта 3 статьи, централизованные и нецентрализованные системы водоснабжения, находящиеся в государственной собственности не могут быть приватизированы.

«4. Физические и юридические лица могут иметь в своей собственности систему водоснабжения, построенную самостоятельно в соответствии с требованиями действующих нормативов и законодательства Республики Таджикистан»

Нормы пункта 4, противоречат нормам пункта 1, так как добавлены и физические лица, которые также могут иметь в собственности системы водоснабжения, при условии, если они самостоятельно осуществляют ее строительство.

Закон «О питьевой воде и питьевом водоснабжении»

Учитывая недостаточное правовое регулирование сектора ПВиС в 2010 году был принят Закон «О питьевой воде и питьевом водоснабжении». Закон РТ «О питьевой воде и питьевом водоснабжении» вступил в силу 29 декабря 2010 года (). Настоящий закон в соответствии с положениями Закона РТ «О нормативных правовых актах» обладает большей юридической силой, чем Водный Кодекс по отношению к сектору питьевого водоснабжения. Так как, согласно нормам статьи 70 Закона РТ «О нормативных правовых актах» является, во-первых, по дате вступления в силу более новым, во-вторых является более специальным по отношению к регулируемой

области. Поэтому нормы Закона РТ «О питьевой воде и питьевом водоснабжении» имеет определяющее значение в сравнении с нормами Водного Кодекса. При противоречиях в нормах этих двух нормативно-правовых актов во внимание должны применяться нормы Закона «О питьевой воде и питьевом водоснабжении».

Закон «О питьевой воде и питьевом водоснабжении», согласно его преамбуле, **«правовые и организационные основы отношений в области, касающейся питьевой воды и питьевого водоснабжения, и устанавливает государственные гарантии по обеспечению населения питьевой водой»**. Следующие нормы настоящего закона имеют отношение к теме данного исследования:

▪ **Статья 1. Основные понятия.** Закон дополняет ряд новых терминов и понятий, а также корректирует ряд понятий, которые также приведены в Водном Кодексе. В частности,

- **централизованная система питьевого водоснабжения (водопровод общего пользования)** - комплекс устройств и сооружений для забора, подготовки, хранения и подачи питьевой воды к местам ее потребления, открытый для общего пользования физическими и (или) юридическими лицами;
- **нецентрализованная система питьевого водоснабжения общего пользования** - устройства и сооружения для забора и подготовки (либо без подготовки) питьевой воды без подачи ее к местам потребления, открытые для общего пользования физическими и (или) юридическими лицами;

Закон более четко определяет понятия централизованная и нецентрализованная система питьевого водоснабжения. Главным различием между двумя видами систем питьевого водоснабжения является то, что при централизованной системе водоснабжения вода *подается к местам ее потребления*, а при нецентрализованной *не подается к местам потребления*. В тоже время иногда спорным остается вопрос по уличным колонкам, является ли такой тип водоснабжения, централизованным, или все же уличные колонки не являются местом потребления.

- **автономные системы питьевого водоснабжения** - устройства и сооружения для забора питьевой воды и подачи (или без подачи) ее к месту потребления, находящиеся в индивидуальном пользовании (отдельного здания, фермерского хозяйства, дачного участка или иного отдельного объекта);

Замкнутые системы централизованного, или нецентрализованного водоснабжения находящиеся в индивидуальном пользовании.

- **организации питьевого водоснабжения** - юридические лица, осуществляющие управление централизованными или нецентрализованными системы питьевого водоснабжения;

Введено понятие организации питьевого водоснабжения, каковыми являются только юридические лица осуществляющие управления централизованными, и/или нецентрализованными системами водоснабжения.

▪ **Статья 6. Компетенция уполномоченного государственного органа в области питьевого водоснабжения.** Закон вводит понятие «уполномоченный орган в сфере питьевого водоснабжения». Следующие функции входят в компетенцию данного органа:

- подготовка и организация реализации основных направлений государственной политики в данной области;
- проведение в жизнь единой государственной научно - технической политики по обеспечению потребителей питьевой водой в соответствии с нормативами качества и нормами питьевого водопотребления;
- координация научных исследований в области питьевого водоснабжения и производства необходимых материалов и веществ для очистки и обеззараживания питьевой воды, и обеспечение их финансирования;
- организация нормирования и учёта питьевого водопотребления;
- утверждение целевых территориальных программ и планов мероприятий по созданию, содержанию и развитию систем питьевого водоснабжения;
- определение мер защиты и охраны источников и систем питьевого водоснабжения;
- организация технологического и экологического аудита систем питьевого водоснабжения;
- организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров;
- определение порядка сертификации нормативов качества питьевой воды;

- внесение в установленном порядке в Правительство Республики Таджикистан проектов нормативных правовых актов;
- разработка и утверждение тарифов услуг за водоподачу, норм и правил эксплуатации систем питьевого водоснабжения по согласованию с соответствующими органами.

Как видно из приведённого списка компетенция уполномоченного органа включает совершенно разноплановые функции, от регулирования и нормативно-технического и природоохранного надзора, до содействия в научно-техническом развитии отрасли. В целях реализации норм данной статьи было принято постановление Правительства РТ от 31 декабря 2011 года «Об утверждении порядка государственного контроля и надзора питьевого водоснабжения». Как указывалось, в разделе выше, в соответствии с действующей редакцией «Порядка государственного контроля и надзора питьевого водоснабжения» в систему государственных органов, осуществляющих контроль и надзор в пределах своей компетенции входят:

- Министерство здравоохранения Республики Таджикистан;
- Комитет по охране окружающей среды при Правительстве Республики Таджикистан;
- Агентство по стандартизации, метрологии, сертификации и торговой инспекции при Правительстве Республики Таджикистан;
- Комитет по архитектуре и строительству при Правительстве Республики Таджикистан;
- Главное управление геологии при Правительстве Республики Таджикистан;
- Главное управление по государственному надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Правительстве Республики Таджикистан;
- местные исполнительные органы государственной власти

Также дополнительно к уполномоченным органам вышеуказанным постановлением было добавлено ГУП ЖКХ, которое является коммерческой⁸ организацией, учрежденной государством. ГУП ЖКХ Целевое, на первый взгляд, министерство – Министерство энергетики и водных ресурсов в списке уполномоченных органов отсутствует. Хотя в Положении Министерства⁹ указан ряд полномочий, напрямую связанных с водными ресурсами и объектами. Кроме того, в данном постановлении не указана Антимонопольная Служба, хотя статья 6 Закона «О питьевой воде и питьевом водоснабжении» в компетенцию также включает и «разработку и утверждение тарифов услуг за водоподачу...». Законодатель описывает недостаточно четко эту функцию, так как разработка тарифа — это обычно функция предприятия водоснабжения, а его утверждение, в соответствии с Законом «О естественных монополиях» уже функция – Антимонопольной службы.

В целом норма статьи 6, а также и Порядок создают систему разрозненных «разрешающих» уполномоченных органов, а не единый уполномоченный орган в сфере питьевого водоснабжения, как это указано в статье.

▪ **Статья 8. Формы собственности на системы питьевого водоснабжения.** Данная статья устанавливает новое правило по приватизации систем водоснабжения, согласно которому, переход права собственности допускается при условии, что функционирование систем не будет нарушено. Остальные правила, остались, как и ранее, системы питьевого водоснабжения могут находиться в государственной (республиканской и коммунальной) собственности, а также в собственности юридических и физических лиц.

▪ **Статья 9. Централизованные системы питьевого водоснабжения.** Настоящая статья подтверждает значимость централизованных систем водоснабжения, признавая их жизненно важными объектами. А наименования оборудования, материалов и реагентов для получения питьевой воды, необходимых для деятельности организаций питьевого водоснабжения вносятся в перечень продукции необходимой государственной потребности.

Пункты 4 и 5 данной статьи преподносят очередную коллизию в Законе, устанавливая противоречивые правила. В пункте 4 указывается, что централизованной системой обеспечения питьевой водой управляет уполномоченный государственный орган. А в пункте 5 указывается, что собственник централизованной системы питьевого водоснабжения может самостоятельно осуществлять управление централизованными системами питьевого водоснабжения либо по договору передавать их в хозяйственное пользование или оперативное управление юридическим лицам. Не совсем понятно, что имел ввиду законодатель. Если в русском языке идут несколько разные понятия в пунктах: «централизованная система *обеспечения* питьевой водой» и

⁸ Статья 50, п.2; Статья 124, п.1-2, часть 1, Гражданского Кодекса РТ

⁹ ПОЛОЖЕНИЕ О Министерстве энергетики и водных ресурсов Республики Таджикистан, утверждено постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 марта 2014 года, № 149

«централизованная система питьевого водоснабжения», что вносит определенный смысл в понимание данных норм, то в оригинале Закона, на таджикском языке, в обоих случаях используется «централизованная система водоснабжения» - *шабақаҳои мутамаркази таъмини оби нӯшоки*.

Возвращаясь к нормам пункта пятого, согласно этим нормам, собственник может передать право управления по договору, но в форме хозяйственного ведения, или оперативного управления. Гражданский Кодекс, регулирующий две эти формы управления имуществом, относит их только к формам управления государственным имуществом. Следовательно, данный пункт в недостаточной мере регулирует вопрос передачи права управления на систему питьевого водоснабжения, находящейся в частной собственности.

▪ **Статья 10. Нецентрализованные и автономные системы питьевого водоснабжения.** Статья устанавливает в том числе более свободный режим в праве передаче права управления нецентрализованными и автономными системами питьевого водоснабжения. Согласно которому, управление нецентрализованными системами питьевого водоснабжения могут осуществлять собственники этих систем непосредственно либо делегировать право на управление другим физическим и юридическим лицам.

▪ **Статья 13. Финансирование питьевого водоснабжения.** Закон дает полную свободу в отношении источников финансирования, которыми могут стать бюджетные средства, при их наличии в рамках специальных государственных программ, средства потребителей (платежи) и любые другие, не запрещенные законом, источники.

Статья 14. Государственная поддержка питьевого водоснабжения. Статья дополняет возможности поддержки со стороны государства, указанные также в статье 8 Водного Кодекса в виде льготного налогообложения, кредитования и других льгот. Норма также носит декларативный характер и не была практически применена до настоящего времени.

Особенности регулирования услуг ПВиС – вода товар, или услуга?

Одним из спорных вопросов сегодня в водном секторе в мире - является ли вода товаром? В 1992 году на международной конференции водным ресурсам и окружающей среде в Дублине участники выдвинули 4 принципа, получившие название «дублинских принципов».

- **Принцип 1 Экологический:** «Пресная вода является ограниченным и уязвимым ресурсом, имеющим существенное значение для жизни, развития и окружающей среды» (в оригинале¹⁰ «Fresh water is a finite and vulnerable resource, essential to sustain life, development and the environment»)
- **Принцип 2 Институциональный:** «Развитие и управление водными ресурсами должно быть основано на принципах совместного участия, вовлекая пользователей, лиц, планирующих и принимающих решения на разных уровнях» (в оригинале «Water development and management should be based on a participatory approach, involving users, planners and policy makers at all levels»)
- **Принцип 3 Гендерный:** «Женщины играют ключевую роль в обеспечении, управлении и хранении воды» (в оригинале «Women play a central part in the provision, management and safeguarding of water»)
- **Принцип 4 Инструментальный:** «Вода имеет экономическую ценность во всех формах ее использования и должна признаваться экономическим товаром» (в оригинале «Water has an economic value in all its competing uses and should be recognized as an economic good»)

Данные принципы были позднее приняты и дополнены в рамках ряда других конференций и встреч высокого уровня. Четвертый принцип, провозглашавший воду как экономический товар, и стал предметом споров среди стран мира. Целью провозглашения воды как товара было изначально признание ее ценности, чтобы отношение к воде было более экономическим, оправданным. Споры же возникли между странами, использующими воду трансграничных рек, между странами низовья и верховья. Страны низовья выступали против данного принципа, чтобы страны верховья не выставляли «счета на воду». В частности, в регионе такие споры идут между Кыргызстаном и Таджикистаном с одной стороны, и странами низовья региона, с другой стороны.

В Таджикистане вода в законодательстве не определена как товар, общая правовая природа услуг по ПВиС также не определяет характеристики подаваемой воды, как товара. В тоже время, опираясь на ряд статей гражданского кодекса (ст. 490 со ссылкой на ст. 141, а также статьи 569-579 Гражданского Кодекса РТ), можно сделать выводы, что вода, подаваемая потребителям по

¹⁰ Источник: <http://www.wmo.int/pages/prog/hwpr/documents/english/icwedece.html>

присоединенной сети является как товаром, так и услугой по ее подаче. Однако в законодательстве Таджикистана правовой режим для естественных монополистов, как производящих товары, так и оказывающих услуги или выполняющих работы не имеет принципиальных различий. Также правовые характеристики ПВиС в этом ракурсе не представляют барьеров для демополизации сферы.

В целях демополизации сферы ПВиС применим второй принцип, принцип равного участия всех сторон в принятии решений: поставщиков, потребителей и государства. Принцип должен быть отражен в обеспечении прозрачности, подотчетности и инклюзивности в процессе принятия решений, и в процессе осуществления деятельности в сфере ПВиС.

2.2. Проблемы в развитии конкуренции в секторе ПВиС в Таджикистане

2.2.1. Право управления системами ПВиС

Свобода в праве управления системами водоснабжения является одним из важных факторов для целей демополизации сферы. В действующем законодательстве Таджикистана, в соответствии с приведенными выше статьями Водного Кодекса и Закона «О питьевой воде и питьевом водоснабжении» прямые запреты на передачу и осуществления различными способами управления системами водоснабжения отсутствуют, если не учитывать порой неясный характер норм. К примеру:

Водный Кодекс РТ

▪ **Статья 10. Предоставление права управления водохозяйственными объектами государственной собственности специализированным юридическим лицам.**

«Правительство Республики Таджикистан *на тендерной основе с сохранением целевой функции*, может предоставить право управления водохозяйственными объектами государственной собственности в пределах ограниченной территории, специализированным местным и иностранным юридическим лицам *на договорной основе, с учетом требований настоящего водного законодательства* Республики Таджикистан».

Закон РТ «О питьевой воде и питьевом водоснабжении»

Статья 9. Централизованные системы питьевого водоснабжения

▪ «...5. Собственник централизованной системы питьевого водоснабжения может самостоятельно осуществлять управление централизованными системами питьевого водоснабжения либо по договору передавать их в хозяйственное пользование или оперативное управление юридическим лицам»

Статья 10. Нецентрализованные и автономные системы питьевого водоснабжения

▪ «...4. Управление нецентрализованными системами питьевого водоснабжения могут осуществлять собственники этих систем непосредственно либо делегировать право на управление другим физическим и юридическим лицам»

Вышеприведенные нормы законов не ограничивают форм собственности и организационно-правовых форм компаний, которым могут быть переданы права на управления системами ПВиС. В законодательстве страны, регулирующим водные отношения, нет специальных норм, регулирующих детально передачу права управления. Правовую основу для осуществления такой передачи можно найти в нормативно-правовых актах общего законодательства страны. На сегодняшний день в Таджикистане применимы следующие варианты передачи права управления системами ПВиС:

Право оперативного управления и право хозяйственного ведения

Право оперативного управления и право хозяйственного ведения являются видами ограниченных вещных прав по отношению к имуществу лиц, которые не являются его собственниками. Другие виды ограниченных вещных прав к примеру – права арендаторов на арендуемое имущество. Правовая природа аренды и права хозяйственного ведения и права оперативного управления схожи. В обоих случаях собственник имущества передает в ограниченное пользование, владение и распоряжение свое имущество на определенных условиях. Но если аренда более понятный и простой способ передачи имущества в управление, то права оперативного управления и хозяйственного управления — это специальные правовые режимы разработанные для передачи имущества, находящегося в государственной собственности.

Право хозяйственного ведения, регулируется нормами 2-го параграфа главы 18 ГК РТ. В соответствии с нормами параграфа «Объектом права хозяйственного ведения может быть любое имущество, если иное не предусмотрено законодательством». Для права хозяйственного ведения может создаваться республиканское или коммунальное унитарное предприятие. Название унитарное, означает неделимое, то есть по сути государственное имущество дается в ограниченное вещное право, не подлежит разделу по долям и вкладам, в том числе между работниками предприятия, то есть государственное имущество дается «в оборот».

Государственные унитарные предприятия свободны в распоряжении своим движимым имуществом, если иное не установлено законодательством. Имущество, переданное предприятию на праве хозяйственного ведения, выбывает из фактического обладания собственника-учредителя и зачисляется на баланс предприятия. Это имущество становится «распределенным», обособленным от имущества других лиц, в том числе и собственника, и служит базой самостоятельной имущественной ответственности предприятия. Но имущественные права государственных унитарных предприятий ограничены законом. В частности, в соответствии с нормами статьи 312 установлены ограничения на следующие виды предпринимательской деятельности:

- а) продавать и передавать иным лицам, обменивать, сдавать в долгосрочную аренду (свыше трех лет), предоставлять во временное безвозмездное пользование принадлежащие ему здания, сооружения, оборудование и другие основные фонды предприятия. Правительство Республики Таджикистан может определить перечень зданий, сооружений, оборудования и других основных фондов государственных предприятий, предоставление в аренду которых независимо от срока аренды осуществляется по согласованию с уполномоченным государственным органом;**
- б) создавать филиалы и дочерние предприятия, учреждать совместно с частными предпринимателями предприятия и совместные производства, вкладывать в них свой производственный и денежный капитал;**
- в) предоставлять частным предпринимателям ссуды с выплатой процента по ним ниже утвержденной Национальным банком Республики Таджикистан ставки процента по кредитам.**

Право оперативного управления, регулируется нормами 3-го параграфа главы 18 ГК РТ. Для права оперативного управления может создаваться республиканское или коммунальное казенное предприятие. В отличие от государственного унитарного предприятия, государственное казенное предприятие более жестко ограничено в имущественных правах. В соответствии с нормами статьи 314 «Государственное казенное предприятие вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом **лишь с согласия собственника этого имущества**».

Деятельность государственных предприятий, кроме статей 124-127 ГК РТ, дополнительно регулируется специальным Законом РТ «О государственных предприятиях» от 24 февраля 2004 года. В данном законе дается более развернутое различие указанных видов государственных предприятий. В частности, государственные унитарные предприятия могут сами назначать цену на свою продукцию, исходя из спроса и предложения, более свободны в производственной деятельности и в операционных расходах, также они самостоятельно в соответствии с уставом распределяют прибыль. Государственные казенные предприятия на праве оперативного управления более тесно привязаны в своих действиях к собственнику и должны согласовывать с ним практически каждый свой шаг. На практике государственные казенные предприятия создаются в оборонной промышленности, или в уголовно-исправительной системе, а также в других сферах, где более свободный оборот средств и ведение хозяйствования ограничены различными факторами. Еще одно отличие, только государственные унитарные предприятия могут создавать свои дочерние предприятия.

Прямых аналогов этих двух видов ограниченного вещного права в мировой практике нет. Они в основном применяются на территории бывших стран Союза. История их возникновения связана с необходимостью перехода на рыночные формы хозяйствования предприятий, которые находились в государственной собственности и управлялись напрямую со стороны государства.

Специальных ограничений для применения любой из форм для организации питьевого водоснабжения в законодательстве нет. Но традиционно используется форма унитарного предприятия, так как она более гибка в хозяйственном плане, кроме того такая деятельность

прямо указана в открытом перечне деятельности для государственного унитарного предприятия¹¹. Почти все государственные организации питьевого водоснабжения созданы именно в этой форме.

Другие способы

Вышеприведенные способы ориентированы на передачу права управления исключительно создаваемым государственным организациям. В мировой практике применяются различные способы передачи права управления имуществом: передачу в аренду, в доверительное управление, в концессию, в различные формы лизинга, передачу в управление через создание специальной коммерческой организации и другие.

Отдельные способы передачи права управления имуществом есть и в общем законодательстве Таджикистана, относящимся не только к системам ПВиС, но которые могут быть применены также и в данной сфере. Часть из них также относятся к ограниченным *иным* вещным правам. Иные вещные права, регулируются 3-им параграфом главы 18, состоит только из одной статьи 320. В соответствии с нормами данной статьи **«Ограниченные вещные права на владение, пользование и распоряжение имуществом возникает также в результате договорных обязательств, как-то: договора имущественного найма, аренды, ссуды и в других случаях, предусмотренных законом»**. Данная норма позволяет передавать ограниченные вещные права на любое имущество на договорной основе по договорам имущественного найма, аренды, ссуды и в других случаях, предусмотренных законодательством. По сути это главная возможность передать государственные (а также и негосударственные) системы питьевого водоснабжения в ограниченное владение, пользование и распоряжение любым видам организационно-правовых форм.

Договор имущественного найма, регулируется нормами главы 33 «Имущественный наем (аренда)» части II ГК РТ, статей 624-646. Согласно нормам статьи 624 «По договору имущественного найма (аренды) наймодатель обязуется предоставить нанимателю имущество за плату во временное владение и пользование или в пользование». Договор имущественного найма недвижимого имущества подлежит государственной регистрации. Наниматель обязан пользоваться имуществом в соответствии с условиями договора, а если такие условия в договоре не определены, - в соответствии с назначением имущества. Договор имущественного найма является возмездным договором и предусматривает плату за наем.

Договор имущественного найма, или более привычное его название – договор аренды, также регулируется специальным **законом Республики Таджикистан «Об аренде в Республике Таджикистан»** от 6 декабря 1990 года (Ведомости Верховного СТ ССР 1990год, №24, ст.415; Ведомости МО РТ 1995год, №22, ст.268; Ахбори Маджлиси Оли РТ 2004год, ч-1, №12, ст. 692;). Закон принимался до независимости Верховным Советом Таджикской ССР, являлся одним из «переходных» законов, устанавливая новые рыночные правила для договоров аренды. Последние изменения и дополнения были сделаны в 2004 году. Закон дополняет общие правила имущественного найма, установленные в вышеуказанных нормах ГК РТ, не может противоречить нормам ГК.

Для регулирования взаимоотношений по лизингу 22 апреля 2003 года был принят Закон Республики Таджикистан «О финансовой аренде (лизинге)». Это специальный закон, определяющий общие правовые и экономические основы финансовой аренды (лизинга) на территории Республики Таджикистан в условиях рыночной экономики и регулирующий правовые отношения, возникающие в процессе осуществления лизинговой деятельности. **Договор лизинга** - договор, на основании которого лизингодатель обязуется приобрести как собственность указанное имущество лизингополучателя у продавца, определенного этим лизингополучателем и предоставить лизингополучателю это имущество за плату во временное владение и пользование для предпринимательских целей. Лизинг является одной из перспективных форм долгосрочного кредитования для приобретения, или долгосрочного использования крупных имущественных комплексов, или основных средств в предпринимательских целях. Предметом лизинга, в соответствии со статьей 4 Закона, не могут быть земельные участки и другие природные объекты, а также имущество, свободный оборот которого ограничен или для которого установлен особый порядок обращения.

Договор безвозмездного пользования (ссуды), регулируется нормами главы 35, части II ГК РТ, статей 699-713. По договору безвозмездного пользования (договору ссуды) одна сторона

¹¹ Статья 20, Закон РТ «О государственных предприятиях» от 28.02.2004

(ссудодатель) обязуется передать или передает вещь в безвозмездное временное пользование другой стороне (ссудополучателю), а последняя обязуется вернуть ту же вещь в том состоянии, в каком она ее получила, с учетом нормального износа, или не в состоянии, обусловленном договором.

Однако в отличие от права хозяйственного ведения и оперативного управления перечисленные две формы договоров в разной степени являются налогооблагаемыми операциями для собственника.

Договор доверительного управления, иная форма возможной передачи ограниченного вещного права на недвижимое имущество. Регулируется нормами главы 48, части II ГК РТ, статей 923-957. По договору доверительного управления имуществом одна сторона (учредитель управления) передает другой стороне (доверительному управляющему) на определенный срок имущество в доверительное управление, а другая сторона обязуется осуществлять управление этим имуществом в интересах учредителя управления или указанного им лица (выгодоприобретателя). В отличие от договора аренды и договора ссуды, доверительное управление не предусматривает получение выгоды от использования имущества доверительным управляющим (физическое или юридическое лицо). Доверительный управляющий получает за свою деятельность определенную сумму, как заработную плату (физическое лицо), или как возмещение по контракту (юридическое лицо).

Особенности реализации всех трех вышеперечисленных договорных оснований передачи ограниченного вещного права регулируются указанными нормами ГК РТ, специальными законами (аренда) а также договором.

На практике данные виды договоров по системам питьевого водоснабжения практически отсутствуют, так как традиционно питьевое водоснабжение осуществляется государственными предприятиями.

Договор концессии

Право управления системами ПВиС могут также быть переданы по договору концессии. Договор концессии, вид договора который не предусмотрен ГК РТ. Отношения возникающие при договоре концессии регулируются специальным Законом РТ «О концессиях» от 26 декабря 2011 года, который был принят взамен первой редакции от 1997 года. В соответствии с Законом, «**концессия** (разрешение, уступка) - передача на основании договора концессии с представлением права на эффективное временное пользование концессионеру объектов государственной собственности, в том числе: земли, полезных ископаемых, воды, воздушного пространства, растительного и животного мира, другой государственной собственности и не запрещенных законодательством природных ресурсов, а также права строительства (возведения) новых объектов за счёт концессионера с условием их последующей передачи государству». Это один из потенциальных видов договоров, по которому могут быть переданы частным инвесторам, в том числе иностранным, во временное пользование (до 49 лет, в отдельных случаях до 99 лет, статья 13) имущество и природные ресурсы, находящиеся в государственной собственности.

Концессионный договор несмотря на общие черты с договором аренды имеет ряд отличий. Одним из главных отличий является субъектный состав данных видов договоров. В договоре аренды субъектами могут выступить любые юридические и физические лица с обеих сторон договора. В договоре концессии четко определены субъекты, которые могут быть сторонами такого договора. В соответствии со статьей 1 Закона РТ «О концессиях», сторонами договора могут быть только:

- **концедент** - Республика Таджикистан, от имени которой выступает Правительство Республики Таджикистан или местный исполнительный орган государственной власти, осуществляющие свою деятельность посредством соответствующих государственных органов;
- **концессионер** - физические и юридические лица, за исключением государственных организаций и учреждений, обладающие концессионным правом согласно концессионному договору

Другим отличием является, то что концессионный договор обычно сопряжен со строительством или с переоснащением полученных объектов, или их расширением. По истечении срока концессии построенные, переоснащенные, или улучшенные объекты передаются в собственность концедента, то есть становятся государственной собственностью. Концессионер извлекает свою прибыль из полученного имущества или построенных объектов в течении договора концессии. Концессионер оплачивает во время периода договора, оговоренную концессионную плату.

Договор концессии является формой государственно-частного партнерства, поэтому отдельные его стороны могут регулироваться Законом РТ «О государственно-частном партнерстве» от 28 декабря 2012 года.

Закон РТ «О концессиях» не имеет ограничений в отношении передачи в концессию систем ПВиС и может быть применен в данной сфере. Но в Таджикистане на практике системы водоснабжения находящиеся в государственной собственности не передавались по договорам концессии. В мировой практике это широко используемый метод. К примеру, в 2015 году система водоснабжения города Волгограда была передана по результатам конкурса по договору концессии компании ООО «Концессии водоснабжения» сроком на 30 лет (сайт компании: <http://investvoda.ru/>).

2.2.2. Демонополизация сектора ПВиС в концепциях и программах Республики Таджикистан

В Республике Таджикистан приняты две концептуальные программы, которые определяют направления деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве и в вопросах обеспечения чистой питьевой водой: Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Республике Таджикистан на 2010-2025 годы и Программа улучшения обеспечения населения Республики Таджикистан чистой питьевой водой на 2008 - 2020 годы. Данные долгосрочные программы по замыслу авторов призваны обеспечить устойчивое развитие соответствующих сфер.

▪ **Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Республики Таджикистан на 2010-2025 года** была принята Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1 июля 2010 года № 321. Основным разработчиком концепции выступило ГУП ЖКХ. Главным ответственным органом по реализации данной концепции также назначено ГУП ЖКХ, которое обязано ежегодно представлять Правительству отчет о ходе ее реализации. Постановление также обязывает министерства, ведомства и местные исполнительные органы государственной власти активно участвовать в реализации Концепции, через включение потребностей отрасли в средние - и долгосрочные программы социально-экономического развития республики для реализации установленных требований Концепции.

Концепция охватывает весь комплекс жилищно-коммунального хозяйства, однако не имеет отраслевую специфику, не определяет конкретные задачи для отдельных отраслей, как например водоснабжение, электроснабжение, вывоз мусора, или обслуживание жилья. Концепция состоит из 6 разделов и 48 пунктов в них. Краткий обзор релевантных положений Концепции:

- **Основной целью** данной Концепции является создание экономических, правовых и организационных условий для безубыточной деятельности, дальнейшее развитие и реформирование жилищно-коммунального хозяйства, которое направлено на повышение эффективности, надёжное функционирование систем жизнеобеспечения населения, повышение качества оказываемых услуг, доступность коммунальных услуг каждому потребителю услуг
- В ряду **Задач Концепции** также есть задача по **демонополизации отрасли**, созданию условий для развития рыночных отношений, перехода на формирование договорных отношений, развитие конкурентной среды в рынке коммунальных услуг и широкое привлечение собственников жилья для организации и представления коммунальных услуг
- В разделе 3 «Цели, задачи и приоритеты реформирования жилищно-коммунального хозяйства», указано что для достижения поставленных целей необходимо:
 - **повышение инвестиционной привлекательности** жилищно-коммунального хозяйства
 - **развитие конкурентной среды** предоставления потребителям возможности влиять на объем и качество оказываемых услуг
- В разделе 4 Концепции «Основные принципы осуществления реформы жилищно-коммунального хозяйства», определяется, что для успешного осуществления реформы жилищно-коммунального хозяйства применяется в том числе, принцип **разделения регулирования от предоставления услуг. Функция регулирующего органа будет отделена от предоставления услуг**, что будет способствовать безусловному выполнению требований норм жилищно-коммунальных услуг на практике;
- В разделе 5 «Основные пути реформирования жилищно-коммунального хозяйства», специальный подраздел посвящается «Демонополизации и развитию конкурентной среды», согласно пунктам которого:
 - 17) Важнейшим элементом реформы должно стать **создание конкурентной среды в системе управления и обслуживания жилищно-коммунальной сферы.**

- 19) Необходимой предпосылкой развития конкуренции является **демонополизация жилищно-коммунального хозяйства**.
- 20) **К сферам деятельности, в которых возможно развитие конкуренции**, относятся:
 - управление и обслуживание жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства;
 - привлечение организаций, использующих альтернативные формы предоставления коммунальных услуг, в том числе автономные системы жизнеобеспечения, не связанные с сетевой инженерной инфраструктурой объектов (котельные, емкостное газоснабжение, автономное теплоснабжение, электроснабжение и другое);
 - выполнение отдельных работ по обслуживанию объектов коммунального хозяйства (ремонт и очистка сетей, уборка мусора, эксплуатация лифтового хозяйства и другое);
 - проектно-изыскательские и строительные работы по развитию объектов коммунального назначения;
 - создание условий и нормативно-методической базы по формированию на местах конкурентной среды в сфере производства и предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Таким образом, водоснабжение, электро- и газоснабжение в Концепции не относятся к сферам, где возможно развитие конкуренции.

- 21) В процессе демополизации жилищно-коммунальной сферы необходимо соблюдать:
 - осуществление мероприятий по демополизации, ввиду того, что жилищно-коммунальное хозяйство является сложным хозяйственным комплексом;
 - **недопущение дискриминации по отношению к каким-либо формам собственности на жилищный фонд и на другие объекты коммунального назначения;**
 - согласование мероприятий, осуществляемых в рамках государственных и местных программ демополизации;
 - принятие мер **по созданию множества субъектов различных форм собственности в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг;**
 - ориентацию на обеспечение максимально возможной конкуренции хозяйствующих субъектов, а также защиту прав и интересов потребителей жилищно-коммунальных услуг.
- Раздел 6 «Этапы реализации реформирования жилищно-коммунального хозяйства» разделяет реализацию концепции на календарные этапы по пять лет: 1)2010-2015 2) 2015-2020 3) 2020-2025. В соответствии с этапами, в настоящее время 2015-2020 гг. Предполагалось в том числе:
 - **демонополизация деятельности организаций** жилищно-коммунального хозяйства, привлечение на равноправной основе организаций различных форм собственности **для оказания жилищно-коммунальных услуг;**
 - разработка **механизмов привлечения и возврата средне- и долгосрочных инвестиционных кредитов** для развития и модернизации объектов жилищно-коммунального хозяйства;

▪ **Программа улучшения обеспечения населения Республики Таджикистан чистой питьевой водой на 2008-2020 годы** была утверждена постановлением Правительства Республики Таджикистан от 2 декабря 2006 года № 514. В отличие от Концепции это отраслевая программа, направленная на развитие и улучшение сферы питьевого водоснабжения. Программа разрабатывалась рядом целевых министерств и ведомств еще до вступления в силу Закона «О питьевой воде и питьевом водоснабжении», сам данный закон был разработан в рамках реализации данной программы. Реализация программы была возложена на ряд министерств и ведомств, и государственных органов, включая: Министерство мелиорации и водного хозяйства Республики Таджикистан, Государственный комитет по охране окружающей среды и лесного хозяйства Республики Таджикистан, Государственное унитарное предприятие «Хочагии манзилию коммунали», исполнительные органы государственной власти Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городов и районов. В настоящее время в связи с рядом реформ государственного аппарата некоторые из ведомств выше были реорганизованы, соответственно их функции и возложенные на них задачи перешли к их преемникам.

Программа сравнительно небольшая, состоит из вводной части и 4 частей. Программа носит больше практический характер, не учитывая экономическую, социальную, финансовую

составляющие развития сектора, не содержит решений и направлений для устойчивого долгосрочного функционирования отрасли. Программа представляет собой описание существующих проблем и необходимость их решения и с частичной сметой расходов для улучшения ситуации с обеспечением питьевой водой. По структуре и содержанию документа это не концептуальный документ для развития сектора, а краткосрочная декларация проблем и необходимости их решения для привлечения кредитных средств от международного сообщества и международных финансовых институтов.

III. АНАЛИЗ НЕКОТОРЫХ ПРИМЕРОВ ИЗ МИРОВОГО ОПЫТА В РЫНОЧНЫХ РЕФОРМАХ СЕКТОРА ПИТЬЕВОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ И САНИТАРИИ

3.1. Европейский опыт: Германия, Франция, Англия¹²

С начала 80-ых прошлого века ряд европейских стран начали процесс либерализации и развития конкуренции в управлении системами водоснабжения, которые были в основном в государственной собственности. Необходимость реформ заключались в низкой экономической эффективности и отсутствии рыночной гибкости в управлении системами ПВиС, что снижало показатели сектора и отрицательно сказывалось на качестве услуг. Реформы в этих странах начинались и были произведены в основном в городских районах.

Трудности в реформах в секторе ПВиС в мировой практике обусловлены низкой инвестиционной привлекательностью сектора, устоявшимися традициями управления и отношением населения к питьевой воде как к виду социального блага, нежели как к товару. Такие же проблемы стояли перед попыткой реформ с целью развития конкуренции в секторе в европейских странах. С одной стороны, это были преграды, носившие экономический характер. Потому что величина и состав особенно стартовых расходов в секторе существенно отличаются от других естественных монополий. Либерализация и развитие конкуренции среди естественных монополистов началась в сфере авиаперевозок, еще в середине прошлого века, затем сфера телекоммуникаций и связи, затем сектор энергетики. Однако сектор питьевого водоснабжения существенно отличался от всех перечисленных сфер. Вода «товар местного потребления», его нельзя также легко «транспортировать» в сравнении с другими услугами естественных монополистов, сети водоснабжения наиболее затратные в плане строительства, наконец вода незаменима и является жизненно важной необходимостью.

Основные инструменты, которые и по сей день используют для реформ в секторе ПВиС: приватизация, корпоратизация¹³, участие частного сектора, государственно-частное партнерство. Процесс реформ, направленных на развитие конкуренции в секторе ПВиС в европейских также имел такое направление – переход от административного управления и контроля над сектором, к договорному началу. Передача ПВиС в управление частнопредпринимательскому сектору осуществлялась через приватизацию объектов ПВиС, или передачи права их управления частным организациям. Эксперты разделяют три различные лидирующие европейские модели, которые были реализованы в Великобритании, Франции и Германии. Эти три модели отличаются по степени вовлеченности частного сектора и организации государственного регулирования.

3.1.1 Англия и Уэльс

Все системы водоснабжения и санитарии в Англии и Уэльсе полностью были приватизированы в 1989 году. «Тотальная» приватизация сектора в Англии и Уэльсе имеет свою предысторию, которая началась после Второй Мировой войны. В целях развития в послевоенные годы государство всячески поддерживало локальные решения для организации систем водоснабжения. К концу второй мировой войны в Англии и Уэльсе услуги по водоснабжению оказывали более 1000, а услуги по водоотведению более 1400 небольших компаний. Все эти компании принадлежали муниципалитетам. В засуха в 1959, а затем наводнение в 1960 годах подтолкнули к необходимости укрупнения компаний по водоснабжению в целях более рационального общего управления водными ресурсами. В 1973 году был принят новый закон (Water Act 1973), согласно которому водоснабжения в этих двух частях Королевства были объединены в 10 крупных региональных водных управлений. Функции данных управлений были направлены на охрану управление водными ресурсами на основе бассейнового управления. Также данные управления оказывали услуги по водоснабжению и санитарии.

Такой подход не оправдал себя, так как государственные управления оказались недостаточно готовы к функционированию в рамках рыночных отношений, кроме того, они были обременены

¹² По материалам: 1) "Liberalization in the Water Sector: Three leading models", Claude Ménard & Aleksandra Peeroo Centre d'Economie de la Sorbonne (CES) University of Paris (Pantheon-Sorbonne); 2) "Competition in water supply" CRI Occasional Paper 18, Peter Scott, The University of Bath; 3) "The Regulation and Privatization of the public water supply and the resulting competitive effects", Johann Wackerbauer

¹³ Corporatization - термин используемый международными финансовыми институтами, означает разгосударствление через акционирование предприятий. Государство реорганизует государственные предприятия в акционерные, поначалу с преобладающей долей акций в собственности государства. – *примеч. автора*

рядом административных функций по охране водных ресурсов. В результате в 1980 году были внесены изменения в законодательство о воде, позволяющее местным государственным органам, в ведении которых были руководства данных управлений, привлекать частные инвестиции в развитие систем водоснабжения. Однако и эти изменения не принесли желаемых изменений, так как руководство управлений не справилось с данной задачей, не смогло выделить соответствующие бюджетные средства для повышения инвестиционной привлекательности. Как результат, управления имели солидные задолженности и продолжалось загрязнение водных ресурсов.

Учитывая неудачные реформы, в 1986 году Правительство Англии и Уэльса начали разрабатывать программу приватизации отрасли ПВиС. Для привлечения инвестиций предприятия водоснабжения были акционированы и акции были выпущены на фондовый рынок, государство предоставило налоговые преференции для частных компаний, списало задолженности и произвело разовые крупные инвестиции в предприятия водоснабжения. В 1989 году все предприятия водоснабжения были приватизированы, функции по охране и управлению водных ресурсов были полностью отделены от предприятий ПВиС.

Для регулирования сектора были созданы Национальное речное управление (National Rivers Authority) для охраны и управления речными ресурсами, Инспекция по питьевой воде для контроля качества воды (Drinking Water Inspectorate) и экономический регулятор сектора – Офис по Водным Услугам (Office of Water Service - OFWat). Для защиты прав и интересов потребителей с изменениями в водное законодательство в 2003 году были созданы Советы Потребителей по Воде (Consumer Council for Water - <http://www.ccwater.org.uk/>). Это государственная организация, подотчетная государственному секретариату Департамента Окружающей среды, продовольствия и сельских дел (Secretary of State of the Department for the Environment, Food and Rural Affairs).

Главным регулирующим органом экономической деятельности предприятий водоснабжения является Офис по Водным Услугам (<http://www.ofwat.gov.uk>). Данный орган тесно сотрудничает с Советами Потребителей по Воде, их сотрудничество обязательно и закреплено в законодательстве по воде 2003 года. В функции Офиса по Водным Услугам входит мониторинг деятельности предприятий водоснабжения, тарифное регулирование, мониторинг слияния и разделения предприятий ПВиС и другое. В свою очередь Советы представляют голос потребителей услуг ПВиС, принимают обращения потребителей и принимают меры по их защите и представительству их интересов.

В результате полной приватизации и построения новой системы регулирования сектора сегодня водоснабжение и санитарии в Англии и Уэльсе осуществляют 10 компаний, и 13 компаний, которые оказывают услуги только по водоснабжению. В течении первых 15 лет после приватизации данные компании инвестировали в сектор около 50 млрд фунтов стерлингов. Цена на услуги ПВиС в среднем были повышены на 35 процентов для покрытия инвестиционных обязательств. Создание независимого регулирующего органа позволило избежать политического вмешательства в действие хозяйствующих субъектов, поставив во главу угла долгосрочные, экономические соображения, обеспечив тем самым гарантии инвесторам и создав стабильную среду для инвестиций. Компании, приватизировавшие предприятия водоснабжения, произвели значительные улучшения в сборе хозяйственной информации, что позволило наладить целевое расходование средств, существенно снизив издержки. Всего за период с 1980 по 2010 сумма инвестиций достигла 88 млрд фунтов стерлингов, или около 117 млрд долларов США. По сегодняшний день средняя ежегодная сумма инвестиций в сектор ПВиС Англии и Уэльса составляет свыше 3 млрд фунтов стерлингов. В Англии и Уэльсе проживают в настоящее время около 58 млн человек, следовательно, средний размер инвестиций в год составляет около 62 фунтов стерлингов на душу населения.

3.1.2 Франция

Французский подход к либерализации сектора ПВиС носит совершенно другой характер. В середине 19 века во Франции были осуществлены первые контракты по государственно-частному партнерству в сфере ПВиС, заключавшиеся в передаче право управления системами водоснабжения и санитарии частному сектору. Однако такие контракты не были широко распространены до 80-ых годов прошлого века. Необходимость реформы во Франции, как и в Англии, были продиктованы финансовыми проблемами сектора. Но в отличии от Англии и Уэльса, во Франции реформаторы пошли по пути децентрализации и передаче права управления системами водоснабжения, остававшимся в государственной собственности, частным компаниям.

Децентрализация сектора ПВиС во Франции началась в 1982 года с вступлением в силу двух законов о полном переходе компетенций по управлению системами ПВиС от центральных государственных органов к региональным и местным органам самоуправления – муниципалитетам и местным департаментам. Государственный контроль в секторе ПВиС осуществляется со стороны ряда центральных министерств и ведомств, таких как Министерство Окружающей среды, энергии, устойчивого развития и территориального планирования, Министерства Здравоохранения, Министерства регионального развития (Ministry of Interior), Министерство Экономики и Финансов. Основным органом является национальный офис по Воде и морской среде (Onema). Данные органы в рамках своих полномочий осуществляют мониторинг и законодательное и нормативное регулирование сферы ПВиС.

В остальных экономических вопросах каждый муниципалитет был свободен в организации сектора ПВиС. Муниципалитеты могли оказывать услуги ПВиС напрямую, через созданные ими организации, объединяясь с другими муниципалитетами и создавая совместные предприятия, или же передавая право управления частным компаниям.

На сегодняшний день среди 36700 муниципалитетов Франции созданы и функционируют около 23000 муниципальных предприятий ПВиС, около 2000 из которых объединенные муниципальные предприятия. Но только около 25 процентов из них самостоятельно оказывают услуги по питьевому водоснабжению, 50 процентов оказывают услуги по водоснабжению и санитарии. Право управления остальными предприятиями (75 процентов питьевого водоснабжения и 50 процентов услуг по санитарии) переданы в управление частным компаниям. Основные частные компании оказывающие услуги по ПВиС во Франции сегодня – Veolia (оказывает услуги по питьевому водоснабжению для 24.6 миллионов чел. и услуги по водоотведению для 16.7 млн чел. в 8000 муниципалитетах), Suez (оказывает услуги по питьевому водоснабжению для 12 миллионов чел. в 5000 муниципалитетах и услуги по водоотведению для 9 млн чел. в 2600 муниципалитетах) и Saur (оказывает услуги по питьевому водоснабжению и санитарии для 5.5 млн. чел. в 6700 муниципалитетах и муниципальных объединений, в основном сельских).

Особенностью реформы во Франции, является:

- **Отсутствие экономического регулятора.** Все тарифы на водоснабжение регулируются договорными отношениями между муниципалитетами и частными управляющими, или устанавливаются напрямую муниципалитетами, если они оказывают услуги ПВиС самостоятельно.
- **Инвестиционные обязательства.** Муниципалитеты, или муниципальные объединения передают по договорам управления частным фирмам только функции управления, оставляя за собой все инвестиционные обязательства. Управляющие фирмы оказывают услуги, собирают платежи за воду и отдают их муниципалитетам, которые самостоятельно выполняют инвестиции в сектор ПВиС. Управляющие компании получают только вознаграждение за свою деятельность по договору, за исключением небольшой части договоров, где инвестиционные обязательства также передаются частным компаниям.
- **Формы договоров.** Договора на передачу права управления заключаются в основном в трех формах: аренда (лизинг), концессия, или контрактное управление (схожее с доверительным управлением, описанным в предыдущем разделе)

В 1993 году после ряда коррупционных скандалов с управляющими компаниями в секторе ПВиС социалистом Мишелем Сапином был инициирован Закон Сапина о предотвращении коррупции. Закон Сапина был принят в январе 1993 года. Согласно данному закону были приняты правила обязательных тендеров, обеспечения прозрачности и подотчетности процедуры заключения контрактов на передачу права управления предприятиями ПВиС, были также снижены сроки таких контрактов с 20 до 11 лет. Одним из главных результатов данного закона стало увеличение конкуренции и последующее снижение компенсаций, получаемых частными управляющими компаниями на 9 процентов. В 2001 году Ассоциация мэров Франции разработали типовой контракт на передачу права управления системами ПВиС, чтобы было также призвано снизить коррупцию.

В результате произведенных реформ в среднем в год в сектор ПВиС Франции инвестируется около 5 млрд Евро, что составляет около 80 Евро на человека в год.

3.1.3 Германия

В отличие от Франции и Великобритании Германия характеризуется более консервативными подходами к управлению в секторе ПВиС. Система ПВиС в Германии осложнена рядом особенностей, в частности это федеративное государственное устройство страны. 16

федеральных земель Германии имеют самые различные законы на местном уровне. Как результат, сектор ПВиС достаточно сильно фрагментирован и представлен тысячами небольших предприятий ПВиС в самых различных формах организации хозяйственной деятельности (около 12000 по стране), но всегда с преобладающим правом государственной (муниципальной) собственности на системы ПВиС.

С экономической точки зрения в организации ПВиС в Германии в целом отсутствует экономическое, тарифное регулирование деятельности в секторе. Все предприятия водоснабжения работают на принципе только полного возмещения расходов по оказанию услуг ПВиС, являясь неприбыльными. Такой же подход применяется в многих штатах США. Тарифы на водоснабжения представляют собой только себестоимость услуг. Такие предприятия также не являются объектом антимонопольного регулирования.

Среди 1266 крупных поставщиков услуг ПВиС около 15 процентов муниципальные предприятия, 16 процентов муниципальные объединения, 63 процента составляют различные виды частного, муниципально-частного управления, или совместной собственности муниципалитетов и частного сектора, около 6 процентов управляются различными кооперативными формами (ассоциации водопользователей и др.), около 3 процентов находятся в частной собственности.

Существенная нагрузка на муниципальные бюджеты, необходимость крупных инвестиций, требования по либерализации со стороны ЕС в последние десятилетия стали мотивом для изменений в управлении сектором ПВиС. В основном частное управление представлено в крупных городах и в западной Германии, где были необходимы существенные инвестиции в систему ПВиС. Так как в Германии очень сильно развито муниципальное управление, поэтому все формы и попытки отделить хозяйственную деятельность по ПВиС от других функций муниципалитетов и органов местного самоуправления все равно остаются в разной форме под контролем местных органов самоуправления. К примеру:

- **Государственные коммерческие предприятия.** Напоминают аналоги наших отечественных унитарных предприятий, создаются в виде обществ с ограниченной ответственностью, с более ярко выраженной хозяйственной, финансовой автономией. Предприятие находится в полной собственности муниципалитета, но муниципалитет не вмешивается в каждодневную их деятельность. Представители муниципалитета оставляют за собой право на воздействие на все важные решения компании через участие в ее наблюдательном совете.
- **Контрактное управление.** Когда по контракту частной фирме передается право управления системой ПВиС, напоминает французский сценарий передачи права управления. Частные фирмы получают только вознаграждение за операционное управление деятельностью компании.
- **Создание совместного предприятия.** Одна из популярных форм государственно-частного партнерства, когда муниципалитет совместно с частной компанией создает совместное предприятие. Для того, чтобы иметь возможность воздействовать на решения создаваемой фирмы муниципалитет оставляет за собой чуть более 50 процентов акций предприятия. Основную операционную деятельность осуществляет частная компания, совладелец компании, инвестиционные обязательства остаются за совладельцем, муниципалитетом.

Во всех перечисленных случаях муниципалитет оставляет за собой право воздействовать на решения в секторе ПВиС, что и является подобием его регулирующей роли.

Основные проблемы в либерализации сектора ПВиС в Германии - сопротивление общественности: подавляющее большинство граждан страны против приватизации, против допуска частных компаний в управление сектором водоснабжения и санитарии. Но несмотря на это, тенденция увеличения случаев корпоратизации систем ПВиС находящихся в государственной собственности сохраняется.

В целом сектор ПВиС в Германии характеризуется высоким уровнем качества услуг по ПВиС, технические потери в сетях составляют рекордные 7 процентов, что во много раз ниже, чем во Франции и Великобритании. Тарифы на услуги ПВиС в соответствии с законодательством должны покрывать фактическую стоимость расходов компании (full cost recovery), в среднем тарифы на 1 кубометр питьевой воды и услуг по водоотведению составляет около 6 евро.

3.2. Опыт стран СНГ: Российская Федерация, Армения ¹⁴

Лидерами по привлечению частного сектора в управлении системами ПВиС на территории бывшего Союза можно назвать Российскую Федерацию и Республику Армения. В этих странах сегодня сформирована соответствующая законодательная база, накоплен практический опыт и население привычно воспринимает участие частного капитала и инициатив в водоснабжении и водоотведении.

3.2.1. Армения

Как и во всех постсоветских странах, в Армении коммунальные гиганты были в собственности государства. С 1997 года правительство Армении начало реформу, и первый шаг был направлен на отделение функции регулирования сектора от функции управления объектами сектора. Государство шло на коммерциализацию сектора, переводя жилищно-коммунальные гиганты на рыночные рельсы. Была создана комиссия по энергетике, задачей которой стало регулирование сектора через тарифы, разработку рамок осуществления деятельности и лицензирования. Комиссия после ряда реформ в 2004 году объединила и другие сектора услуг естественных монополий и получила название «Комиссия по регулированию общественных услуг (КРОУ)». На сегодняшний день КРОУ осуществляет регулирование в секторе энергетики, водоснабжения и санитарии, телекоммуникаций, почтовых услуг и обязательного технического осмотра транспортных средств. Главные принципы работы КРОУ – обеспечение баланса интересов потребителей и регулируемых лиц, обеспечение прозрачности своей работы.

КРОУ - единый орган, который осуществляет регулирование в указанных сферах. Законодательство Армении четко определяет статус и полномочия комиссии. Это коллегиальный орган, состоящий из пяти членов, назначаемых по представлению премьер-министра президентом страны. Для обеспечения независимости комиссии законодательство жестко ограничивает возможность досрочного прекращения полномочий ее членов. Такими причинами, по которым президент страны может прекратить полномочия членов КРОУ, являются, к примеру, следующие:

- утрата гражданства страны;
- вступление в силу решения суда за умышленное преступление, а также за преступление, совершенное по неосторожности, за которые предусмотрено лишение свободы;
- недееспособность или ограниченная дееспособность;
- отсутствие на заседаниях комиссии без уважительной причины более 5 раз;
- серьезные упущения в работе, но только если остальные члены комиссии подтверждают это своим постановлением.

А также несколько других причин схожего характера, включая добровольную отставку или наличие конфликта интересов.

По другим причинам никто не может уволить члена комиссии, что обеспечивает должную независимость в принятии решений. Также закон предусматривает финансовую независимость этого органа, устанавливая размер и формат годового бюджета.

Создание и функционирование независимого регулирующего органа Армении на сегодняшний день привело к тому, что 100 процентов систем питьевого водоснабжения и санитарии в Армении управляются иностранными частными компаниями. Регулирование их деятельности через установление тарифов, тендеры и лицензирование осуществляет КРОУ. Водоснабжение стало прибыльным бизнесом, на рынке представлены французские и итальянские компании.

3.2.1.1 Правовые рамки

В настоящее время в Армении участие частного сектора в управлении в секторе ПВиС регулируется отдельной главой Водного Кодекса Армении от 4 июня 2002 года. Глава 6 Водного Кодекса Армении «Пользование и управление водными системами, являющимися государственной собственностью», статьи с 48 по 62 регулируют вопросы передачи права управления государственными водными системами, включая и системы ПВиС, и ирригационные системы и другие виды водных систем¹⁵. В соответствии с нормами главы:

¹⁴ по материалам публикаций: «Обзор участия частного сектора в водоснабжении и водоотведении в странах ВЕКЦА», Институт Экономики Города, г. Москва. 2010; и «Финансирование сектора водоснабжения и канализации в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии» протокол конференции министров финансов/экономики, водного хозяйства и окружающей среды стран ВЕКЦА и их партнеров, 17-18 ноября 2005 г., Ереван, Армения

¹⁵ «Водная система – гидротехнические сооружения по использованию водных ресурсов (далее - ГТС), которые вызывают изменение водного потока или используются для переброски водных ресурсов, включая (но не

- Устанавливается свобода в выборе формы управления системами водоснабжения: государственное, и/или частное;
- Кодекс устанавливает 4 формы передачи права пользования:
 - 1) **посредством передачи в доверительное управление.** Является формой контрактного управления, имущество остается в государственной собственности, но управляющий также принимает на себя инвестиционные обязательства. Такая форма управления широко применяется в Армении в сфере ПВиС, большинство договоров с иностранными компаниями в настоящее время на основе таких контрактных договоров. Форма в деталях регулируется Водным Кодексом.
 - 2) **по договору концессии.** По такому договору может быть передана вся водная система, или ее часть. На практике в секторе ПВиС в Армении не применялась. Подробно регулируется специальным законом о концессиях страны.
 - 3) **при создании коммерческой организации.** Данная форма напоминает германский подход к организации государственно-частного партнерства, согласно которому также частная компания должна внести вклад в размере не превышающим 49 процентов уставного капитала, чтобы оставить за государством права принятия решения в ключевых вопросах.
- **В аренду.** Отличительной чертой передачи систем ПВиС в аренду в Армении, является, то что, оператор должен был создать отдельную частную компанию, которой системы водоснабжения и водоотведения будут предоставлены в аренду сроком до 10 и более лет. Компания-арендатор принимает полную финансовую ответственность за сбор платежей и осуществляет все необходимые затраты. Арендатор принимает на себя ответственность за реализацию инвестиционной программы, финансируемой из средств, предоставленных различными донорскими организациями

Наиболее распространенными формами участия частного сектора в сфере водоснабжения и водоотведения в республике, из вышеперечисленных, являются договоры на управление и договоры аренды. Приватизация систем водоснабжения и водоотведения не может рассматриваться в качестве альтернативного решения в Армении, так как она запрещена законодательством.

Начиная с августа 2009 года все относительно крупные системы водоснабжения и водоотведения в Армении управляются международными операторами:

- Компания водоснабжения Еревана – договор аренды с Veolia Water (Франция);
- Компания «Армводоканал» – договор на управление с SAUR (Франция);
- Лори-водоканал, Ширак-водоканал и Нор Акунк – договоры на управление с консорциумом, состоящим из MVV decon, MVV Energie (Германия) и AEG Service (Армения).

3.2.1.2. Цифры и факты

Результаты деятельности компании Армводоканал, контрактным управляющим которой является компания Саур (Франция), за первые 4 года:

Результаты работы компании «Армводоканал» в 2004-2008 гг.

	2004 год	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год	2008 / 2004
Продолжительность периода водоснабжения, час/сутки	6,04	7,39	9,62	10,98	12,10	200,3%
Уровень сбора платежей (без учета бюджетных организаций), %	47,9%	36,2%	62,6%	72,3%	75,9%	158,5%
Численность персонала в расчете на 1000 абонентов, чел.	9,45	8,34	7,15	6,87	6,85	72,5%
Потребление электроэнергии в расчете на 1 куб. м, кВт·ч	0,43	0,38	0,31	0,30	0,29	67,4%

Другой пример, результаты деятельности компании - «Ереван Джур», частная компания, созданная французской компанией Veolia Water (Франция):

ограничивая) дамбы, запруды, плотины, каналы, туннели, колодцы, водопроводные трубы, насосные станции, очистные станции, водоприемники, водоотводы, водоводы, акведуки, другие водосборные сооружения, машины, оборудование, приборы, которые сооружаются, размещаются или используются для перекачки, сбора, переброски, распределения, отвода воды, контроля, добычи воды, производства электроэнергии, очистки, использования воды или сбора осадков». *Статья 1 «Основные понятия, применяемые в кодексе», Водный Кодекс Армении*

- Компания «Ереван Джур» обслуживает Ереван и 30 близлежащих сел, это около 240 тысяч абонентов, 20 тысяч из которых юридические лица, остальные – население;
- Годовой расход электроэнергии водоканала до 2005 года составлял 120 млн кВт·ч, после передачи его в аренду компания снизила расход до 24 млн кВт·ч. Это было достигнуто путем существенного снижения количества насосов путем перевода подачи воды на самотек из наземных источников (благо природа позволяет это, как оказалось после расчетов) и полной замены всех оставшихся насосов на более современные и экономичные;
- Был существенно снижен уровень потерь воды, были установлены счетчики 100 процентам потребителей, ликвидированы утечки, случаи хищения сведены к минимуму. Хотя уровень потерь по-прежнему достаточно высок;
- Забор воды был снижен на 20 процентов, но в то же время объем проданной воды увеличился на 15 процентов;
- Годовая выручка составляет в среднем 10 млрд драмов (национальная валюта Армении), или чуть больше 20 млн долларов, при собираемости 98 процентов.

Согласно договору аренды компания «Ереван Джур» должна была первые пять лет деятельности поднимать тарифы, а по истечении пяти лет снижать. Такое решение диктовалось необходимостью существенных инвестиций в ремонт и замену оборудования и сетей. Если в 2006 году стоимость кубического метра воды (включает услуги по водоснабжению и водоотведению) для населения составляла 195 драмов, то сегодня - 170 драмов. В нашей валюте это около 2,88 сомони. Для сравнения: тарифы в Душанбе за тот же кубометр при наличии счетчика - 0,52 сомони, в Худжанде – 1,40 сомони.

3.2.2. Россия

Демонополизация и либерализация сектора водоснабжения и водоотведения в Российской Федерации началась в начале 2000-х. К тому времени уже была разработана правовая и институциональная база для тарифного регулирования. Но правовое обоснование для участия частного сектора в управлении системами ПВиС было еще не сформировано. Поэтому первый опыт участия частных компаний был основан на договорах краткосрочной аренды государственных систем ПВиС без инвестиционных обязательств.

Стимулом для вовлечения частного сектора должен был также стать шаг по созданию механизмов финансирования отдельных проектов в коммунальной сфере. Так, Правительством Российской Федерации была утверждена подпрограмма «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы. Основными задачами подпрограммы являлись: модернизация объектов коммунальной инфраструктуры, повышение эффективности управления объектами коммунальной инфраструктуры, привлечение средств внебюджетных источников для финансирования проектов коммунальной инфраструктуры. На реализацию подпрограммы в 2006 - 2010 годах предусматривались средства федерального бюджета в объеме 28,14 млрд. рублей, (около 800 млн евро), в том числе в 2006 году - 4,8 млрд. рублей, в 2007 году - 6,1 млрд. рублей, в 2008 году - 7,5 млрд. рублей, в 2009 году - 6 млрд. рублей, в 2010 году – 3,74 млрд. рублей.

Был создан Инвестиционный фонд Российской Федерации (размер на момент учреждения составил 69,741 млрд. руб., или 2 млрд. евро), средства которого по конкурсной процедуре представлялись для реализации инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное и региональное значение и осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства. На сегодняшний день из всех крупных частных операторов в сфере водоснабжения и водоотведения только ОАО «Евразийский» смог организовать финансирование из Инвестиционного фонда Российской Федерации:

- через свою дочернюю компанию – ОАО «ПО Водоканал г. Ростова-на-Дону» – по проекту «Комплексная программа строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения города Ростова-на-Дону и юго-запада Ростовской области» в объеме 6 660,29 млн. руб.
- через свою проектную компанию ООО «АБВК-Эко» - по региональному инвестиционному проекту «Чистый Дон» в размере 1 055,60 млн. рублей.

Претендовать на получение средств из Инвестиционного фонда Российской Федерации могут только очень крупные проекты (общая сумма затрат по проекту должна быть не менее 5 млрд. руб. и 500 млн. руб. за весь срок реализации проекта для федеральных и региональных проектов соответственно). При этом сама процедура подготовки проекта к рассмотрению в Инвестиционном фонде является весьма затратной и длительной.

Именно в тот период начали свою деятельность крупнейшие частные компании в сфере ПВиС функционирующие и по сей день:

- **"Российские коммунальные системы" (РКС)**, крупнейшая частная федеральная компания, работающая в коммунальной сфере. Компания создана 29 мая 2003 г., в период активного развития реформы ЖКХ для формирования нового рынка коммунальных услуг. Цель компании - развитие коммунальной инфраструктуры российских городов и предоставление качественных услуг потребителям.

В настоящее время компании, входящие в группу РКС, работают в 7 регионах РФ: в Пермском крае, Амурской, Кировской, Самарской, Тамбовской, Ульяновской областях и Республике Карелия. Долгосрочная стратегия развития компании предусматривает дальнейшее расширение бизнеса как за счет начала работы в новых регионах, так и за счет расширения территории деятельности и спектра оказываемых услуг в регионах присутствия РКС.

Деятельность группы компаний РКС осуществляется в основном на базе договоров аренды коммунального имущественного комплекса (от 1 года до 49 лет) с региональными и муниципальными администрациями. Концессионное соглашение подписано управляемым РКС ОАО "Новогор-Прикамье" и органами власти г. Перми.

- **Группа компаний «Росводоканал»**, другой крупнейший российский частный оператор в водоснабжении и водоотведении. Штаб-квартира компании расположена в Москве. Новейшая история «Росводоканала» началась в 2003 году, когда компания стала преемником треста «Оргводоканал», образованного в 1949 году. Трест разрабатывал проекты и управлял строительством систем водоснабжения, канализации и очистки сточных вод по всей стране. Цель компании – развить водную инфраструктуру городов и обеспечить качественной питьевой водой население, а также обеспечить качественную очистку стоков.

Предприятия Группы ежегодно подают в сеть около 600 млн кубических метров воды и принимают на очистку столько же стоков. Общая протяженность эксплуатируемых сетей превышает 23 тысячи километров. В компании трудится более 10 тысяч человек.

Под управлением «Росводоканала» работают семь региональных водоканалов России, обслуживающих свыше 5 млн потребителей в пяти федеральных округах, городах-миллионниках и крупных промышленных центрах: Омске, Воронеже, Тюмени, Краснодаре, Оренбурге, Барнауле и Твери. «Росводоканал» управляет инфраструктурой на основе долгосрочной аренды и концессии. Договор концессии подписан с властями Воронежа. В остальных регионах действуют договоры аренды сроком от 1 года до 49 лет.

По состоянию на конец 2014 года «Росводоканал» занимал более 5% российского рынка водоснабжения и водоотведения и 24% рынка ПВиС, обслуживаемого частными операторами.

- **АО «Евразийский»** было основано 5 сентября 1994 года, на сегодняшний день является одной из лидирующих российских компаний, осуществляющих деятельность в коммунальной инфраструктуре водоснабжения и водоотведения.

Одним из акционеров АО «Евразийский» является Внешэкономбанк. Уставный капитал компании составляет 900 млн. рублей. Количество сотрудников, работающих в дочерних и зависимых компаниях, превышает 7 тысяч человек, а количество обслуживаемого населения в период пиковых сезонных нагрузок достигает 4 миллионов человек.

АО «Евразийский» имеет многолетний опыт реализации масштабных инвестиционных проектов в сфере водоснабжения и водоотведения на юге России на принципах государственно-частного партнерства. Уникальные инвестиционные проекты компании поддержаны на высоком государственном уровне и стали пилотными площадками для отработки механизмов государственно-частного партнерства во всей отрасли.

Иностранные компании, работающие как операторы в коммунальном секторе на рынках многих стран, не только не достигли заметных бизнес-успехов в России, но и в отдельных случаях даже снизили свою активность. Так, упоминаемая несколько раз в настоящем отчете, французская компания Veolia Water предприняла несколько попыток взять в аренду системы водоснабжения в

ряде городов центральной части России, но после неудачного завершения этих проектов практически свернула свою деятельность в России.

Концессионные соглашения в секторе ПВиС

Однако несмотря на наличие и активное участие частных компаний в управлении сектором ПВиС значимых изменений в общей картине не принесло. Поэтому в 2014 году были внесены специальные изменения и дополнения в Закон РФ «О концессионных соглашениях». В соответствии с федеральным законом «О внесении изменений В Федеральный Закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты российской федерации» от 7 мая 2013 года была принята специальная глава 7.1 «Особенности передачи прав владения и (или) пользования централизованными системами горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельными объектами таких систем, расторжения договоров аренды централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и ответственность сторон». Данное нововведение вместе с рядом подзаконных актов придало импульс к увеличению количества концессионных соглашений.

По данным Министерства Строительства и жилищно-коммунального строительства РФ¹⁶ в течение 2015 г. было заключено 271 концессионное соглашение в отношении объектов тепло-, водоснабжения и водоотведения. Этот показатель более чем вдвое превышает количество концессионных соглашений, заключенных в 2014 г. Более существенными стали и концессионные обязательства, предусмотренные этими соглашениями. Если в 2014 г. концессионных обязательств насчитывалось порядка 8 млрд руб. на все количество заключенных соглашений, то в 2015 г. в качестве обязательств концессионерами принято на себя 70 млрд руб, причем порядка 58 млрд руб. из названной суммы — это одна большая концессия в г. Волгограде. Однако вся остальная часть средств распределяется между небольшими концессиями. Большинство концессионных соглашений в настоящее время заключено в отношении объектов теплоснабжения (более 50%). Порядка 40% — в отношении объектов водоснабжения и водоотведения. Остальное делится между небольшими электрическими сетями и сектором вывоза твердых коммунальных отходов. По итогам 2015 г. концессионные соглашения были заключены в 39 субъектах Российской Федерации.

Сроки действия заключенных концессионных соглашений также значительно различаются, но в среднем они заключаются на 10 лет. В Минстрое считают, что в целом это нормальный горизонт планирования: за 10- 15 лет возможно осуществить и модернизацию объекта, и возмездно вернуть вложенные средства. При этом подчеркивают, что каждый конкретный случай следует рассматривать отдельно, с учетом стартовых условий, объемов инвестиций и т.д. Имеются и совсем короткие соглашения — сроком менее трех лет, и длительные — более 30 лет. Например, концессия в Волгограде, подразумевающая 58 млрд руб. инвестиций, рассчитана на 29 лет.

Однако несмотря на законодательную базу и наличие государственных инвестиционных возможностей темпы привлечения инвестиций в сферу недостаточны. Компании предпочитают заключать концессионные соглашения без инвестиционных обязательств, только получая право управления и осуществляя только операционную деятельность.

Другой проблемой по мнению Минстроя России является отсутствие долгосрочных перспектив для инвесторов. В частности, существующее тарифное регулирование обычно носит ограниченный характер и не позволяет устанавливать долгосрочные тарифы, как к примеру, тарифы в Армении. С этого года в России планируется законодательно утвердить возможность долгосрочного тарифного регулирования.

Существенным недочетом является также отсутствие обязательств обеспечения исполнения инвестиционных обязательств концессионера. В соответствии с законодательством концессионер почти не несет ответственности при невыполнении заявленных в договоре инвестиционных обязательств.

Наконец главное сомнение по концессионным соглашениям, что объекты коммунальной собственности в концессию в ряде субъектов РФ были переданы муниципальным унитарным

¹⁶ Источник: <http://fondgkh.ru/modern/news/stimulirovanie-kontsessiy-v-kommunalnom-hozyaystve-kommunalnyiy-kompleks-rossii-moskva-7-iyunya-2016-6-00/>

предприятиям (МУП¹⁷ам). Это ставит под сомнение всю идею развития концессионных отношений для привлечения инвестиций. Так как МУПы итак в подавляющем большинстве управляют системами ПВиС в РФ, и именно их слабое управление и рыночная неэффективность была причиной изменений и дополнений в законодательство о концессионных соглашениях. В целом, работа по развитию данного направления ПВиС РФ еще продолжается.

¹⁷ Муниципальные унитарные предприятия (МУПы) и государственные унитарные предприятия в Таджикистане – идентичны и в правовом и в практическом плане, - *примечание автора*

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Одним из перспективных путей для дальнейшего финансового оздоровления и устойчивого долгосрочного развития сектора питьевого водоснабжения и санитарии в Таджикистане является развитие рыночных подходов в организации деятельности сферы. Как показывает мировой опыт, привлечение частных инициатив даже в такой консервативной отрасли оказывает положительное влияние: помогает решить проблемы с крупными капитальными вложениями, упорядочивает отношения между потребителями, поставщиками и государством, повышает экономическую эффективность, производительность, оказывает влияние на охрану и рациональное управление природными ресурсами. Но предыстория сектора ПВиС в Таджикистане усложняет задачу по дальнейшей демонополизации и развитию конкуренции. Сама концепция демонополизации и либерализации на сегодняшний день может выглядеть чуждой как для населения, так и для предприятий водоснабжения. Но успешный опыт других стран СНГ показывает, что изменения возможны несмотря на предысторию и прошлое сектора.

Демонополизация и либерализация в Таджикистане должна быть начата с определения вектора изменений: приватизация, частное управление, или комбинированные формы.

- **Полная приватизация**, как это было сделано в Англии и Уэльсе, для Таджикистана на сегодняшнем этапе развития рыночных отношений, рынка ценных бумаг, институционального потенциала государства не реализуемо на практике. Тем более, такой путь требует значительных стартовых капиталовложений, для приведения в хорошее стартовое состояние и повышения инвестиционной привлекательности, как это было сделано в Англии и Уэльсе.
- **Частное управление и привлечение частного капитала.** Передача права управления частным компаниям, внедрение контрактного управления, привлечение профессиональных управляющих компаний, имеющих опыт успешного функционирования в меняющейся рыночной среде это один из потенциально успешных вариантов для Таджикистана. Передача права управления может быть в виде договоров аренды, доверительного управления, концессии и других форм. Интересным выглядит и варианты государственно-частного партнерства в Германии через создание совместного предприятия.
- **Комбинированные подходы.** В Таджикистане есть большие и малые системы ПВиС, от сельских систем, обслуживающих 100-300 домохозяйств, до крупных городских систем. Поэтому подходы в демонополизации должны быть исходя из экономических и практических соображений в каждом конкретном случае. В некоторых небольших системах целесообразным может быть приватизация и организация кооперативного, общинного управления при соответствующем регулировании со стороны государства и местных исполнительных органов. Другие же крупные системы водоснабжения будут более эффективно управляться частными компаниями по договорам управления.

Реализация любого из этих сценариев перед Таджикистаном поставит ряд задач, которые можно условно подразделить на политические, экономические и законодательные:

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ

- Сектор ПВиС сегодня нуждается в солидных инвестициях, однако никаких экономических решений для обеспечения инвестиций в Таджикистане не принимается. Необходимо решить вопрос финансового обеспечения дальнейшего функционирования и развития системы, за счет чего и как будет поддерживаться работоспособность систем ПВиС, а также их дальнейшее расширение и модернизация. На сегодняшний день основным источником капиталовложений в сектор являются гранты и кредиты международных организаций, что не может быть системной долгосрочной поддержкой сектора. И именно это решение может стать мотивом для инвесторов, как отечественных, так и зарубежных, они должны иметь ясные представления о возвратности вложенных инвестиций.
- Тарифная политика должна быть пересмотрена в сторону долгосрочности принимаемых тарифных решений и их экономической обоснованности. Ясная долгосрочная тарифная политика также необходима для привлечения инвесторов.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ

- Все экономические решения должны быть соответственно отражены законодательно. К примеру, в Германии тарифы не могут в соответствии с законом быть ниже фактических расходов компании. Вопросы тарифной политики, процесс тарифообразования, составляющих и компонентов тарифа, и его структура должны быть также отражены четко в законах.

- Демонополитизация и либерализация всегда сопряжена с выстраиванием четкой системы экономического регулирования сектора. Необходимо соответственно создать независимый, коллегиальный, единый орган для регулирования сферы. Как в других странах, регулирующий орган также может заниматься регулированием и других схожих сфер.
- Вопросы передачи права управления системами ПВиС должны быть отдельно предусмотрены в специальном законодательстве. Способы и формы передачи права управления системами ПВиС должны быть максимально разнообразными, открытыми для организаций различной формы собственности, недискриминационными и упрощенными.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ШАГИ

- Демонополитизация и либерализация сектора питьевого водоснабжения и санитарии – глобальная задача для Таджикистана, так как она предусматривает коренные изменения в сфере. Такие изменения не могут быть приняты без политической воли руководства страны. Такое волеизъявление может быть выражено в форме национальной программы, или специального указа руководства страны, где будут четко изложены цели, задачи и необходимые шаги для осуществления рыночных преобразований в секторе. И главное, что наличие такой «документально оформленной» политической воли окажет содействие в продвижении инициатив по данным рыночным преобразованиям.
- Изменения приведут несомненно к экономическим последствиям, так как в конечном счете это приведет к существенному повышению тарифов на услуги ПВиС. Следовательно, государство должно быть готово к реакции населения: должны быть разработаны адресные социальные программы для компенсации малоимущим слоям населения, разработана и поддержана просветительская работа для населения, обеспечена высокая степень прозрачности, подотчетности и возможности участия граждан как в реформе, так и в деятельности предприятий водоснабжения.