

Приватизация водных услуг: благо или бедствие?*

Илья Комаров
Михаил Лемешев
Алексей Максимов
Борис Маслов

Тупики частного метода управления водой

Вода является необычным природным ресурсом.

Журнал "The Economist" от 08.02.1986 г. пишет, что "если вы можете приватизировать воду, тогда вы сможете приватизировать все, что угодно", имея в виду важность воды для самой жизни.

Анализ вышеприведенных фактов в историческом ракурсе развития водных

ресурсов в разных странах неизбежно привел бы к следующему выводу: приватизация воды, этого особо важного для жизни человека природного ресурса, проводимая с начала 90-х годов XX в. по настоящее время, не является магистральным путем, по которому пойдет мир, а кратковременным в историческом масштабе результатом вы-

КОМАРОВ Илья Константинович – доктор экономических наук, Заслуженный экономист РФ, академик Российской экологической академии, Международной академии регионального сотрудничества, Международной академии инвестиций и экономики строительства; строитель Иркутской ГЭС, ученый-исследователь производительных сил России, в том числе развития регионов Сибири, Большой Волги и Большого Днепра, а также водохозяйственного комплекса России в целом.

ЛЕМЕШЕВ Михаил Яковлевич – доктор экономических наук, академик РАЕН, Петровской академии искусств, Академии экономических наук России, Всемирной экологической академии, Международной академии Евразии; депутат Госдумы РФ и Председатель Комитета по экологии Госдумы первого созыва (1993–1995 гг.); основоположник научной школы эколого-экономического управления общественным развитием, получившей признание в России и за рубежом.

МАКСИМОВ Алексей Алексеевич – инженер-гидротехник, экономист-международник, Заслуженный метеоролог РФ. Строитель Красноярской ГЭС, Каракумского канала, Вазузской гидросистемы. В 1976–1981 гг. – сотрудник Секретариата Программы ООН по окружающей среде (НЕП); консультант по воде и окружающей среде ЮНЕСКО, ВМО, ГЭФ (Всемирный Банк, ПРООН, ЮНЕП).

МАСЛОВ Борис Степанович – доктор технических наук, академик РАСХН, Заслуженный деятель науки и техники РФ, ветеран водного хозяйства РФ, академик Международной славянской академии наук, образования, искусств и культуры; Почетный член Академии водохозяйственных наук, лауреат премии Совета Министров СССР и золотой медали им. А.Н.Костякова, почетный член Научно-технического общества сельского хозяйства.

Ключевые слова: право на воду, приватизация услуг в водном секторе, ФЦП "Чистая вода".

* Окончание. Начало см. "Обозреватель–Observer". 2008. № 9.

полнения политических установок правительств Тэтчер в Британии и Рейгана в США. Эти установки были продиктованы нарастанием кризисной ситуации в экономиках крупнейших западных стран в 80-е годы.

Указанные факты подтверждают правильность общих выводов классиков политической экономии, например, Адама Смита и Карла Маркса (сейчас это признается в серьезных исследованиях)^{1,2}, что частный сектор по определению не способен кардинально решать проблемы воды, в частности финансировать капиталовложения в водохозяйственную инфраструктуру – основу развития водного сектора. Не решают проблему и технологические достижения в водном секторе, призванные внести значительный вклад в решение водной проблемы.

Инфраструктура водного сектора, по сравнению с другими отраслями экономики, капиталоемкая и слабо восприимчива к технологическим достижениям.

По данным доклада ОЭСР “Infrastructure to 2030: Telecom, Land Transport, Water and Electricity” (2006 г.), объем инвестиций в инфраструктуру водного сектора в 2015 и 2025 гг. может быть уменьшен только на 6,7% за счет внедрения в этот сектор технологических достижений³.

Остается надежда только на государство. Ему будет и далее принадлежать ключевая роль в водном секторе, особенно в решении социальных, экологических и финансовых вопросов го-

сударственной водохозяйственной политики.

Что касается частного сектора, то его хищническая природа в последние годы наглядно проявляется в развитии рынка бутылочной воды.

Ежегодные доходы ТНК на этом рынке (100 млрд. долл. – данные ОЭСР)³, будучи перенаправленными на развитие обычного питьевого водоснабжения (из крана), оказали бы большое содействие в решении этой проблемы, включая достижение Целей развития тысячелетия.

На самом же деле происходит наоборот.

Рынок бутылочной воды растет на 10% в год, принося сверхприбыли ТНК, в то время как, например, водохозяйственная инфраструктура в странах “третьего мира” почти не развивается, находясь в полной зависимости от внешней помощи, а в экономически развитых странах эта инфраструктура активно стареет.

Выше упоминались необходимые расходы в Британии (около 0,5 трлн. долл.) на поддержание этой инфраструктуры.

В США затраты на инфраструктуру водоснабжения и водоотведения (по данным Бюджетного комитета Конгресса США, 2002 г.)⁴ на период до 2019 г. должны составлять огромную сумму от 71,7 до 98 млрд. долл. в год.

Не является ли это одной из причин того, что американцы, будучи людьми здравомыслящими, не торопятся приватизировать водный сектор?

Государственно-частное партнерство

Выше говорилось о невыгодности для ТНК осуществлять прямые инвестиции в водном секторе стран “третьего мира”. Поэтому, вскоре после приватизации в водном секторе западными странами стала активно продвигаться модель “государственно-час-

тного партнерства” (ГЧП). Однако в настоящее время отсутствуют данные, свидетельствующие об эффективности этой модели в интересах комплексного решения проблем водного сектора для удовлетворения, прежде всего, потребностей населения в водных услугах.

В последние 20 лет, следуя идеологическим и политическим установкам “поворота к приватизации”, в этот процесс вовлекались даже многие успешно работающие предприятия водного сектора в разных странах мира, в том числе в Британии и России. Получение частником государственного “наследства”, наряду с большой прибыльностью, создавало иллюзию всеобщих преимуществ частного предоставления услуг в водном секторе. Но вскоре “снятие сливок” подошло к концу.

ТНК (это хорошо подтверждает опыт Британии) убедились в невыгодности для себя решения обременительных проблем водообеспечения (особенно в поддержании и развитии водохозяйственной инфраструктуры), которые ранее были прерогативой государства. Поэтому им и понадобился новый механизм для поддержания и увеличения своих прибылей в водном секторе. Такой механизм может быть построен, прежде всего, на приобщении к государственными бюджетным средствам.

Именно в этом и заключается суть модели ГЧП.

Чем весьма выгодна модель ГЧП для частного – в ее рамках он получает гарантии со стороны государства и страхование от политических рисков и при этом в максимальной степени снимает с себя ответственность и риски за самый трудоемкий и неприбыльный компонент в секторе водоснабжения и водоотведения, а именно, за поддержание и развитие инфраструктуры. В

рамках ГЧП, как показывает мировой и российский опыт, высокие прибыли частного бизнеса поддерживаются из государственного бюджета.

Механика вышеуказанных трансформаций хорошо отражена в зарубежных исследованиях, в частности, в политико-экономическом и политико-экологическом анализе английского ученого К.Баккер*.

Что касается последствий внедрения ГЧП для потребителей, возможно, “моментом истины” следует считать вынужденное признание главного покровителя частной собственности – МВФ.

В докладе: “Государственно-частное партнерство”⁵ МВФ так определил принципиальные финансовые последствия такого партнерства: “Когда в результате государственно-частного партнерства осуществляется переход от государственного заимствования средств для выполнения проектов к частному заимствованию таких средств, то в большинстве случаев финансовые затраты на их выполнение возрастают”. Другими словами, у частного все дороже, а в водном секторе – намного дороже из-за высокой доли капитальных затрат по сравнению с другими отраслями экономики. Естественно, модель ГЧП предусматривает, что этот рост затрат покрывается водопотребителями. Это ложится, как показывает мировой опыт, непосильным бременем на население.

В этом же докладе МВФ признает, что “несмотря на обилие публикаций в мире, пропагандирующих ГЧП, в теории много неясных сторон, а практика противоречива”.

Опыт стран в решении проблем водоснабжения и водоотведения

ОПЫТ КИТАЯ. Государство, являясь единственным собственником водных ресурсов, создало (по оценке Меж-

дународной комиссии по плотинам) всестороннюю законодательную и организационную базу в этой области,

* По итогам исследования автором написана книга: “Несовместимый с рынком основной продукт. Приватизация воды в Англии и Уэльсе”².

что обеспечивает эффективное регулирование отношений в водном секторе, в том числе с частным сектором⁶.

Следует подчеркнуть, что немногие страны (как Китай) располагают распорядительными органами, потенциалом управления, политической волей руководства, позволяющие ему успешно выполнить крупные водохозяйственные проекты для решения всего комплекса проблем водного сектора.

К ним относятся, прежде всего, проект перебросок стока "Юг-Север" (стоимостью 62 млрд. долл.)⁷, и строительство гидроузла "Три ущелья" на р. Янцзы.

Составной частью этих работ являются масштабные меры по сохранению и улучшению качества вод.

Только в районах верховий и среднего течения Янцзы в 2006–2010 гг. для строительства 150 новых крупных очистных сооружений и 170 современных пунктов удаления отходов выделено 4,8 млрд. долл.⁸. В целом в соответствии с долгосрочными планами социально-экономического развития страны предусматриваются значительные государственные капиталовложения на строительство 30 тыс. новых современных систем водоснабжения⁶.

Эти факторы в сочетании с дешевой рабочей силой в стране, определяют большой интерес ТНК и Всемирного банка к сектору водоснабжения и водоотведения в Китае. Китайские власти относятся к этому прагматично, привлекая иностранные инвестиции в водный сектор, если стране это выгодно.

В качестве примеров можно привести два проекта в провинции Сычуань (от гидроузла "Три ущелья" выше по течению р. Янцзы). Один из них – строительство китайскими государственными организациями в городах региона 19 водоочистных сооружений (общей стоимостью 220 млн. долл., из них 100 млн. долл. – займ у Всемирного банка)⁸.

– другой проект (общей стоимостью 78,5 млн. долл. с производительностью 300 тыс. куб. м в день очищенных стоков) реализуется совместно с ТНК Suez. Расходы разделены пополам между китайской стороной и Suez, финансирование осуществляется в местной валюте⁸.

Можно отметить следующие особенности взаимодействия Китая с Всемирным банком и ТНК при осуществлении проектов в водном секторе:

– средства иностранных займов реализуются, в основном, в конкретные инфраструктурные проекты (поставка технологического оборудования, подготовка кадров), но не в разработку политических и законодательных документов в водном секторе;

– иностранные структуры и специалисты привлекаются только там, где отсутствуют национальные возможности реализации проектов;

– китайская сторона диктует условия и объемы предоставления займов. Даже при реализации проекта сокращаются объемы займа, если находятся внутренние или более выгодные источники финансирования;

– ТНК привлекаются для выполнения только отдельных видов работ;

– финансирование работ осуществляется в местной валюте насколько это возможно;

– осуществляется жесткий контроль выполнения проектов.

Международные аналитики, отмечая выгоду участия в проектах водного сектора в Китае, предупреждают ТНК о серьезных рисках для их прибылей из-за жесткого государственного регулирования водного сектора в Китае⁹.

По мнению крупных "мозговых центров" ТНК (таких как "Всемирный совет предпринимательства для Устойчивого развития", членами которого являются 180 ТНК), можно ожидать следующую направленность перспективного развития водного

сектора Китая¹⁰. В этом секторе будет осуществляться опережающее развитие новых технологий водоснабжения и водоотведения (некоторые из них – с китайской спецификой, имеющей многолетнюю историю). На основе массивных государственных капиталовложений в имеющихся сценариях эти новые технологии, наряду с удовлетворением внутренних потребностей, на глобальном рынке будут активно конкурировать с технологиями США и Западной Европы.

Практические действия Китая подтверждают эти прогнозы.

В 2005 г. 5 ключевых министерств Китая разработали (и получили одобрение правительства) долгосрочный план разработки технологий рационального использования и охраны водных ресурсов¹¹. Для этого в 11 пятилетнем плане социально-экономического развития (2006–2010 гг.) на сектор водоснабжения и водоотведения выделено 20,47 млрд. долл. (данные ОЭСР), которые используются на укрепление законодательной и управленческой базы в этой области. Кроме того, определены и реализуются по разработке и внедрению механизмов стимулирования, создания и внедрения новых технологий в водном секторе. Но, самое главное, реализуются практические меры по проведению научных исследований в области водоснабжения и водоотведения. Создаются новые лаборатории и исследовательские центры, эта проблематика включается в программы образования, широко популяризируются достижения в этой области, систематизируются и улучшаются стандарты экономного расходования воды.

Особое внимание уделяется “адаптации” и производству в стране новых технологий и оборудования, разработанных за рубежом.

ОПЫТ ИНДИИ. Разумный способ защиты национальных интересов во взаимоотношениях с водными ТНК демонстрирует Индия в рамках ВТО.

Как известно, эта организация, отстаивающая интересы западных стран и ТНК в широкой сфере “экологиче-

ских товаров и услуг”, в рамках Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС) в течение 5 лет (в период так называемого “Раунда Доха”, 2001–2006 гг.) навязывала развивающимся странам два базовых принципа международной торговли в этой сфере. Речь шла о необходимости приватизации сферы “экологических товаров и услуг”, в которую включены и услуги водного сектора, а также либерализации международной торговли этими товарами и услугами.

Принятие указанных принципов сделало бы многие страны еще более беззащитными перед экспансией западных ТНК. В этом случае они получили бы право, в частности, “сплавлять” в эти страны на льготных условиях фактически неограниченный объем и номенклатуру “экологических товаров и услуг” в рамках предлагаемого развитыми странами “списка”. В условиях, когда отсутствует согласованная классификация этих товаров и услуг, указанный “список” можно расширять до бесконечности.

Индия выступила против такого подхода и предложила, чтобы торговля “экологическими товарами и услугами”, в том числе относящимися к водному сектору, производилась на проектной основе, то есть в зависимости от потребностей имеющих отношение к окружающей среде проектов, осуществляемых при кредитовании извне¹².

Позиция Индии, поддержанная другими странами, жесткая оппозиция стран “третьего мира” к вышеуказанным и другим инициативам западных стран в ВТО, в конечном итоге, привели к провалу переговоров в рамках “Раунда Доха”. Россия, собирающаяся вступить в ВТО, должна быть благодарна всем этим странам за то, что они “похоронили” каابلные требования ГАТС. В случае их принятия создавалась бы международно-правовая осно-

ва для требований со стороны ТНК, в том числе и к России (в случае членства в ВТО), которые ущемляли бы интересы нашей страны, в том числе и в водном секторе.

С учетом развития ситуации в ВТО было бы важным провести широкое обсуждение среди российских специалистов результатов недавно выполненного по заданию МПР России исследования по защите интересов водного и лесного сектора России в условиях ее членства в ВТО.

МИРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ. Свидетельством негативных результатов противоречивой практики ГЧП, которую признал МВФ, могут служить выводы IV Всемирного водного Форума (Мексика, 2006 г.) отразившие тенденции последних лет¹³.

Форум настоятельно рекомендовал активизировать развитие сектора водоснабжения и водоотведения на *местном* уровне, укреплять взаимодействие между различными заинтересованными

сторонами “общины”, то есть на уровне муниципалитетов, районов, и т.д. При этом Форум подчеркнул необходимость особое внимание уделять следующим аспектам:

- обеспечению всеобщих Прав на воду;

- комплексный подход к водному сектору, в рамках которого решаются основные социально-экономические и экологические вопросы;

- развитие “горизонтального” взаимодействия между общинами и “вертикального” взаимодействия между местным, региональным и национальным уровнями;

- укрепление финансового потенциала общин – ключевого фактора при решении проблем в водном секторе.

Таким образом, акцент сделан на укрепление потенциала местных участников водохозяйственного процесса и их способности самим решать проблемы водного сектора. В рамках такого подхода уже исключается диктат частного сектора, особенно ТНК в решении этих проблем.

Неприемлемость для России западной модели приватизации

Имеются основания полагать, что и в России Всемирный банк и ТНК диктуют условия приватизации и организации проектов в водном секторе.

Так повелось еще с 90-х годов, когда для выполнения проекта “Охрана окружающей среды” (имеющего значительную водную компоненту) Всемирный банк предоставил России разорительный займ в 110 млн. долл. на условиях, недостойных для суверенного государства¹⁴.

За последнее десятилетие зарубежные заемные средства России, в целом, на цели ЖКХ (по неполным данным) составили около 1,5 млрд. долл.¹⁵. Из них несколько сот миллионов долларов – это займы Всемирного банка и Европейского

банка реконструкции и развития (ЕБРР) на цели водоснабжения и водоотведения.

Условия предоставления займов не отличаются от тех, которые навязываются развивающимся странам:

- приватизация сектора водоснабжения и водоотведения;

- внедрение принципа полной оплаты услуг водного сектора потребителями;

- при предоставлении займа ставится условие, что они будут, в основном, реализовываться западными ТНК.

В последние годы происходит сращивание интересов и деятельности российских частных структур и ТНК с це-

люю ускорения приватизации в водном секторе страны и включения его в спекулятивный оборот на глобальном рынке, заведомо проигрышный для российского частного сектора и ущербный для страны.

Особенностью проектов, выполняемых в России с участием займов – их закрытость, “непрозрачность”. По этой причине трудно судить об эффективности использования этих займов.

В 2007 г. депутаты Госдумы пытались получить из Росстроя информацию о положении дел с выполнением таких проектов, но получили отказ со ссылкой на требования Всемирного банка о “конфиденциальности финансовой информации”, относящейся к проектам¹⁶. В данном случае налицо двойные стандарты в политике Банка, который в своих директивных документах (для широкой публики) одним из ключевых условий ставит “прозрачность” реализации займов.

Информация, которая становится общедоступной, удручает. В 2008 г. Счетная палата РФ провела выборочную проверку эффективности использования займов ЕБРР и Банка “Nordic” для реконструкции системы водоснабжения г. Калининграда и выявила вопиющие нарушения, ущерб государству и населению города от ненадлежащего использования средств займов¹⁷.

Возникают вопросы и к другим проектам в секторе водоснабжения и водоотведения, выполняемым в России с использованием внешних займов. Например:

1. Станция очистки сточных вод “Южное Бутово” в Москве (производительность 80 тыс. куб. м в сутки очищенных стоков).

Германская фирма ВТЕ в 1996 г. выиграла международный тендер на строительство и длительную эксплуатацию этой станции. При этом термин “международный тендер” означает, что в нем участвуют только иностранные фирмы.

По информации ОЭСР, компания ВТЕ вложила в проект 31 млн. евро. Из них –

незначительная часть – собственные средства фирмы, а основная часть – займы западных банков. Компания за 17 месяцев выполнила взятые на себя обязательства, получив в итоге 4,7 млн. евро чистой прибыли. Кроме того, по договору с правительством Москвы, после пуска станции в эксплуатацию в 1998 г., компания оставила за собой право на собственность и управление этой станцией вплоть до 2018 г. (по другим данным этого же источника – до 2011 г.), когда правительство Москвы компенсирует расходы ВТЕ¹⁸.

Следует отметить, что расходы правительства Москвы на строительство станции (вероятно, на выполнение самых трудоемких работ) только в 1997 г. составили 360 млн. руб. Эта цифра приведена в скрывшем истинные затраты постановлении правительства Москвы № 813-ПП от 20 октября 1998 г., не указавшем масштабы цен периода деноминации рубля и дефолта¹⁹.

2. Эта же германская фирма в 2003 г. выиграла тендер на строительство в 2003-2006 гг. и последующее владение и управление (сроком на 10 лет) в Москве Юго-Западной водопроводной станции^{20,21}.

Производительность станции 250 тыс. куб. м питьевой воды в сутки.

Общая стоимость проекта, по данным ВТЕ – 200 млн. евро. При этом вклад зарубежного подрядчика – 119,9 млн. евро из средств, взятых в займы у MIGA (страховая группа, подведомственная Всемирному банку)²².

Московское правительство и ВТЕ высоко оценили потенциал и качественные показатели работы станции, введенной в эксплуатацию (ноябрь 2006 г.). При этом ВТЕ считает, что высокое качество достигнуто в значительной мере благодаря внедрению мембранной технологии водоподготовки, позаимствованной ею у ТНК “Дегремонт”, уже 20 лет внедряющей ее в водоснабжении и водоотведении.

Несмотря на высокую оценку технического и технологического уровня построенных станций, тем не менее

возникают вопросы, как в отношении этих проектов, так и в целом по деятельности ТНК в России:

– Не является ли очень высокой для России цена такого сотрудничества? Выгодно ли это стране?

Например, эффективность вложения средств в строительство станции в Южном Бутове (даже с учетом некорректности данных московского правительства) в несколько раз ниже при ее сравнении со станцией очистки стоков, строящейся в Китае совместно с ТНК *Suez*.

– Московское правительство, чтобы не увеличивать рост тарифов ЖКХ, возмещает инвестиционные затраты иностранных ТНК не за счет тарифов, а за счет лимитов капитальных вложений г. Москвы²³.

Не этим ли объясняется, в частности, уменьшение вдвое (с 500 тыс. куб. м в сутки до 250 тыс. куб. м в сутки) производительности Юго-Западной станции водоснабжения по сравнению с запланированной? Что же получается: раньше государство субсидировало российские предприятия водоснабжения и водоотведения, а сейчас оно субсидирует транснациональные корпорации.

Является ли такой подход приемлемым для страны и водопотребителей?

– При этом нельзя не учитывать такой факт: в Москве, где сходятся финансовые потоки со всей страны, вероятно, имеется возможность осуществлять дорогостоящие проекты без возложения полных затрат на население. Но что делать властям российских городов и их водоканалам, у которых отсутствуют такие возможности, как у Москвы?

Возможные меры по ликвидации кризиса водоснабжения и водоотведения

Наряду со значительными недостатками в управлении и недофинансированием сектора водоснабжения и водоотведения, важным фактором кризисного состояния в секторе является

3. Примером невыгодности для потребителей и страны является деятельность частной компании “Дон ВК Юг”, получающей западный кредит для решения проблем водоснабжения и водоотведения в Ростовской области. Эта деятельность только в 2007 г. привела к повышению на 20% тарифов на эти услуги, хотя решение главной проблемы (замена водоводов и развитие инфраструктуры) все равно остается за государством²⁴.

4. В постановлении правительства Москвы № 754 – ПП от 9 сентября 2003 г. подчеркивается, что российским строительным фирмам будет передано не менее 80% объема строительно-монтажных работ по Юго-Западной водопроводной станции. Однако все права и функции исполнителя проекта принадлежат зарубежной ТНК, которая нанимает российские субподрядные организации далеко не на тех условиях, на которых работает сама.

Для нас – это уже установившаяся практика, которая часто принимает уродливые формы. Россию, например, “оккупировало” множество западных так называемых “консалтинговых” фирм, выкачивающих из страны миллионы долларов. Они заключают международные контракты на предоставление экспертных и консультационных услуг российским предприятиям и учреждениям на выгодных для себя условиях на основе международных стандартов.

Но практическую работу за мизерное вознаграждение выполняют уже российские “гастарбайтеры”. Как правило, это – высококвалифицированные ученые и специалисты, сотрудники НИИ и т.д.

его технологическое отставание от западных стран.

Для сравнения можно отметить, что такое отставание характерно и для Китая. Однако китайцы опережающими

темпами развивают новые технологии в этой области. Можно со всей определенностью утверждать, что, если Россия не пойдет по пути технологического обновления в секторе водоснабжения и водоотведения, он будет окончательно “подмят” западными ТНК, а оплата их дорогостоящих услуг ляжет на плечи потребителей.

В этой связи являются абсолютно неприемлемыми положения проекта концепции ФЦП “Чистая вода”, где работы по развитию отечественных технологий и оборудования в сфере водоснабжения и водоотведения отодвинуты на третий, завершающий этап программы – после 2015 г. Хотя выполнение этих работ должно осуществляться в приоритетном порядке, начиная с первого этапа ФЦП “Чистая вода”. Это позволило бы уменьшить нашу зависимость от стоимости использования в секторе зарубежных технологий, на которые, судя по финансовым прикидкам, и ориентируется ФЦП.

В “концепции” ФЦП “Чистая вода” включен целый раздел по механизмам государственно-частного партнерства в выполнении программы.

Несомненно, это сделано под давлением сторонников немедленной приватизации российского сектора водоснабжения и водоотведения (ВоВ). Они при этом ссылаются на “феномен развития рынка частного управления системой ВоВ, который был одобрен на конференции МБРР в 2007г.”. Всемирный банк не может быть авторитетом в этой важной отрасли, поскольку он является выразителем интересов транснациональных корпораций.

Мировая тенденция переориентации на местный уровень решения проблем водоснабжения и водоотведения (о ней четко заявлено на Мировом форуме по воде, Мехико, 2006 г.) и в России требует тщательного рассмотрения. Несмотря на не имеющее аналогов

в мире давление на российский водный сектор с целью его приватизации и перевода на основу частной выгоды, население и экономика страны все еще, в основном, обеспечиваются услугами государственного сектора. Многие водоканалы успешно выполняют свою работу, несмотря на кадровые проблемы, жестокое недофинансирование их деятельности и даже рейдерские “наезды” (примером может служить ситуация с “Ульяновскводоканалом”)²⁵.

В 2003 г. представители английской ТНК *Severn Trent*, “положившие глаз” на водоканал г. Чебоксары, приехав на это предприятие с инспекцией, с удивлением обнаружили высокоавтоматизированное, эффективно работающее государственное предприятие, управляемое профессиональным персоналом²⁶.

Такие примеры можно продолжить.

Представляются неуместными упреки Министра регионального развития Д.Козака в адрес муниципальных предприятий, высказанные на совещании в Госдуме 14 февраля 2008 г. по вопросам разработки ФЦП “Чистая вода”. Он безосновательно обвинил их в безответственности²⁷. Кстати, было бы интересно узнать, какие приняты меры министром Д.Козаком и другими руководителями в отношении недостатков в водном хозяйстве Калининграда, выявленных Счетной палатой РФ?

Необходимо глубокое изучение российского водного сектора через призму глобальных тенденций и практики разных стран по вопросам приватизации воды. Это диктуется проблемами, с которыми сталкивается сегодня отечественный сектор водоснабжения и водоотведения (финансовые, инфраструктурные, технологические, управленческие), особенностями его многолетнего функционирования в рамках государственной системы управления, скоординированным беспрецедентным давлением, оказываемым на водоканалы со стороны российских и иностранных “приватизаторов” и коммсантов.

Результаты анализа зарубежного опыта приватизации и коммерциализации этого ключевого для жизни природного ресурса позволят ответить на главный вопрос: а можно ли и нужно ли вообще приватизировать водный сектор, а если “да”, то в какой мере и какие его элементы?

Другим важным результатом такого анализа было бы более четкое и правильное понимание того, какая же в стране существует система государственного регулирования частного предпринимательства в водном секторе. В этих условиях наличие должной системы госрегулирования является одним из необходимых условий для того, чтобы защитить интересы граждан, которые в частной системе предоставления услуг водоснабжения и водоотведения рассматриваются уже не как Граждане, имеющие Право на воду, а как покупатель этих услуг.

В публикациях и выступлениях на эту тему можно встретить разные оценки существующей в России системы регулирования, вплоть до упреков (со стороны представителей частного сектора) в ее излишней жесткости, но в России сегодня отсутствует такая система регулирования. Так как невозможно говорить о существовании данной системы, если отсутствуют или не выполняются базовые законы в этой области.

Например, Правительство РФ до настоящего времени так и не выполнило ключевое требование Ст. 4 ФЗ “Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса”, 210 – ФЗ от 30 декабря 2004 г. об определении федерального органа, осуществляющего правовое регулирование тарифов ЖКХ. Не разработана соответствующая нормативно-правовая база, обеспечивающая выполнение этого закона. “Правовой нигилизм” в центре порождает “правовой нигилизм” в регионах и на местах. Выборочные прокурорские проверки на местах в Приволжском федеральном округе

(2006г.) показали массовые нарушения указанного ФЗ в части превышения тарифов в сфере ЖКХ.

Разумное использование зарубежного опыта регулирования отношений в водном секторе было бы весьма полезным для отечественного сектора водоснабжения и водоотведения.

Например, интересен опыт **Британии** в развитии системы регулирования.

Приватизация ее водного сектора в конце 80-х годов осуществлялась, исходя из предпосылки, что в условиях конкуренции при предоставлении услуг водного сектора практически отпадет необходимость в государственном регулировании.

Однако в действительности все оказалось не так.

Конкуренция развивалась слабо из-за специфики водного сектора как естественной монополии, водные компании нарушали установленные на первые 10 лет ценовые пределы и завышали тарифы для водопотребителей.

Согласованные с регулирующим органом инвестиционные планы компаний не выполнялись, однако прибыли компаний оставались на высоком уровне даже в 1995 г., когда центральные районы страны (графство Йоркшир) поразила засуха, и воду для жителей региона пришлось возить бочками за сотни километров в течение всего лета 1995 г. Подтвердились выводы экономистов, что нехватка воды выгодна частному сектору.

В этих условиях правительство Британии стало пересматривать каждые 5 лет ценовые пределы и инвестиционные планы компаний (по информации Всемирного банка, сейчас пересмотр осуществляется каждый год)²⁸. В настоящее время в Британии в секторе водоснабжения и водоотведения существует самая жесткая и разносторонняя система регулирования деятельности частного сектора по сравнению с системами регулирования в любой другой отрасли экономики страны.

В **США** ситуация в водном секторе значительно отличается от ситуации в Британии.

В последние десятилетия на сектор водоснабжения и водоотведения США оказывается значительное давление, чтобы акти-

визировать приватизационные процессы в этом секторе.

В этих условиях Национальная академия наук США приняла решение провести независимое исследование этого вопроса с привлечением ученых и специалистов – представителей государственного и частного сектора.

Финансирование работ осуществлялось из средств государственного и частного сектора.

По итогам исследований в 2002 г. был подготовлен доклад: "Приватизация услуг в водном секторе США: оценка проблем и опыта", который был направлен на заклю-

чение специалистам из Всемирного банка, ряду университетов США и частных компаний. Окончательный вариант доклада, с учетом замечаний и предложений, подготовил Национальный исследовательский совет Академии наук США.

Следует подчеркнуть одну важную особенность доклада: в нем максимально учтена позиция частного сектора по оценке состояния и перспективам развития сектора водоснабжения и водоотведения США. Вывод доклада однозначен: сегодня 86% всех услуг приходится на государственный сектор. Такое положение сохранится и в будущем.

Заключение

В отечественном секторе водоснабжения и водоотведения сложилась кризисная ситуация, особенностью которой является ускоренная, продиктованная политическими установками и корыстными интересами, лишенная научного обоснования, не опирающаяся на мировой опыт приватизация услуг в этой области.

В странах Европы и Северной Америки такое положение невозможно, вопросы приватизации водного сектора там становятся предметом общенационального обсуждения, в котором участвуют все органы власти, научное сообщество, деловые круги и общественность.

Приходится констатировать, что фактически насильственная приватизация воды, характерная для России, имеет место только в слаборазвитых странах, проблемы которых в секторе водоснабжения и санитарии достигли критического уровня. Решение этих проблем зависит, в основном, от внеш-

ней помощи, предоставляемой международными финансовыми организациями при условии приватизации водного сектора. Страны вынуждены соглашаться на это условие из-за отсутствия альтернативы.

Нашей стране никак не следует идти по пути слаборазвитых стран. Она может эффективно решить проблемы водоснабжения и водоотведения, опираясь на свой мощный потенциал, государственные механизмы, разумно используя передовой мировой опыт и технологические достижения в этой области.

В этой связи важно изучение опыта приватизации воды в США, Британии, Франции, Китае, Индии, некоторых стран Латинской Америки и Африки.

Знание зарубежного опыта создало бы базу для критического анализа положения дел с приватизацией в российском водном секторе и выработки соответствующих предложений в этой области с учетом российской специфики.

Таким образом, представляется целесообразным:

1. Провести независимое всестороннее исследование положения дел с приватизацией услуг в отечественном секторе водоснабжения и водоотведения с учетом зарубежного опыта для выработки основ эффективной государственной политики в этой области.

В рамках исследования необходимо разработать конкретные рекомендации и предложения (относящиеся к водному сектору) по реализации инновационного

сценария Стратегии социально-экономического развития России до 2020 г. Работы координировать с подготовкой ФЦП “Чистая вода”.

Исследование провести в рамках Института современного развития (ИСР) и Центра стратегических разработок (ЦСР), учитывая государственную важность проблемы, необходимость рассмотрения различных точек зрения и подходов, а также требование максимальной объективности исследования. Для проведения исследования создать совместную группу экспертов ИСР – ЦСР.

2. Принять неотложные меры по выполнению положения ФЗ “Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса” № 210 – ФЗ от 30 декабря 2004 г. в части определения федерального органа, осуществляющего правовое регулирование тарифов ЖКХ, и разработки соответствующей нормативно-правовой базы.

3. Разработать и принять законодательные документы, упорядочивающие права собственности и деятельность иностранных партнеров по управлению российскими предприятиями водоснабжения и водоотведения.

4. Провести экспертизу позиции России по защите интересов водного сектора страны в условиях членства в ВТО.

5. В дальнейшем рассмотреть вопрос (с учетом практики других стран) о преобразовании совместной группы экспертов в Экспертный совет ИСР – ЦСР по водохозяйственным наукам и технологиям, поручив ему организацию и проведение регулярных сессий по приоритетным вопросам стратегического водохозяйственного планирования и управления в Российской Федерации.

Примечания

¹ A Baseline Document for the 4-th World Water Forum. Water for Growth and Development. 2005.

² *Bakker K.* An Uncooperative Commodity: Privatizing Water in England and Wales. 2003.

³ Infrastructure to 2030: Telecom, Land Transport, Water and Electricity. OECD, 2006.

⁴ CBO Report (2002): “Future Investment in Drinking Water and Wastewater Infrastructure”.

⁵ International Monetary Fund report “Public-Private Partnership”. March 2004.

⁶ WCD China Country Review Paper. 24 March 2000.

⁷ SPG Media Group Report: “South-to-North Diversion Project”. China, 2006.

⁸ SPG Media Group Report: “Chongqing Wastewater Project, Three Gorges Dam, China”. 2006.

⁹ Market Watch Report: “Groundswell seen for Asian water stocks, but it’s still a murky sector”. 2007.

¹⁰ Business in the world of water. WBCSD Water Scenarios to 2025. 2006.

¹¹ China Water Conservation Technology Policy Outline. Joint Announcement of 5 Ministers. 2005.

¹² WTO. Doc. TN/TE/W/60. 19 September 2005.

¹³ Synthesis of the 4-th World Water Forum (Mexico, 2006).

¹⁴ Газета “Зеленый Мир”. 1998. № 30.

¹⁵ EBRD Investments, 1991–2006, Russia.

¹⁶ Письмо зам. руководителя Росстроя О.А. Серовой депутату Госдумы РФ А.Н.Грешневинову № ОС – 2853/04 от 01.08.2007.

¹⁷ Информация ПРАЙМ-ТАСС от 03 апреля 2008 г.

¹⁸ ОЭСР. Совещание совместной РГ ВЕКЦА, Европейской водной инициативы ЕС (Кишинев, 29 марта – 1 апреля 2005 г.).

- ¹⁹ Постановление Правительства Москвы № 813 – ПП от 20 октября 1998 г. “О погашении кредиторской задолженности”.
- ²⁰ Постановление Правительства Москвы № 754 – ПП от 9 сентября 2003 г. “О реализации проекта строительства Юго-Западной водопроводной станции”.
- ²¹ Partnership instead of privatization // Water Utility Management International. 2007. March.
- ²² Отчет страховой компании Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) “Projects in Water and Wastewater”, 2007.
- ²³ Опыт Мосводоканала в реализации инвестиционных проектов. Доклад Храменкова С.В., Савченко Т.Н. и др. (2006 г.).
- ²⁴ Денежные потоки // Российская газета. 2008. 04 июня.
- ²⁵ Обращение коллектива МУП “Ульяновскводоканал” в Генеральную Прокуратуру России. 25.07.2007. <http://www.sm-k.narod.ru/archives/2007/jul/80/4.html>
- ²⁶ Пресс-релиз Водоканала г. Чебоксары. 10.07.2003 г.
- ²⁷ Информация РБК. Москва. 14 февраля 2008 г.
- ²⁸ Evolution of Integrated Approaches to Water Resources Management in Europe and the United States. World Bank, 2006.

**Подписка на 2008 г.
на журнал “Обозреватель – Observer”
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:
47653 — на 6 месяцев**