

УДК 330.15  
doi: 10.18101/2304-4446-2017-2-28-34

**Проблемы водного сектора экономического пояса Великого шелкового пути (международный опыт государственной поддержки)**

© *Бардаханова Таусия Борисовна*

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник, Байкальский институт природопользования Сибирского отделения РАН  
Россия, 670047, г. Улан-Удэ, ул. Сахьяновой, 8  
E-mail: [tbbard@gmail.com](mailto:tbbard@gmail.com)

© *Еремко Зинаида Сергеевна*

инженер, Бурятский государственный университет  
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а  
E-mail: [zina--@mail.ru](mailto:zina--@mail.ru)

Статья основана на результатах проекта организации экономического сотрудничества и развития «Совершенствование использования экономических инструментов управления водными ресурсами и водохозяйственным комплексом в Республике Бурятия (бассейн озера Байкал)». Целью работы является оценка возможности применения международного опыта государственной поддержки водного сектора в России и в других странах, входящих в сферу влияния северного экономического коридора Великого шелкового пути. На примере опыта зарубежных стран (Австрия, США, Швеция и др.) показана роль государственной поддержки для развития водохозяйственных комплексов и управления водными ресурсами. Наряду с этим рассмотрены предпосылки использования наилучших мировых практик в рассматриваемом регионе и указаны в этом контексте основные направления совершенствования системы управления водными ресурсами.

**Ключевые слова:** государственная поддержка; субсидии; субвенции; экономические инструменты; целевые фонды; государственные револьверные фонды.

В большинстве стран управление водными ресурсами представляет собой исключительно важный аспект управления социально-экономическим развитием территории в целом. Значение водного фактора в перспективе только усилится: к 2030 г. почти половина населения мира может столкнуться с дефицитом воды и спрос на воду может превысить обеспеченность водой на 40% [1]. Проблемы нехватки качественной воды актуальны для Азии: в течение XX в. объемы водопотребления увеличились в 57 раз и составили 59% водопотребления планеты [2]. Стремительный рост темпов забора и загрязнения вод связан как с высокими темпами роста промышленного производства в новых индустриальных странах, так и с низкой культурой водопользования в странах со слаборазвитой экономикой. Ситуация усугубляется неравномерностью распределения водных ресурсов по территории Азии, особенно на соседних с Сибирью территориях Казахстана, Центральной Азии, Монголии, Китая: объем стока, приходящийся на 1 че-

ловека, в бассейне Хуанхэ (Китай) меньше в 4500 раз, чем в Восточной Сибири [2].

Водный сектор проблем Великого шелкового пути является одним из важнейших аспектов масштабного экономического проекта. Широко обсуждаются возможности и различные варианты использования богатых водных ресурсов Сибири ближайшими к ней соседями с юга — Казахстаном и Центральной Азией, Монголией и Северным Китаем, а также реальные противоречия в бассейнах трансграничных рек Или и Иртыша, где сталкиваются интересы разных стран — России, Казахстана и Китая [3]. Частью проблематики нового транспортно-экономического коридора является строительство в Монголии каскада ГЭС в бассейне реки Селенга — крупнейшего притока Байкала, которое может нанести экономический и экологический ущерб в результате трансграничного воздействия на Байкал и водно-болотные угодья реки Селенга.

На Водном форуме БРИКС (Москва, сентябрь 2016 г.) отмечалось, что усиление конкуренции за водные ресурсы в трансграничных речных бассейнах характеризуется эскалацией напряженности в политических отношениях и конфликтами, связанными с водопользованием. Развивающиеся страны вынуждены искать ответы на серьезные вызовы в сфере водопользования и управления системами водоснабжения (дефицит воды, ухудшение состояния окружающей среды, стремительная урбанизация), требующие реализации масштабных инфраструктурных проектов, модернизации систем водоснабжения, корректировки структуры водопотребления, пересмотра законодательства, регулирующего использование национальных и трансграничных бассейнов [4]. Регулирование существующих конфликтов представляется возможным через развитие взаимовыгодного межгосударственного сотрудничества, активизацию инвестиционной политики в водно-энергетической сфере, обмен опытом и разработку механизмов, позволяющих создать условия для устойчивого водопользования.

К настоящему времени в мире накоплен богатый опыт различных управленческих решений, сформирована теоретическая основа управления водными ресурсами. Данный опыт и сформулированные на его основе принципы обобщены в работах международных организаций и объединений: Европейского Союза, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Международного союза охраны природы, Программы ООН по окружающей среде и других. Универсального решения водных проблем по всем миру, как отмечается в исследовании ОЭСР [5], не существует, скорее всего, имеется большое разнообразие ситуаций внутри и между странами. Поэтому имеющиеся наилучшие практики осуществления водной политики должны быть адаптированы к территориальной специфике и местным условиям.

В рамках настоящей статьи представлены некоторые результаты проекта ОЭСР «Совершенствование использования экономических инструментов управления водными ресурсами и водохозяйственным комплексом в Республике Бурятия (бассейн озера Байкал)» и ряда других проектов, в выполнении которых участвовали авторы статьи [6–9].

Используемые в международной практике инструменты управления водными ресурсами исключительно разнообразны [10]. Тенденцией последних десятилетий в странах ОЭСР и европейского сообщества является расширение применения экономических инструментов, основой которого является признание того, что вода имеет ценность экономического продукта. То, что вода имеет экономическую ценность, во всех конкурирующих отраслях водопользования и должна быть признана экономическим товаром, — это формулировка одного из четырех так называемых принципов Дублина (принципов интегрированного управления водными ресурсами), принятых в 1992 г. на международной конференции по воде и окружающей среде в Дублине. Как отмечается в работе [11], многие провалы в управлении водой происходили и происходят из-за представления о воде как о свободном продукте, не имеющем цены. Введение платы за воду — это экономический инструмент поощрения водосбережения и эффективного использования и создания стимулов для управления спросом, обеспечения окупаемости. Необходимо при этом учитывать социальные последствия введения платы с точки зрения потенциальной угрозы ограничения доступа бедных людей к воде. Принципиальным для управления водными ресурсами является возмещение затрат на водопользование, в том числе операционных и капитальных затрат, затрат ресурса, экологических издержек. Однако полное возмещение затрат на практике редко достигается даже в странах ОЭСР.

В большинстве стран мира независимо от прав собственности на основные фонды водохозяйственных объектов государство несет ответственность за регулирование использования водных ресурсов и за основной объем природоохранных мероприятий. В связи с этим уровень государственной поддержки водного сектора практически во всех странах мира исключительно высок, и государство:

- 1) несет основное бремя расходов, связанных с созданием и обеспечением функционирования гидротехнических сооружений;
- 2) играет активную роль в привлечении инвестиций в объекты водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод (при этом покрытие текущих операционных и управленческих расходов и в значительной мере капитальных расходов осуществляется из тарифной выручки);
- 3) обеспечивает основную часть финансирования природоохранных мероприятий, связанных с водными объектами.

Масштаб государственного участия в источниках финансирования водного сектора различен и зависит от составляющей водного сектора, используемых в стране подходов к управлению водными ресурсами, уровня социально-экономического развития страны. В целом как в развитых, так и в развивающихся странах мира до 70% инвестиций в водный сектор осуществляется за счет средств публичного сектора [12; 13].

В секторе водно-канализационного хозяйства (ВКХ) основные фонды водоснабжения и водоотведения могут находиться в частном управлении или в собственности, поэтому здесь ситуация может быть другой. Так, преимущественно муниципальными являются системы водоснабжения и водоотведения в Австрии, Бельгии, Болгарии, Греции, Норвегии, Португалии,

Швейцарии, Швеции и ряде других стран. В США лишь 11% населения пользуются услугами водоснабжения частных компаний. Около 15% жителей этой страны получают воду из своих собственных скважин, прочие получают питьевую воду из систем, принадлежащих публичному сектору. Однако даже в условиях полной приватизации активов ВКХ и финансирования на условиях полного возврата средств органы публичной власти принимают участие в привлечении инвестиций в объекты водоснабжения и водоотведения, очистки сточных вод. Практика показывает, что без участия публичного сектора стоимость подобного рода инвестиций существенно возрастает и может стать экономически неоправданной [14]. Законодательство развитых стран, как правило, накладывает ограничения на государственную поддержку хозяйственной деятельности, чтобы не ограничивать конкуренцию. Но из этого правила установлен ряд исключений, в частности, допускается поддержка проектов и деятельности в области охраны окружающей среды.

Государственная поддержка водного сектора многообразна и включает тарифы, налоги и трансферты, которые применяются как непосредственно, так и для обеспечения других инструментов, в том числе возвратного финансирования — привлечения кредитных ресурсов коммерческих банков, выпуска облигаций и других ценных бумаг и других. Непрямое использование тарифов, налогов и трансфертов особенно характерно для развитых стран. Формы применения данных инструментов вариативны и включают, в частности, гранты, льготные ссуды (ссуды с процентной ставкой ниже рыночной), освобождение от налогов, налоговые скидки и ускоренную амортизацию основных фондов при определении налоговой базы.

Общими особенностями поддержки водного сектора в развитых странах являются следующие:

- 1) акцент на экономических механизмах и стимулирование конкуренции: если это возможно и не формирует критических рисков, приоритет отдается экономическим механизмам, распространено использование конкурсных схем отбора получателей;
- 2) в случаях, когда это возможно, ориентация на полный возврат расходов, возникающих в связи с обеспечением создания и функционирования объектов водохозяйственного комплекса;
- 3) гибкость принятия решений, возможность изменения ранее принятых решений на основе утвержденных процедур и (или) с использованием общественного контроля.

Государственная поддержка водного сектора играет очень большую роль даже в развитых странах с рыночной экономикой. Так, в Австрии несколько десятилетий успешно работали целевые фонды поддержки кредитования инвестиций в ВКХ на нерыночных условиях [15]. В 1959–2007 гг. в развитие сектора ВКХ в Австрии было инвестировано около 40 млрд евро, охват и качество услуг водоснабжения и водоотведения в этой стране высоки даже по меркам развитых стран. Для получения государственной поддержки необходимым условием является подготовка обоснования проекта. Требования к данному обоснованию выше, чем к подобным заявкам в России.

В частности, обоснование должно включать сравнительный анализ различных инвестиционных вариантов с учетом прогнозируемых затрат на эксплуатацию, на возврат инвестиций и повторные инвестиции на период 50 лет. Использование данного подхода в России повысило бы качество принятия решений, но такие требования могут быть установлены только на федеральном уровне.

В США сформирована масштабная система выделения льготных займов и грантов из государственных револьверных фондов на реконструкцию систем водоснабжения и водоотведения, внедрение в этом секторе энергоэффективных и экологически чистых технологий [16]. Фонды подотчетны Агентству по охране окружающей среды и штатам США. В настоящее время осуществляют деятельность два государственных револьверных фонда — Государственный револьверный фонд по чистой воде, созданный в 1987 г. в рамках Акта о чистой воде, и Государственный револьверный фонд питьевой воды<sup>2</sup>, учрежденный в соответствии с Актом о безопасной питьевой воде<sup>3</sup>. Деятельность фондов имеет региональную привязку, то есть средства, полученные из бюджета определенного штата, расходуются только в том же штате. За период 1987–2007 гг. суммарные поступления в бюджеты фондов составили порядка 65 млрд дол. США. Эти средства были использованы на предоставление свыше 20 тысяч займов и кредитов. Важнейшим преимуществом используемого в США механизма поддержки является его гибкость: удалось одновременно обеспечить предоставление существенной финансовой помощи, конкуренцию проектов, стимулирование природоохранных решений. Кроме того, за счет механизма частичного списания долга обеспечен учет объективных различий в бюджетной обеспеченности территорий. На этапе принятия решений комиссия, представляющая соответствующий штат, самостоятельно выбирает, какие проекты будут финансироваться. В этом заключается существенное отличие от системы федеральных трансфертов, предоставляемых субъектам Российской Федерации, средства которых не могут быть использованы на другие цели, кроме заранее предусмотренных федеральными документами.

В Швеции действует обширная программа институциональной (нефинансовой, информационно-аналитической и методологической) поддержки организаций водоснабжения и водоотведения через Шведскую ассоциацию водоснабжения и водоотведения, созданную еще в 1962 г. и в которую входят все 290 муниципалитетов Швеции. При формальном отсутствии прямого бюджетного финансирования активная роль государства в деятельности ассоциации является условием ее эффективного функционирования.

При сравнении систем государственной поддержки водного сектора в странах европейского сообщества и ОЭСР с существующей российской системой выявлено серьезное различие подходов. Российская государственная поддержка водного сектора в регионах основана на централизованном прямом финансировании из федерального бюджета на общих основаниях по-

<sup>2</sup> Clean Water State Revolving Fund, Drinking Water State Revolving Fund.

<sup>3</sup> Clean Water Act, 1972; Water Quality Act, 1987.

средством детально регулируемого и негибкого механизма предоставления субсидий и субвенций. Связанные с водопользованием доходы и расходы полностью обособлены друг от друга.

Основываясь на успешных международных практиках, авторы считают, что перспективными направлениями развития поддержки водного сектора являются повышение доступности долгосрочных заемных средств и аккумулярование поступлений, связанных с водными ресурсами и окружающей средой, в специализированных (целевых) фондах. Но возможности использования лучшего зарубежного опыта государственной поддержки водного хозяйства в регионах России сегодня ограничены решениями федеральных органов государственной власти. Механический перенос зарубежного опыта невозможен из-за особенностей бюджетного законодательства России, которое построено на принципе единства кассы. Аккумулярование средств может производиться в отношении конкретного перечня источников, выведенных из-под общих норм бюджетного законодательства.

Важную роль могло бы сыграть и развитие межмуниципального сотрудничества при оказании государственной поддержки сектору водоснабжения и водоотведения. С точки зрения организации системы поддержки целесообразно повысить роль региональных органов власти и органов местного самоуправления в процессе принятия решений, что требует совершенствования правовой и нормативной базы не только в водном секторе, но и в других, в том числе бюджетном, секторах.

#### *Литература*

1. Роль водоснабжения и санитарии в мировой повестке дня по устойчивому развитию: бюллетень Будапештского водного саммита. URL: [http://www.cawater-info.net/int\\_org/wwwc/pdf/budapest\\_water\\_summit\\_report\\_ru.pdf](http://www.cawater-info.net/int_org/wwwc/pdf/budapest_water_summit_report_ru.pdf)
2. Водные ресурсы Сибири: состояние, проблемы и возможности использования / Л. А. Безруков [и др.] // География и природные ресурсы. 2014. № 1. С. 30–41.
3. Куда приведет Шелковый путь? // Наука в Сибири. 2015. 17 нояб. URL: <http://www.sbras.info/articles/akademgorodok/kuda-privedet-shelkovyi-put>.
4. Проскурякова Л. Н., Саритас О., Сиваев С. Б. Водохозяйственный комплекс: глобальные вызовы и долгосрочные тенденции инновационного развития / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд-во НИУ ВШЭ, 2015. 84 с.
5. Принципы ОЭСР по руководству водными ресурсами. OECD Studies on Water, OECD Publishing. 2015. 23 с. URL: <https://www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD-Principles-Water-russian.pdf>.
6. Improving Economic Instruments for Water Resources Management in the Republic of Buryatia (Lake Baikal Basin) / L. V. Pertsov, T. B. Bardakhanova, Z. S. Goryunova at. al // OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris. 2016. 142 p. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266452-en>
7. Экономические инструменты управления водными ресурсами в Российской Федерации // ОЭСР. Париж, 2013. 92 с.
8. Бардаханова Т. Б., Горюнова З. С. Первоочередные меры по сохранению водных ресурсов в рамках бассейнового плана управления // Гуманитарные и социальные науки: электронный научный журнал. 2013. № 5. С. 11–26.
9. Анализ действующей системы контроля затрат и стимулов к экономической эффективности и повышению результативности работы организаций водохозяйственного комплекса в российской части бассейна озера Байкал в отношении инфраструктуры ирригации, водоснабжения и водоотведения. Разработка предложений по совершенствованию системы контроля затрат и усилению указанных стимулов в этих секторах: отчет по проекту

ГЭФ/ПРООН. Улан-Удэ, 2014.

10. Экономическая оценка проектов и направлений политики в области окружающей среды: практическое руководство // ОЭСР. 1997. 174 с.

11. Интегрированное управление водными ресурсами // Тематическая публикация технического комитета ГВП. 2000. No. 4. 44 с. URL: <http://www.cawater-info.net/library/rus/gwp/04.pdf>.

12. Strategic Financial Planning for Water Supply and Sanitation. A Report from the OECD Task Team on Sustainable Financing to Ensure Affordable Access to Water Supply and Sanitation // OECD. 2009. 94 с. URL: <https://www.oecd.org/env/resources/43949580.pdf>

13. Managing Water for All: An OECD Perspective on Pricing and Financing // OECD. Paris, 2009. 151 с. URL: <http://www.oecd.org/tad/sustainable-agriculture/44476961.pdf>.

14. A Framework for Financing of Water Resources Management // OECD. Paris, 2012. 8 с. URL: <https://www.oecd.org/env/resources/Financing%20WRM%20-In%20Brief%20-FINAL.pdf>.

15. На пути преодоления негативных последствий децентрализации в секторе водоснабжения и водоотведения. Анализ примеров ряда стран // ОЭСР. 2009. 117 с. URL: <http://www.oecd.org/env/outreach/44096454.pdf>.

16. Определение и оценка возможностей использования потенциально более эффективных инструментов управления водными ресурсами: отчет по этапу 2 / Отчет по проекту ОЭСР. М., 2014. 79 с.

### **Problems of the Water Sector in the Economic Belt of The Great Silk Road (international experience of state support)**

*Taisiya B. Bardakhanova*

Dr. Sci. (Econ.), Leading Researcher  
Baikal Institute of Nature Management, SB RAS  
8 Sakhyanovoy St., Ulan-Ude 670047, Russia  
E-mail: [tbbard@gmail.com](mailto:tbbard@gmail.com)

*Zinaida S. Eryomko*

Engineer, Buryat State University  
24a Smolina St., Ulan-Ude 670000, Russia  
E-mail: [zina--@mail.ru](mailto:zina--@mail.ru)

The article presents the results of the project by Organization for Economic Cooperation and Development "Improvement in the Use of Economic Instruments for Water Resources and Water Complex Management in the Republic of Buryatia (Lake Baikal basin)". The work aims at assessment of the possibilities of applying international experience of state support to the water sector in Russia and in other countries within the sphere of influence of the northern economic corridor of The Great Silk Road. Based on the experience of foreign countries (Austria, USA, Sweden, etc.), we have shown the role of public support in development of water management complexes and water resources management. Along with above mentioned the article reviews the prerequisites for applying the best world practices in the considered region and identifies the main directions for improving the water management system in this context.

*Keywords:* state support; subsidies; subventions; economic instruments; restricted funds; state revolving funds.