

Приватизация водных услуг: благо или бедствие?

Автор: И.К. Комаров – д.э.н., заслуженный экономист РФ, акад. РЭА, М.Я. Лемешев – д.э.н., академик РАЕН, А.А. Максимов – заслуженный метеоролог РФ, эксперт ООН, Б.С. Маслов – д.т.н., академик РАСХН, заслуженный деятель науки и техники РФ

Источник: Бюллетень "Использование и охрана природных ресурсов России" №5, 2008 г.

Введение

Непомерно высокие платежи в сфере ЖКХ и продолжающийся их стремительный рост является одной из ключевых социальных проблем России. При этом, в структуре тарифов на услуги ЖКХ неуклонно возрастает доля платежей за услуги водоснабжения и водоотведения. Однако в нашей стране не существует объективных предпосылок для установления высоких цен на указанные услуги и, тем более, для возникновения кризисных ситуаций в секторе водоснабжения и водоотведения. Проблемы в этом секторе проистекают от недостатков и провалов в управлении водными ресурсами. Существовавшие ранее недостатки в водном секторе в последние годы усугубились новыми, несвойственными ранее российскому водному сектору. Краткий обзор процесса приватизации в секторе водоснабжения и водоотведения

Изменение парадигмы управления водой

В последние 20 лет принципиально изменилась парадигма управления водой, которая ранее существовала в СССР в течение многих десятилетий. Система бытового водоснабжения и водоотведения в советский период была направлена на обеспечение всеобщих потребностей в воде. Государство монопольно и фактически бесплатно обеспечивало граждан страны услугами водного сектора. Формирование цен на воду основывалось на концепции «социального равенства», в рамках которого обеспечивались права на воду как на жизненно важный ресурс общего пользования.

В настоящее время, руководствуясь навязанными идеологическими схемами, вопреки здравому смыслу, без учета мировой практики и опыта, в стране осуществляются меры по ускоренной приватизации и переводу на основу частной выгоды (коммерциализация) деятельности в секторе водоснабжения и водоотведения. Водоснабжение и водоотведение превращаются в дорогостоящую коммерческую услугу, ущемляя права бедных. Корыстный интерес частного владельца взял верх над социальной справедливостью, маскируя этот интерес громкими декларациями об адресной поддержке. Однако, как известно, благотворительность начинается там, где кончается справедливость.

Поразительно, но содержание и характер мер по приватизации воды в корне противоречат установкам высшего политического руководства страны. В своём выступлении на заседании Государственного Совета в г. Ростове-на-Дону 3 сентября 2003 г. Президент России В. Путин заявил: «необходимо на федеральном уровне выработать современные подходы к развитию всего водохозяйственного комплекса страны, проработав как экономические и организационные, так и правовые вопросы. Определить четкую государственную политику в этой сфере. Обеспечить развитие водосберегающих и экологически чистых технологий, поддерживая предприятия соответствующими экономическими стимулами. При этом необходимо исходить из того, что вода – это наше национальное достояние и принцип её

общедоступности для всех граждан России, в том числе, бедных, является абсолютно приоритетным и базовым». Это высказывание недвусмысленно нацеливает водный сектор страны на реализацию принципов «социального равенства» и «социальной справедливости», в противовес усиленно навязываемой России политики «экономической беспристрастности» и «экономической выгоды» при предоставлении услуг в водном секторе.

Очевидные недостатки процесса приватизации в водном секторе

Уже по состоянию на 2004 г. в руки частного сектора перешло управление 50 предприятиями водоснабжения и водоотведения в крупных городах страны [1]. При этом даже у западных аналитиков вызывает удивление неподготовленность, грубые нарушения при передаче в частное управление и значительная опасность невыполнения частником главной задачи – доступного обеспечения населения и экономики услугами водного сектора. В частности, ОЭСР [2] отмечает такие вопиющие недостатки, как просто передача предприятий в управление частнику (без тендеров), отсутствие финансовой отчётности, отсутствие чётких инвестиционных обязательств частного управляющего, отсутствие чётких правил изменения тарифов за водные услуги, и т.д.

После 2004 года частный сектор в сфере водных услуг еще более активизировался. В 2008 г. около 15 млн. человек получают эти услуги от частных операторов, увеличившись почти в 2 раза, по сравнению с 2004 г. [3].

Основные участники процесса приватизации в водном секторе

поле» в секторе водоснабжения и водоотведения России характеризуется рыночными манипуляциями российских олигархических групп, которые создают совместные с властями различных городов предприятия по частному предоставлению услуг в сфере ЖКХ, включая водоснабжение и водоотведение. Они используют различные рыночные механизмы (такие как приобретения, продажи, создание дочерних предприятий, «реструктуризация», «диверсификация», и т.д.) в коммунальном хозяйстве, в том числе, в водном секторе, для получения экономических и политических выгод.

Наиболее заметными среди этих групп, вероятно, являются:

– Российские коммунальные системы (РКС) – группа, созданная в 2003 г. Газпромом, РАО ЕЭС России и некоторыми другими структурами [4]. Отличительная черта деятельности РКС – контроль над государственной коммунальной инфраструктурой через приобретение её активов за долги коммуналки энергетическим предприятиям [5]. Создаются совместные предприятия с муниципалитетами и региональными администрациями, которые сразу же приобретают финансовый и экономический контроль над деятельностью коммунальных предприятий. При этом финансирование их деятельности осуществляется, в основном, за счет тарифной выручки. Понятно, что такая схема приводит к росту тарифов, учитывая отсутствие в секторе реальной системы регулирования. Как показывает практика, в секторе водоснабжения эта модель буксует из-за недостаточности финансирования по указанной схеме. Такой результат нетрудно было предвидеть, т.к. прекратилось гос. субсидирование, а у других инвесторов малоприбыльный бизнес в этом секторе интереса не вызывает. Порочность такой схемы подтверждается фактически постоянными авариями.

– Российские коммунальные инвестиции (РКИ) – дочерняя компания группы «Баовый элемент», принадлежащей О. Дерипаске. Главным критерием деятельности РКИ – максимизация прибыли. Инвестиции в управляемые компанией неприбыльные предприятия ЖКХ вкладываются только в том случае, если от них можно ожидать прибыль уже в

ближайшем будущем [6]. В этой связи характерен пример деятельности РКИ в Бурятии. Находящийся в собственности г. Улан-Удэ, единственный в республике Водоканал, устойчиво функционирующий без всяких частных инвестиций, привлек внимание РКИ своей прибыльностью. Поэтому РКИ приняла решение приобрести этот Водоканал в своё управление, но власти города разумно рассудили о негативных последствиях такой сделки и отказались от сделанного предложения. Получив отказ и, не обнаружив других выгодных объектов ЖКХ в Бурятии, РКИ вообще свернула свою деятельность в регионе [7]. Этот пример конкретно демонстрирует так называемую «экономическую беспристрастность» частного, т.е. его незаинтересованность в решении водных проблем при отсутствии сиюминутной выгоды.

– Компания «Росводоканал» (Альфа-Эко) – создана М. Фридманом на базе одной из ключевых советских организаций ЖКХ «Росводоканал» («Росводоканалналадка»), в течение длительного времени (с 1949 г.) обеспечивавшей технологическое и техническое обслуживание системы ЖКХ по всей стране. Приобретение активов «Росводоканала» предоставило частной компании Альфа-Эко высокоэффективную техническую базу для извлечения прибыли из российского водного сектора. Такая сделка имела значительную поддержку в высших эшелонах власти, учитывая то, что бывший президент Альфа-Эко Г. Фитисов впоследствии стал членом Совета Федерации России.

– В результате рыночных манипуляций бывшими сотрудниками компании РКС в сентябре 2004 г. было создано ООО «Евразийское водное партнерство» (ЕВП). Одновременно, с целью активизации спекулятивных игр ЕВП на мировом водном рынке, была реанимирована деятельность созданного в 1994 г. специализированного инвестиционного фонда в секторе водоснабжения и водоотведения – ОАО «Евразийский», руководителем которого стал президент ЕВП С. Ящечкин. В пресс-релизе этих компаний от 12 октября 2006 г. подчеркивается, что за два-три года они станут крупнейшими участниками российского рынка услуг в водном секторе (годовой оборот в 400 млн. долл. или 10% рынка услуг [8]; при этом, стартовый уставной капитал ООО «ЕВП» в 2004 г. составлял всего 10 млн. рублей).

Оставляя в стороне механизм такого чудесного возвышения (по оценке журнала «Global Water Intelligence» [9], этот механизм характерен для всего российского водного сектора и аналогичен чубайсовской модели приватизационной лихорадки 90-х гг.), необходимо подчеркнуть следующее.

Результатом такой беспрецедентной экспансии частного стала вакханалия цен на услуги ЖКХ, в том числе, и на воду, а также ставшие уже «нормой жизни» аварии в этой сфере. За процветание олигархов платят простые граждане России. Пронзительными примерами такой ситуации стала авария по вине частного управляющего в г. Гуково (август 2007 г.), и недавнее решение (6 мая 2008 г.) уходящего правительства В.Зубкова о значительном повышении тарифов для граждан по базовым услугам монополий, включая ЖКХ. Это решение свело «на нет» заявление Д. Медведева (г. Нижний Новгород, 27 февраля 2008 г.) о том, что «остановлена вакханалия роста тарифов в системе ЖКХ».

Положение в российском секторе водоснабжения и водоотведения ещё больше усугубляется из-за нарастающей «смычки» российских компрадоров – частных компаний ЖКХ, с иностранными транснациональными корпорациями (ТНК). Примером этого процесса является спекулятивная покупка французской ТНК «Veolia» в 2006 г. 49% акций вышеупомянутого ООО «ЕВП» [8].

Приватизационный процесс в водном секторе за рубежом Особенности приватизации в экономически развитых странах

Стремление любой ценой и как можно быстрее приватизировать и перевести на основу частной выгоды деятельность в секторе водоснабжения и водоотведения России пытаются обосновать «заботой» об улучшении положения в этом секторе, ссылаясь при этом на «передовой» опыт экономически развитых стран, в частности, США, Англии, Франции. Следует подчеркнуть, что такие заявления являются или сознательной ложью, продиктованной корыстными устремлениями, или следствием невежества, незнания реального положения дел с приватизацией воды за рубежом. Вот только некоторые факты:

– по данным разных источников, например, Научного центра ООН по социальному развитию [10], в 2006 г. 90% населения в мире пользовались государственными услугами в секторе водоснабжения и водоотведения;

– услуги в водном секторе стран Евросоюза на 80% [1] обеспечиваются государством, при этом вопросы приватизации воды для стран ЕС не являются главными, их больше беспокоят вопросы обеспечения водой высокого качества, платежей за водные услуги, качества водных услуг, засилье нескольких транснациональных корпораций на европейском водном рынке;

– в США со времени окончания Второй Мировой войны 86% всех услуг водоснабжения и водоотведения приходится на гос. сектор [11], указанное соотношение государственного и частного сектора в стране сохранится и в будущем, что касается Англии и Франции, несомненно, в этих странах достигнут высокий уровень развития водного сектора. Вместе с тем, невозможно не учитывать, например, следующие важные обстоятельства, негативно характеризующие частный водохозяйственный сектор Британии и Франции:

1) например, в Англии и Уэльсе в 90-х гг. свыше 30% воды, направляемой потребителям, терялось на протечки из водопроводной сети, положение не улучшилось и в настоящее время [12]; это связано с чрезвычайным старением водохозяйственной инфраструктуры в Британии – её обновление требует капиталовложений в объеме 228 млрд. фунтов [13], и которые частный сектор не смог обеспечить за 20 лет обладания этой сферой;

2) около 20% из 54 млн. водопотребителей в Англии и Уэльсе не в состоянии оплачивать счета за водоснабжение и канализацию, в то время как чистая прибыль частных компаний по оперативным расходам превышает 30% [14];

3) особенностью частного водного сектора Франции является то, что 85% рынка услуг в этом секторе страны контролируются двумя гигантскими ТНК: Suez и Veolia [10], более того, они доминируют на мировом рынке услуг в водном секторе, сосредоточив у себя около 70% [1] частных водных контрактов по всему миру; их ежегодный доход составляет 58 300 млн. долл. (Suez) и 35 410 млн. долл. (Veolia) [15] – почти четверть мирового рынка услуг в водном секторе. ЭТО в полной мере относится и к английским водным компаниям – по данным ЮНКТАД [16], 7 из 10 основных водохозяйственных компаний Британии входят в число 50 крупнейших западных ТНК, на долю которых приходится 85% мирового рынка экологических товаров и услуг.

Вышеуказанные обстоятельства уникальны, поэтому нет никаких оснований безоговорочно ссылаться на опыт Британии и Франции и считать его приемлемым для использования в других странах. Наоборот, необходим компетентный, многосторонний и честный анализ опыта управления водными ресурсами в этих странах, с целью решения вопроса о целесообразности его применения в российских условиях. Повидимому, по итогам указанного анализа должны быть получены ответы, в том числе, на следующие ключевые вопросы:

– в какой мере достижения частного предпринимательства в водном секторе Британии, Франции, а также некоторых других стран, связаны с преимуществами (если таковые имеются) частного метода предоставления услуг в водном секторе?

– в какой мере эти успехи следует отнести на счет глобализации, включая использование преимуществ этих стран на мировом рынке водохозяйственных услуг? Другими словами, в какой мере проблемы водопотребителей этих стран решаются за счет остального мира?

К сожалению, в России отсутствует такой анализ опыта этих стран.

Экспансия западных транснациональных корпораций (ТНК) в «третьем мире»

Не случайно в последнее десятилетие во многих странах, где осуществляют свой бизнес Suez, Veolia и английские ТНК, участились их конфликты с населением и властями из-за несправедливых условий предоставления этими компаниями водных услуг, прежде всего, бедным слоям населения. Зарубежная экспансия английских и французских ТНК является государственной политикой этих стран. Например, в Англии при приватизации водного сектора был принят специальный Закон о Воде 1983 г. по активизации зарубежной экспансии английских водных компаний. Несмотря на то, что существующая в стране система регулирования деятельности частных водных компаний является жесткой и всеобъемлющей, но она фактически не интересуется источниками и объёмом прибылей, получаемых от зарубежной деятельности. Главное – выполнение компаниями внутренних обязательств. Особое внимание в британской политике уделяется проникновению в водный сектор восточноевропейских стран, прежде всего, России.

Опыт 90-х гг. XX в. убедил ТНК Англии, Франции и других западных стран, что для них намного выгоднее осуществлять не прямые инвестиции за рубежом, а обеспечить своё доминирование на водном рынке ценных бумаг, обеспечивающих высокую прибыльность. Этим и объясняется то, что сейчас на водном рынке преобладают богатые «стратегические инвесторы» (такие как водные ТНК) и «финансовые инвесторы» (разного рода фонды, часто не имеющие никакого отношения к воде). В этих условиях спекулятивный характер рынка создаёт серьёзную угрозу выживанию, например, небольших водоканалов (каких в России большинство), часто вынужденных акционировать и выставлять на рынок свои предприятия.

Всемирный Банк как выразитель интересов ТНК

Мощными инструментами экспансии западных ТНК в «третьем мире» являются Всемирный банк, Евросоюз, ВТО, и другие глобальные и региональные финансовые институты и организации. Займы Всемирного банка, предоставленные водному сектору стран «третьего мира», направляются, в основном, на решение двух задач: 1) приватизацию водного сектора этих стран; 2) внедрение в этих странах принципа полной оплаты услуг водного сектора самими потребителями. Именно решение указанных двух задач обеспечивает ТНК возможность проникновения и доминирования в водном секторе стран «третьего мира». В 2000-2004 гг. Всемирный банк предоставил водному сектору стран «третьего мира» займы в объёме 3879 млн. долларов. Однако было поставлено условие, чтобы от 80% до 100% этих средств использовались на поощрение приватизации воды и внедрение принципа полной оплаты услуг потребителями [17].

Более того, под давлением Банка в 1995-2005 гг. страны – получатели займов предоставляли вышеуказанным ТНК – гигантам бесплатно как бы «для демонстрации приватизации» огромное количество принадлежащих государству предприятий водоснабжения и водоотведения в Аргентине, Филиппинах, Боливии, Индонезии, Южной Африке и других

странах. Результаты этих «демонстрационных» проектов были катастрофическими. Непомерно повышались тарифы на воду, наступал кризис здравоохранения, переданные частнику водохозяйственные предприятия, выходили из-под контроля государственной системы регулирования. Более того, частник не выполнял обязательства по контрактам в отношении инвестиций из-за ориентации на максимальную прибыль, увеличивалась безработица, ослабевала роль профсоюзов, возрастало загрязнение окружающей среды, возрастало количество секретных сделок в секторе водоснабжения и водоотведения, усиливались социальные волнения [17].

Указанные негативные для развивающихся стран результаты действий Всемирного банка показали несостоятельность широко разрекламированных во всем мире заявлений о том, что только ТНК способны реализовать одобренные ООН Цели Развития Тысячелетия (MDG) в области воды. Эти цели заключаются в том, чтобы «уменьшить наполовину к 2015 г. число людей в мире, не имеющих доступа к безопасной питьевой воде и удовлетворению основных санитарных потребностей, относящихся к воде». Уже сейчас ясно, что эти цели не будут достигнуты [18].

Тупики частного метода управления водой

Вода является необычным природным ресурсом. Британский журнал «The Economist» от 08.02. 1986 г. с иронией пишет, что «если вы можете приватизировать воду, тогда вы сможете приватизировать всё, что угодно», имея в виду важность воды для самой жизни.

Объективный анализ вышеприведенных принципиальных фактов через призму исторического процесса 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 XX в. по настоящее время, не является магистральным путем, по которому пойдет мир, а кратковременным в историческом масштабе результатом выполнения политических установок правительств Тэтчер в Британии и Рейгана в США, продиктованных нарастанием кризисной ситуации в экономиках крупнейших западных стран в 80-е годы.

Указанные факты подтверждают правильность общих выводов классиков политэкономии, например, А. Смита и К. Маркса (сейчас это признается в серьезных исследованиях) [19], [20], что частный сектор по определению не способен кардинально решать проблемы воды, в частности, предоставлять 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 ОЭСР, 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 достижений [21].

Поэтому остается надежда только на государство. Ему будет и далее принадлежать ключевая роль в водном секторе, особенно в решении социальных, экологических и финансовых вопросов государственной водохозяйственной политики.

Что касается частного сектора, его хищническая природа в последние годы наглядно проявляется в развитии рынка бутылочной воды. Ежегодные доходы ТНК на этом рынке (100 млрд. долл. – данные ОЭСР [21], 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 уже упоминались необходимые расходы в Британии (почти 0,5 трлн. долл.) на поддержание водной инфраструктуры. В США затраты на инфраструктуру водоснабжения и водоотведения (по данным Бюджетного комитета Конгресса США, 2002 г. [22] на период до 2019 г. должны составлять огромную сумму от 71,7 до 98 млрд. долл. в год. Не является это одной из причин того, что американцы, будучи людьми здравомыслящими, не торопятся приватизировать водный сектор?

Государственно-частное партнерство как метод получения частником максимальной прибыли в водном секторе.

В последние десятилетия западными странами стала активно продвигаться модель «государственно-частного партнёрства» (ГЧП) в водном секторе. Однако до сегодняшнего дня отсутствуют убедительные примеры эффективности этой модели в интересах комплексного решения проблем водного сектора с целью, прежде всего, удовлетворения потребностей людей в водных услугах.

В последние 20 лет, следуя установкам «поворота к приватизации», в этот процесс вовлекались даже успешно работающие государственные предприятия водного сектора в разных странах мира. Получение частником такого «наследства», наряду с большой прибыльностью, создавало иллюзию всеобщих преимуществ частного предоставления услуг в этом секторе. Но вскоре «снятие сливок» подошло к концу. ТНК (это хорошо подтверждает опыт Британии) убедились в невыгодности для себя и неспособности 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 гос. бюджетным средствам. Именно в этом и заключается суть модели ГЧП. Чем весьма выгодна модель ГЧП для частника? В её рамках он получает гарантии со стороны государства и страхование от политических рисков, в максимальной степени снимает с себя ответственность и риски за самый трудоёмкий 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 гос. бюджета.

Механика вышеуказанных трансформаций хорошо отражена в зарубежных исследованиях, в частности, в глубоком философском, политико-экономическом и политико-экологическом анализе английского ученого К. Баккер [20], представленные в книге: «Несовместимый с рынком основной продукт. Приватизация воды в Англии и Уэльсе». (2003).

Что касается последствий внедрения ГЧП для потребителей, возможно, «моментом истины» следует считать вынужденное признание главного покровителя частной собственности – Международного валютного фонда (МВФ). Банк так определил принципиальные финансовые последствия такого «партнерства»: «когда в результате государственно-частного партнёрства осуществляется переход от государственного заимствования средств для выполнения проектов, к частному заимствованию таких средств, то в большинстве случаев финансовые затраты на их выполнение возрастают» [23]. Другими словами, у частника всё дороже, а в водном секторе – намного дороже из-за высокой доли кап. 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, особенно на бедняков. В этом же докладе МВФ признаёт, что «несмотря на обилие публикаций в мире, пропагандирующих ГЧП, в теории много неясных сторон, а практика противоречива».

Усилия стран «третьего мира» в решении проблем водоснабжения и водоотведения Опыт Китая

Заслуживает тщательного изучения и применения опыт Китая. Государство, являясь единственным собственником водных ресурсов, создало всестороннюю законодательную и организационную базу в этой области, что обеспечивает условия для эффективного регулирования отношений в водном секторе, в том числе с частным сектором [24].

Следует подчеркнуть, что немногие страны (как Китай) располагают распорядительными органами, потенциалом управления, политической волей руководства, позволяющие ему успешно выполнить крупные водохозяйственные проекты, с целью решения всего комплекса проблем водного сектора. К ним относятся, прежде всего, проект перебросок стока «Юг-Север» (стоимостью 62 млрд. долл.) [25], 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. [26]. А в целом, по стране, в соответствии с долгосрочными планами социально-экономического развития, предусматриваются значительные государственные капиталовложения на строительство 30 тысяч новых современных систем водоснабжения [24].

Вышеуказанные 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 реки Янцзы). Один из них – строительство силами китайских государственных организаций в различных городах региона 19 водоочистных сооружений (общей стоимостью 220 млн. долл., из них 100 млн. долл. – займ у Всемирного банка) [26]. Другой проект общей стоимостью 78,5 млн. долларов (производительность 300 тыс. м³ в день очищенных стоков) реализуется совместно с ТНК Suez. Расходы разделены пополам между китайской стороной и Suez, финансирование осуществляется в местной валюте [26].

Особенностями взаимодействия Китая с Всемирным банком и ТНК при осуществлении этих и других проектов водного сектора является то, что средства иностранных займов реализуются, в основном, в конкретные инфраструктурные проекты, иностранные структуры и специалисты привлекаются только там, где отсутствуют национальные возможности реализации проектов. Китайская сторона диктует условия и объемы предоставления займов. Финансирование работ осуществляется в местной валюте, насколько это возможно. Осуществляется жесткий контроль выполнения проектов.

По мнению крупных «мозговых центров» ТНК (таких как «Всемирный совет предпринимательства для устойчивого развития», членами которого являются 180 ТНК), можно ожидать, что Китай, наряду с массивными государственными капиталовложениями в водный сектор, будет с опережением развивать новые технологии водоснабжения и водоотведения [27]. 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 долгосрочный план разработки технологий рационального использования и охраны водных ресурсов [28]. С этой целью уже в 11 пятилетнем плане социально-экономического развития (2006-2010 гг.) на сектор водоснабжения и водоотведения выделено 20,47 млрд. долларов (данные ОЭСР) [21]. Они используются на конкретные меры по укреплению законодательной и управленческой базы в этой области. Определены и реализуются практические меры по разработке и внедрению механизмов стимулирования, создания и внедрения новых технологий в водном секторе. Но, самое главное, реализуются практические меры по проведению научных исследований и разработок 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, недвусмысленно отстаивающая интересы западных стран и ТНК в широкой сфере «экологических товаров и услуг», в рамках Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС). ВТО в течение 5 лет (в период так называемого «Раунда Доха», 2001-2006 гг.) навязывала развивающимся странам приватизацию сферы «экологических товаров и услуг» (включая водный сектор), а также либерализацию международной торговли этими товарами и услугами. Принятие указанных принципов сделало бы экономики развивающихся стран ещё более беззащитными перед экспансией западных ТНК.

Индия выступила против такого подхода и предложила, чтобы торговля «экологическими товарами и услугами», в том числе, относящимися к водному сектору, производилась на проектной основе, т.е. в зависимости от потребностей имеющих отношение к окружающей среде проектов в развивающихся странах, осуществляемых при кредитовании извне [29].

Такая мудрая позиция Индии, поддержанная другими развивающимися странами, жесткая оппозиция стран «третьего мира» к вышеуказанным и другим инициативам западных стран в ВТО, в конечном итоге, привели к провалу переговоров как в рамках «Раунда Доха», так и в последние два года (второй провал произошёл в июле 2008 г.). Россия, собирающаяся вступить в ВТО, должна быть благодарна развивающимся странам за то, что они «похоронили» кабальные требования ГАТС. В случае их принятия создавалась бы международно-правовая основа для требований со стороны ТНК, в том числе, и к России (в случае членства в ВТО), которые ущемляли бы интересы нашей страны в водном секторе.

Мировые тенденции в решении проблем водоснабжения и водоотведения

Свидетельством негативных результатов противоречивой практики ГЧП, которую признал МВФ, могут служить отразившие тенденции последних лет выводы IV-го Всемирного водного форума в Мексике в 2006 г. [30]. Не случайно Форум настоятельно рекомендовал активизировать развитие сектора водоснабжения и водоотведения на местном уровне, укреплять взаимодействие между различными заинтересованными сторонами «общины», т.е. на уровне муниципалитетов, районов, и т.д. Акцент сделан на укрепление потенциала

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

Ущербность и бесперспективность для России западной модели приватизации в водном секторе И в России Всемирный банк и ТНК диктуют условия приватизации и организации проектов в водном секторе. Так повелось ещё с 90-х гг. XX в., когда для выполнения проекта «Охрана окружающей среды» (имеющего значительную водную компоненту) Всемирный банк предоставил России разорительный займ в 110 млн. долл. на условиях, явно недостойных для суверенного государства [31].

Главные условия предоставления займов Всемирного банка России следующие: 1) приватизация сектора водоснабжения и водоотведения; 2) внедрение принципа полной оплаты услуг водного сектора потребителями; 3) реализация этих проектов в основном западными ТНК.

В последние годы происходит сращивание интересов и деятельности российских частных структур и ТНК с целью ускорения приватизации в водном секторе России 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 проектам [32]. В данном случае налицо лицемерие политики Банка, который в своих директивных документах (для широкой публики) одним из ключевых условий ставит «прозрачность» реализации займов, а на самом деле, всё происходит наоборот.

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 этих займов [33].

Возникают вопросы и к другим проектам в секторе водоснабжения и водоотведения, выполняемым в России (и особенно Москве) с использованием внешних займов. Главный вопрос: не является ли очень высокой для России цена такого сотрудничества? Конечно, для ТНК рынок России – весьма лакомый кусок, они очень хотели бы распространить, в частности, опыт получения высоких прибылей в Москве на всю страну. Но выгодно ли это стране? Например, по имеющимся данным [26, 34, 36, 37, 38], эффективность средств, вложенных в строительство станции очистки стоков в Южном Бутово, в несколько раз ниже эффективности затрат на станции очистки стоков, строящейся китайцами совместно с компанией Suez.

Московское правительство, чтобы не увеличивать недовольство населения значительным ростом тарифов ЖКХ, возмещает инвестиционные затраты иностранных ТНК не за счет тарифов, а за счет лимитов капвложений г. Москвы (доклад Мосводоканала, 2006 г. [39]). Не этим ли объясняется, в частности, уменьшение вдвое (с 500 до 250 тыс. м³. в сутки) производительности Юго-Западной станции водоснабжения по сравнению с запланированной [35]? Что же получается: если раньше государство субсидировало

российские предприятия водоснабжения и водоотведения, то сейчас оно субсидирует транснациональные корпорации. Не является ли ущербным для страны и водопотребителей такой подход?

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 многочисленных российских городов и их нищим Водоканалам, у которых отсутствуют такие возможности, как у Москвы?

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) всё равно остаётся за государством [40].

В постановлении Правительства Москвы [35] подчеркивается, что российским строительным фирмам будет передано не менее 80% объема строительно-монтажных работ по Юго-Западной водопроводной станции. Однако, это, казалось бы, позитивное обстоятельство, не дает повода для радости. Все права и функции исполнителя проекта принадлежат зарубежной ТНК, которая нанимает российские субподрядные организации далеко не на тех условиях, на которых работает сама.

В нашей стране – это уже установившаяся практика, которая часто принимает, к сожалению, уродливые формы. Россию, например, «оккупировало» множество западных так называемых «консалтинговых» фирм, прибывших к нам «на ловлю счастья и чинов» и выкачивающих из страны бесчисленные 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, а практическую работу за мизерное вознаграждение выполняют уже российские «гастарбайтеры». Как правило, это – высококвалифицированные ученые и специалисты, выпускники вузов, сотрудники НИИ и т.д. На этом фоне жирующих в России западных «консалтинговых» фирм продолжается разрушение из-за острого недофинансирования ещё недавно мощного отечественного научно-технического потенциала водного сектора.

Возможные меры по ликвидации кризисного состояния в российском секторе водоснабжения и водоотведения

Наряду со значительными недостатками в управлении и недофинансированием функционирования российского сектора водоснабжения и водоотведения, важным фактором кризисного состояния в секторе является его технологическое отставание от западных стран.

Для сравнения можно отметить, что такое отставание характерно и для Китая. Однако китайцы, в отличие от нас (выше об этом уже было кратко сказано), опережающими темпами развивают новые технологии в этой области. Можно со всей определенностью утверждать, что, если Россия не пойдет по китайскому пути технологического обновления в секторе водоснабжения и водоотведения, он будет окончательно «подмят» западными ТНК, а оплата их дорогостоящих услуг ляжет на плечи российских потребителей.

В этой связи является абсолютно неприемлемыми положения проекта концепции Федеральной целевой программы (ФЦП) «Чистая вода», где скороговоркой упомянутые работы по развитию российских технологий и оборудования в секторе водоснабжения и водоотведения отодвинуты на третий, завершающий этап выполнения Программы – после

2015 года. Выполнение этих работ должно осуществляться в приоритетном порядке в рамках первого и последующих этапов ФЦП «Чистая вода». Это позволило бы уменьшить нашу зависимость от заоблачной стоимости использования в секторе зарубежных технологий, на которые, судя по финансовым прикидкам, к сожалению, и ориентируется ФЦП «Чистая вода».

Представляется неправомерным включение в такой, по определению, краткий документ, как «концепция» (ФЦП «Чистая вода») практически целого раздела по механизмам государственно-частного партнерства в выполнении этой Программы. Несомненно, это сделано под давлением сторонников немедленной приватизации российского сектора водоснабжения и водоотведения (VoВ). Они при этом ссылаются на «феномен развития рынка частного управления системой VoВ, который был одобрен на конференции МБРР в 2007 г.». Нет никакого такого феномена в России, а существует политический заказ и давление. И не может Всемирный банк быть авторитетом в этой важной для России отрасли, поскольку он является выразителем интересов транснациональных корпораций.

Мировая тенденция переориентации на местный уровень решения проблем водоснабжения и водоотведения и в России требует тщательного анализа. Несмотря на давление на российский водный сектор с целью его приватизации и перевода на основу частной выгоды, население и экономика страны всё ещё, в основном, обеспечиваются услугами госсектора. Многие Водоканалы успешно выполняют свою работу, несмотря на кадровые проблемы, жестокое недофинансирование их деятельности и даже рейдерские «наезды» (примером может служить ситуация с «Ульяновскводоканалом») [41]. В 2003 г. представители английской ТНК Severn Trent, «положившие глаз» на Водоканал г. Чебоксар, приехав на это предприятие с инспекцией, с удивлением обнаружили высокоавтоматизированное, эффективно работающее госпредприятие, управляемое высокопрофессиональным персоналом [42]. Такие примеры можно продолжить.

В этой связи представляются неуместными упреки Министра регионального развития РФ Д. Козака в адрес муниципальных предприятий, высказанные на совещании в Госдуме 14 февраля 2008г. по вопросам разработки ФЦП «Чистая вода». Он чохом, несправедливо и безосновательно обвинил их в безответственности [43]. Кстати, было бы интересно узнать, какие приняты меры Минрегион России в отношении вышеупомянутых безобразий в водном хозяйстве Калининграда, выявленных Счетной Палатой РФ?

Результаты объективного анализа зарубежного опыта приватизации и коммерциализации воды как ключевого для жизни природного ресурса позволят ответить на главный вопрос: а можно ли, 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 чёткое и правильное понимание того, какая же в стране существует система госрегулирования частного предпринимательства в водном секторе, которое уже «широко шагает по стране». В этих условиях наличие должной системы регулирования – одно из необходимых условий защиты интересов граждан, которые в частной системе предоставления услуг водоснабжения и водоотведения рассматриваются уже не как граждане, имеющие право на воду, а как покупатели эти услуг.

В России сегодня отсутствует указанная система регулирования. Невозможно говорить о существовании этой системы, когда отсутствуют или не выполняются базовые законы в этой области, такие как ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (№ 210 – ФЗ от 30.12.2004 г.). Например, Правительство РФ до настоящего времени так и не выполнило ключевое требование ст.4 этого ФЗ, 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 (2006 г.) 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 российского сектора водоснабжения и водоотведения.

Например, поучителен опыт Британии в развитии системы регулирования. Приватизация её водного сектора в конце 80-х гг. осуществлялась, исходя из предпосылки, что в условиях конкуренции при предоставлении услуг водного сектора практически отпадет необходимость в госрегулировании.

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. Они оставались высокими 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 [44]). 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 иная, чем в Британии. В последние десятилетия на сектор водоснабжения и водоотведения США оказывается значительное давление с целью активизировать приватизационные процессы в этом секторе. В этих условиях Национальная Академия наук США приняла решение провести независимое исследование по этому вопросу с привлечением к его проведению учёных и специалистов – представителей государственного и частного сектора. По итогам исследований в 2002 г. был подготовлен доклад: «Приватизация услуг в водном секторе США: оценка проблем и опыта», в котором была максимально учтена позиция частного сектора по оценке состояния и перспективам развития сектора водоснабжения и водоотведения США. И даже в этих условиях вывод доклада однозначен: сегодня 86% всех услуг приходится на госсектор! Такое положение сохранится и в будущем.

Заключение

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

В экономически развитых странах Европы и Северной Америки ситуация иная, вопросы приватизации водного сектора там становятся предметом общенационального обсуждения, в котором участвуют все органы власти, научное сообщество, деловые круги и

общественность. Приходится, с сожалением, констатировать, что фактически насильственная приватизация воды, характерная для России, имеет место только в слаборазвитых странах, проблемы которых в секторе водоснабжения, санитарии и гигиены достигли критического уровня. Решение этих проблем зависит, в основном, от внешней помощи, предоставляемой международными финансовыми организациями при условии приватизации водного сектора. Эти 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 одним из важных шагов в этом направлении стало бы изучение опыта приватизации воды в таких странах, как США, Британия, Франция, Китай, Индия, некоторых странах 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.

В связи с вышеизложенным представляется необходимым:

- 1) провести независимое всестороннее исследование положения дел с приватизацией услуг в российском секторе водоснабжения и водоотведения, через призму зарубежного опыта, с целью выработки основ эффективной государственной политики в этой области; в рамках исследования разработать конкретные рекомендации и предложения (относящиеся к водному сектору) по реализации инновационного сценария Стратегии социально-экономического развития России до 2020 года, работы скоординировать с подготовкой ФЦП «Чистая вода»;
- 2) принять неотложные меры по выполнению положения ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (№210 – ФЗ от 30.12.2004 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 учётом практики других стран) о преобразовании указанной в пункте 1 группы экспертов в Экспертный совет по водохозяйственным наукам и технологиям, поручив ему организацию и проведение регулярных сессий по приоритетным вопросам стратегического водохозяйственного планирования и управления в Российской Федерации.

Литература

1. PSIRU report: «Privatization and restructuring of water supply in Russia and Ukraine» 2005.

2. Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями в странах ВЕКЦА. – ОЭСР, 2004.
3. ОЭСР, Совещание совместной РГ ВЕКЦА, Европейской водной инициативы ЕС (Кишинев, 29 марта – 1 апреля 2005 г.).
4. Сайт РКС <http://www.ruscomsys.ru>
5. Баженов А. «Частное управление системами водоснабжения». –Национальный Центр Частно-Государственного партнерства, 10 февраля 2006 г.
6. Интервью О. Дерипаски журналу «Прямые инвестиции», 22 марта 2004 г.
7. Олигарх отказался от ЖКХ Улан-Удэ, Информ Полис, Бурятия, Михайлов О. 2004 г.
8. Пресс-релиз ОАО «Евразийский», 12 декабря 2006 г.
9. «Российская рулетка продолжает крутиться»//«Global Water Intelligence», январь 2006.
10. Prasad N., «Privatization Results: Private Sector Participation in Water Services After 15 Years». – UNRISD, 2006
11. Privatization of Water Services in the United States: An Assessment of Issues and Experience, 2002
12. NAO report: «OFWAT – meeting the demand for water», 2007
13. Briefing Note 2, Water UK, 2007
14. «Setting price limits for 2005 – 10: framework and approach». National Consumer Council report, 2003
15. The Environmental Benchmark & Strategist. The State of the Water Industry, 2007
16. Доклад ЮНКТАД: «Энергоуслуги и экологические услуги: цели переговоров и приоритеты в области развития», 2003
17. Public Citizen: «Will the World Bank Back Down?» 2004
18. Послание Генсека ООН Пан Ги Муна в связи с Всемирным днем водных ресурсов, 2008.
19. A Baseline Document for the 4-th World Water Forum, Water for Growth and Development, 2005
20. Bakker K., «An Uncooperative Commodity: Privatizing Water in England and Wales», 2003
21. Infrastructure to 2030: Telecom, Land Transport, Water and Electricity. – OECD, 2006
22. CBO Report: «Future Investment in Drinking Water and Wastewater Infrastructure», 2002
23. International Monetary Fund report «Public-Private Partnership», March 2004.

24. WCD China Country Review Paper, 24 March 2000
25. SPG Media Group Report: South-to-North Diversion Project, China, 2006
26. SPG Media Group Report: «Chongqing Wastewater Project, Three Gorges Dam, China», 2006
27. Business in the world of water, WBCSD Water Scenarios to 2025, 2006
28. China Water Conservation Technology Policy Outline, Joint Announcement of 5 Ministers, 2005
29. WTO, Doc. TN/TE/W/60, 19 September 2005.
30. Synthesis of the 4-th World Water Forum (Mexico), 2006.
31. Газета «Зелёный мир», 1998, № 30
32. Письмо зам. Руководителя Росстроя О.А. Серовой депутату Госдумы РФ А.Н. Грешневику №ОС – 2853/04 от 01.08.2007.
33. Информация ПРАЙМ-ТАСС от 3 апреля 2008 г.
34. Постановление Правительства Москвы №813 – ПП от 20.10.1998 г. «О по-гашении кредиторской задолженности».
35. Постановление Правительства Москвы №754-ПП от 9 сентября 2003г. «О реализации проекта строительства Юго-Западной водопроводной станции».
36. «Partnership instead of privatization»//«Water Utility Management International», март 2007
37. Отчет страховой компании «Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) «Projects in Water and Wastewater», 2007.
38. WTE Group Highlights 2006/2007
39. Храменков С.В., Савченко Т.Н. и др. Опыт Мосводоканала в реализации инвестиционных проектов (доклад), 2006
40. Денежные потоки//Российская газета, 04 июня 2008 г.
41. Обращение коллектива МУП «Ульяновскводоканал» в Генеральную Проку-ратуру России, 25.07.2007. <http://www.sm-k.narod.ru/archives/2007/jul/80/4.html>
42. Пресс-релиз Водоканала г. Чебоксары, 10.07.2003 г.
43. Информация РБК – Москва, 14 февраля 2008 г.
44. Evolution of Integrated Approaches to Water Resources Management in Europe and the United States, World Bank, 2006