

НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

И.П. Деревяго*

Рассматриваются вопросы использования экономических инструментов для обеспечения эффективного водопользования. Налоги, налоговые льготы, субсидии и иные способы фискального регулирования играют важную роль в распределении финансов и стимулировании экономической активности. Их применение существенно улучшает условия водопользования и является важным фактором реализации целей устойчивого развития. Показано, что в Республике Беларусь достигнут значительный прогресс в отдельных сферах использования водных ресурсов, например, в сфере водоснабжения и водоотведения. Существуют значительные резервы повышения эффективности водопользования, что требует соответствующих изменений налогово-бюджетной политики.

Ключевые слова: водные ресурсы, экономические инструменты, налоги, государственная поддержка, цели устойчивого развития.

JEL-классификация: H20, H30, Q25.

Материал поступил 2.12.2019 г.

Водопользование затрагивает практически любую сферу деятельности человека, а водные ресурсы имеют важнейшее значение в обеспечении социально-экономической стабильности как на локальном, так и на глобальном уровнях. Их стратегическая роль подтверждается содержанием целей устойчивого развития, принятых на саммите ООН в 2015 г.¹ В частности, цель 6 предполагает обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех, включая доступ к недорогой и безопасной питьевой воде, канализации, снижение загрязнения водных ресурсов, охрану и восстановление водных экосистем. Водные ресурсы выступают также важным фактором обеспечения продовольственной безопасности и устойчивого развития сельского хозяйства (цель 2), снабжения устойчивыми источниками энергии (цель 7), восстановления экосистем и сохранения биологического разнообразия (цель 15), реализации других целей.

Многоцелевой характер водопользования усложняет проблему обеспечения его

эффективности (Crespo, Albiac, Kahil, Esteban, Vassour, 2019), поскольку интересы различных пользователей могут быть взаимопротиворечащими. Комплексных подход к ее решению во многом зависит от продуманного выбора и оптимального сочетания различных методов управления водными ресурсами. В статье рассматриваются возможности использования экономических инструментов для обеспечения эффективности водопользования в Республике Беларусь. Особое внимание уделяется налогово-бюджетной политике.

Экономические инструменты в контексте основных проблем водопользования Беларуси

Характеризуя общие тенденции в сфере водопользования в Беларуси, нужно отметить, что за последние 20 лет республика добилась значительного прогресса в эффективности использования водных ресурсов. Тем не менее сравнение с экономически развитыми государствами позволяет говорить о резервах для повышения эффективности водопользования в нашей стране (рис. 1).

¹ URL: <https://un.by/oon/globalnaya-povestka/tseli-ustojchivogo-razvitiya>

* Деревяго Игорь Петрович (1218@gmail.com), кандидат экономических наук, Беларусский государственный университет (г. Минск, Беларусь).

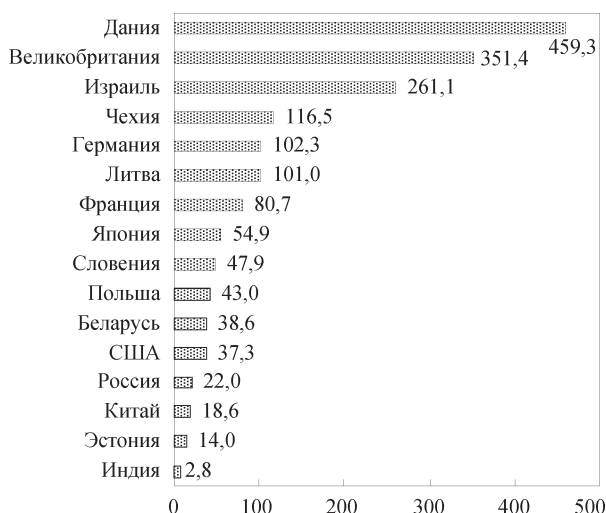


Рис. 1. Водоотдача ВВП, 2015 г., долл. США на 1 м³ потребленной воды

Источник. Данные ФАО и ОЭСР.

Водоэффективность белорусской экономики существенно отстает от развитых европейских стран (лидером в этой сфере является Дания) и примерно соответствует уровню США и Польши. Уместно отметить, что на удельную водоемкость ВВП влияют объективные факторы, такие как структура промышленности, климатические условия, уровень развития поливного сельского хозяйства и пр. Использование показателя водоотдачи для оценки эффективности водопользования также ограничивается эффектом так называемого водного следа (Arto, Andreoni, Rueda-Cantuche, 2016), когда страна может потреблять большое количество импортированной водоемкой продукции, сохраняя при этом относительно низкий уровень прямого водопотребления. В данном случае интересен пример Израиля, который находится среди лидеров по эффективности водопользования, несмотря на засушливый климат и высокую потребность в использовании воды для орошения. Опыт данной страны в управлении водными ресурсами представляет несомненную ценность.

Несмотря на важность такого показателя как водоотдача, эффективность водопользования, с учетом его многоцелевого характера, вряд ли можно адекватно оценить с помощью одного критерия. Это усложняет задачу выбора и применения экономических инструментов и выработки дей-

ственного механизма управления, отсутствие которого зачастую оказывает гораздо большее негативное воздействие на водопользование, чем естественные ограничения (Molde, 2019). В данном контексте формирование сбалансированной системы экономических инструментов и их грамотное применение становится важнейшим условием обеспечения эффективности водопользования.

Для более детального изучения данного вопроса оценку экономических инструментов целесообразно осуществлять в контексте отдельных направлений использования водных ресурсов. Группировка экономических инструментов, наиболее существенных для обеспечения устойчивого водопользования в Беларуси, представлена в табл. 1.

Характеризуя экономическое регулирование в сфере водопользования, нужно отметить, что тарифная политика и налогово-бюджетные инструменты в Республике Беларусь используются наиболее активно. Обычно их применение обусловлено дополнительными техническими и нормативными мерами – такими, например, как определение предельных норм антропогенного воздействия на водные экосистемы, стандартов качества питьевой воды, установка счетчиков в сфере водоснабжения и пр.

Одновременно наблюдается слабое использование рыночных инструментов (торговля квотами, облигации, платежи за экосистемные услуги и пр.), страхования ответственности потенциальных загрязнителей, международной помощи. Это во многом обусловлено недостаточным уровнем развития соответствующих институтов и зависит от характера сложившихся в республике рыночных отношений, законодательной базы, степени международного взаимодействия.

Оценивая эффективность системы экономических инструментов, прежде всего необходимо учитывать выполнение ими двух основных функций – формирование финансовой базы и обеспечение стимулов для повышения устойчивости водопользования. При этом проблема стимулирования в большей степени является тактической и может быть решена путем формирования соответствующей ценовой полити-

Группировка экономических инструментов в разрезе ключевых аспектов водопользования

Ключевые аспекты водопользования	Проблемы и вызовы	Инструменты решения задач, проблем или вызовов	
		Активно используются в Беларуси	Требуют более широкого применения
Снижение нагрузки на водные ресурсы	Высокий уровень водопотребления	Налоги, тарифы	Дополнительная дифференциация налоговых ставок
	Загрязнение водных ресурсов	Налоги, штрафы, тарифы, субсидии, кредиты	Страхование ответственности, рыночные инструменты привлечения инвестиций
Сохранение и восстановление водных экосистем	Нарушение естественного состояния водных и водно-болотных экосистем, их трансформация	Неэкономические инструменты, бюджетное финансирование	Платежи за экосистемные услуги, международная помощь, механизмы компенсации нанесенного экологического ущерба
Водоснабжение и водоотведение	Недостаточный охват населения централизованной системой водоснабжения и водоотведения	Бюджетное финансирование, налоговые льготы, кредиты, тарифы, механизмы солидарности	Облигационные займы, международная помощь, рыночные инструменты привлечения инвестиций
	Изношенность инфраструктуры		
Качество питьевой воды	Недостаточный уровень водоподготовки	Неэкономические инструменты, бюджетное финансирование, кредиты, займы	Международная помощь, налоги на применение удобрений и пестицидов в сельском хозяйстве
	Ненадлежащее качество воды в источниках водоснабжения		
Защита от паводков, наводнений	Повышение риска чрезвычайных ситуаций	Бюджетное финансирование, финансирование из специальных фондов, страхование имущества	Облигационные займы; страхование экономических активов, жизни и здоровья населения в зонах высокого риска
Водный транспорт	Отсутствие надлежащей инфраструктуры	Государственное финансирование, кредиты	Международные источники финансирования, облигационные займы, привлечение частных инвестиций
	Незначительные масштабы пассажирских перевозок	Тарифная политика	
Развитие гидроэнергетики	Низкий уровень экономической эффективности	Налоговые льготы, механизмы солидарности (дифференцированные тарифы), кредиты	Инструменты привлечения частных инвестиций
Водный туризм	Слабое развитие туристической инфраструктуры	Бюджетное финансирование особо охраняемых природных территорий, налоговые льготы, льготные кредиты	Платежи за экосистемные услуги, рыночные механизмы привлечения частных инвестиций
	Риск нанесения ущерба в результате чрезмерной нагрузки на экосистемы	Налоги	Страхование, платежи за экосистемные услуги

Источник. Авторская разработка на основе данных (Дервяго, Дубенок, 2019).

ки, необходимых технических и институциональных условий (Шевчук, Анисимов, Бобылев, 2017). В то же время задача фор-

мирования финансовой базы во многом носит стратегический характер, поскольку инвестиции в сфере водопользования, как

правило, направлены на реализацию долгосрочных целей социально-экономического развития, а оценка их результативности связана с высокой неопределенностью. В данном контексте именно инвестиционный аспект является ключевым в эффективной системе экономических инструментов, формирование которой имеет целью повышение устойчивости использования водных ресурсов.

По оценкам ОЭСР², из-за негативных последствий ненадлежащего функционирования водного сектора ежегодные потери мировой экономики составляют около 260 млрд долл. США (примерно 0,3% от мирового ВВП), а к 2050 г. могут составить до 6% от мирового ВВП. Чтобы избежать подобного сценария развития событий, необходимо существенно нарастить инвестиции в водный сектор и соответствующую инфраструктуру. На современном этапе наблюдается их дефицит, чему способствуют следующие факторы:

недооценка значения водных ресурсов в целом, что не позволяет в полной мере учитывать их социальное и экономическое значение при принятии решений;

стоимость услуг по водоснабжению часто искусственно занижается, что снижает привлекательность инвестиций в водный сектор;

водная инфраструктура, как правило, весьма капиталоемкая, требующая больших инвестиций с очень длительным сроком окупаемости, что снижает коммерческую привлекательность таких проектов;

использование водной инфраструктуры, часто связанное с предоставлением общественной выгоды (общественных благ), не всегда может быть трансформировано в финансовую прибыль;

водные проекты редко бывают однотипными и зависят от конкретных условий реализации, что усложняет их масштабирование и препятствует снижению стоимости и пр.

В связи с этим недостаток финансирования водного сектора испытывают даже экономически развитые страны (Pot, 2019). По оценкам, проведенным в рамках компа-

нии «Value of water» («Ценность воды»)³, ежегодный дефицит инвестиций в водную инфраструктуру США составляет 82 млрд долл. США (фактически финансируется только 41 из 123 млрд). В итоге из-за нерационального водопользования экономика ежегодно недополучает около 94 млрд долл. США.

Ситуация с финансированием водного сектора в Беларуси также оставляет желать лучшего, особенно это касается долгосрочных вложений. Для нынешнего этапа развития страны характерна нехватка инвестиций в целом. В последние годы доля инвестиций в ВВП находится существенно ниже порогового значения в 25%. Как следствие, дефицит инвестиций испытывают практически все сектора экономики, в том числе водный сектор. При этом следует отметить, что ряд элементов водной инфраструктуры в Беларуси, включая инфраструктуру водоснабжения и водоотведения, значительно устарел и требует модернизации.

В рамках Национальной инфраструктурной стратегии 2017–2030 гг. была проведена оценка потребностей в инвестициях в инфраструктуру Республики Беларусь в целом и в водную инфраструктуру в частности, план финансирования которой представлен по двум направлениям: капитальный ремонт объектов водоснабжения и водоотведения и строительство артскважин, водопроводов и станций обезжелезивания (табл. 2).

Как показано в табл. 2, инвестиции в сферу водоснабжения и водоотведения составляют не более 2,5% от общего объема инфраструктурных инвестиций в стране. При этом разработчики инфраструктурной стратегии указывают, что обеспеченность инвестиционными средствами инфраструктурных инвестиций составит только 60%. Недостаток остальных 40% средств потребует поиска дополнительных источников, в том числе для водной инфраструктуры.

На практике используется множество инструментов для привлечения инвестиций в водный сектор. В совместном докладе Всемирного водного совета и ОЭСР «Water:

² URL: <https://www.oecd.org/environment/resources/Water-Growth-and-Finance-policy-perspectives.pdf>

³ URL: http://thevalueofwater.org/sites/default/files/Economic%20Impact%20of%20Investing%20in%20Water%20Infrastructure_VOW_FINAL_pages.pdf

Потребность в инвестициях в инфраструктуру водного сектора Республики Беларусь на 2019–2030 гг., млн долл. США

Объект инвестиций	2019	2020	2021–2025	2026–2030
Капитальный ремонт объектов водоснабжения и водоотведения	23,6	23,9	135,9	148,0
Строительство артскважин, водопроводов и станций обезжелезивания	79,0	80,1	386,9	400,6
Всего инвестиций в водную инфраструктуру	102,6	104	522,8	548,6
Всего инвестиций в инфраструктуру республики	4059,3	4276,6	20 820,4	23 637,9
Доля водных инвестиций в общих инфраструктурных инвестициях, %	2,5	2,4	2,5	2,3

Источник. Национальная инфраструктурная стратегия Республики Беларусь 2017–2030. 2017. Минск. URL: <http://www.economy.gov.by/uploads/files/G4P/NIS-16.10.2017compressed.pdf>

fit to finance?»⁴ анализируется ряд направлений возвратного и невозвратного финансирования, потенциально перспективных для применения в Республике Беларусь, в том числе: облигационные займы, международное кредитование и международная техническая помощь, привлечение средств специализированных фондов и пр. Особый интерес представляют инструменты привлечения частных инвестиций в сферу водопользования, в том числе механизм государственно-частного партнерства.

Оценивая возможности покрытия дефицита инвестиционных средств в Беларуси, отметим, что основными источниками финансирования в сфере водопользования сегодня являются бюджетные средства или средства государственных организаций (квазибюджетное финансирование). Уровень привлечения негосударственных средств относительно невысок, хотя заслуживают упоминания следующие успешные примеры:

привлечение в гидроэнергетике для строительства Витебской ГЭС кредита Китайской Народной Республики, а для строительства Полоцкой ГЭС – кредита Евразийского банка развития;

неоднократное привлечение для восстановления водно-болотных экосистем средств Глобального экологического фонда. В частности, в 2017 г. был выделен грант в размере 4,3 млн долл. США на реализацию проекта «Торфяники-2», предполагающий повторное заболачивание 143,3 тыс. га;

подписание соглашения в конце 2018 г. Республики Беларусь с Европейским инвестиционным банком и Европейским банком реконструкции и развития о выделении кредита на реконструкцию водоочистных сооружений в Минске в размере 84 млн евро.

Привлечение негосударственного финансирования в сферу водопользования не ограничивается перечисленными примерами. Более широкое применение экономических инструментов, не связанных с налогово-бюджетным регулированием, позволит существенно усилить инвестиционный потенциал в сфере водопользования и создать дополнительные стимулы для повышения его эффективности. Вместе с тем сегодня налоги и государственная поддержка остаются в республике основными экономическими инструментами в системе управления водными ресурсами. Рассмотрим их более подробно.

Налоговое регулирование как фактор повышения устойчивости водопользования

В Беларуси основой налогового регулирования в сфере водопользования являются экологический налог и налог за добычу (изъятие) природных ресурсов. Поступления от данных налогов сравнительно небольшие. Роль налогов за загрязнение окружающей среды и использование природных ресурсов в республике существенно ниже, чем в европейских странах. По данным Министерства по налогам и сборам, в 2017 г. сумма экологического налога составила 172,6 млн руб. (менее 0,7% от суммы всех налоговых поступлений), а сум-

⁴ URL: http://www.worldwatercouncil.org/sites/default/files/2017-10/WWC_OECD_Water-fit-to-finance_Report.pdf

ма налога на добычу (изъятие) природных ресурсов – 541,3 млн руб. (около 2,1% суммы всех налоговых поступлений). В свою очередь, сумма платежей, связанных с использованием водных ресурсов, существенно ниже. Согласно данным Третьего обзора результативности экологической деятельности Беларуси ЕЭК ООН (2016 г.) в поступлениях экологического налога доля платежей за сбросы сточных вод не превышает 15%, а в поступлениях налога за добычу (изъятие) природных ресурсов более 90% занимают платежи за добычу калийных солей и нефти. Таким образом, налоговые сборы, связанные с водопользованием, составляют 0,2–0,3% от всех налоговых поступлений в бюджет страны.

Характеризуя налогообложение в сфере водопользования, нужно отметить, что по сравнению с Республикой Беларусь большинство европейских стран отличается не только более высокими ставками, но и более сложной системой платежей. По объекту обложения налоги за использование водных ресурсов могут включать платежи за добычу (изъятие) воды, ее потребление, использование, не связанное с изъятием и потреблением (например, использование воды для выработки энергии, использование акватории для транспортных, рекреационных целей и пр.), загрязнение водных ресурсов. По своему статусу, в зависимости от устройства бюджетной системы, налоги и платежи могут быть общегосударственными либо определяться на местном уровне, быть целевыми либо поступать в общий бюджет.

Распространенной практикой является дифференциация налоговых ставок на потребление воды в зависимости от цели водопользования (промышленное, сельскохозяйственное, хозяйственно-питьевое, на производство энергии), от источника водных ресурсов (поверхностные, подземные, различные водоносные бассейны). Ставки налогов могут зависеть от периода использования (например, повышаться в засушливый период) либо от соблюдения нормативов потребления (повышаться для сверхнормативных объемов).

Один из самых высоких уровней налогообложения в сфере водопользования

– в Дании. Потребители водопроводной воды платят два налога – на потребление (0,83 евро за м³) и на содействие охране водных ресурсов (0,0255 евро за м³). Кроме того, все пользователи платят дополнительный сбор за использование воды в размере 0,8555 евро за м³. Как результате в Дании самая дорогая вода в Европе для потребителей. В Австрии плата за использование воды может взиматься в зависимости как от объема потребления, так и от размера дома, количества ванных комнат, числа жильцов. В Финляндии потребители платят двухставочный налог на воду – фиксированную сумму и сумму, которая зависит от объема потребления воды (в среднем около 1,15 евро/м³). Похожая система существует в Италии, только плата за кубометр зависит от объема потребления и прогрессивно увеличивается с ростом потребления. Во Франции также существуют два платежа: за добычу воды, в зависимости от того, кто и для какой цели ее добывает, и плата за потребление воды (0,0213 евро/м³). Следует отметить, что в ряде стран ставки налога за использование воды устанавливаются на местном уровне и могут различаться в зависимости от региона (Деревяго, Дубенок, 2019).

Уровень налогов за загрязнение водных ресурсов может зависеть от объема сточных вод или от количества сброшенного загрязнителя. Иногда применяются обе базы одновременно. В ряде европейских стран (Дания, Бельгия, Нидерланды, Швеция) налогом облагаются не только точечные, но и диффузные источники загрязнения вод, т. е. используемые в сельском хозяйстве минеральные и органические удобрения и пестициды. Во Франции существует налог на пестициды и стиральный порошок – ставка последнего зависит от содержания фосфатов.

В целом анализ уровня налогов в сфере водопользования показывает, что в Республике Беларусь их ставки существенно ниже, чем в большинстве государств Европейского союза и ОЭСР. Так, ставка налога за добычу (изъятие) воды для большинства видов промышленного использования в нашей стране составляет менее 0,015 евро/м³. В то же время в соседней Литве минимальная ставка для

промышленного забора из подземных источников составляет 0,1 евро/м³ (почти в 7 раз выше), в Польше минимальная ставка – 0,0275 евро/м³ (0,23 – в производстве пищевой и медицинской продукции), которая может существенно увеличиваться за счет повышающих коэффициентов в зависимости от региона и качества воды (Деревяго, Дубенок, 2019). Аналогичная ситуация наблюдается и в отношении налога за сброс сточных вод, особенно это касается ведомственных и коммунальных организаций, для которых в Беларуси применяется коэффициент 0,006, что фактически делает налог символическим. В результате заниженных ставок платежи в системе водопользования практически не выполняют стимулирующей функции.

Одновременно уместно отметить: несмотря на широкий перечень налогов в сфере водопользования в европейских странах, их применение редко обусловлено фискальными целями. Значение налога определяется не столько его размером, сколько способностью обеспечить повышение устойчивости водопользования. В данном контексте существуют значительные резервы для роста эффективности налогообложения водного сектора в Республике Беларусь и экологического сектора в целом (Лукьянова, 2017).

Сравнительный анализ налогообложения в сфере водопользования в Беларуси и странах Европейского союза позволил, кроме разницы в ставках, выявить ряд аспектов, которые ограничивают регуляторную функцию налогов в нашей стране. По сути, в Республике Беларусь используется только два вида налогов, тогда как в большинстве стран ОЭСР и Европейского союза существует широкий перечень налоговых платежей. В результате многие аспекты водопользования не охвачены налоговым регулированием. В частности, для Беларуси серьезным источником загрязнения подземных и поверхностных вод является сельское хозяйство. Эффективным инструментом регулирования в данном случае мог бы стать налог на применение удобрений, пестицидов, использование отходов животноводства.

Кроме того, существующая система налоговых платежей в сфере водопользо-

вания недостаточно дифференцирована, тем самым игнорируются важные качественные и количественные аспекты использования водных ресурсов и снижается эффективность налогового регулирования. Например, в большинстве стран Европы налог для артезианской воды превышает уровень платежа для воды из поверхностных источников, поскольку качество первой обычно заметно выше. Подобная дифференциация ставок в Беларуси могла бы способствовать устранению практики, когда промышленные предприятия потребляют для своих нужд артезианскую воду при наличии возможности пользования поверхностными источниками.

Еще одной особенностью белорусского налогового законодательства является освобождение от экологического налога и налога за добычу природных ресурсов бюджетных организаций, физических лиц (за исключением индивидуальных предпринимателей), сельскохозяйственных организаций, которые используют систему единого налога, что сужает сферу налогового регулирования. Кроме того, в силу преобладания государства в водном секторе и его влияния на принятие многих решений механизм экономического стимулирования, на который налоги должны оказывать прямое воздействие, часто не работает. В результате наличие налоговых платежей и их размер не оказывают должного влияния на эффективность водопользования.

Изложенное выше позволяет сделать вывод о недостаточном привлечении налоговых инструментов к регулированию использования водных ресурсов. Расширение сферы охвата, применение более обоснованных ставок может создать стимулы для повышения устойчивости водопользования. При этом принятие решения о реализации той или иной меры должно осуществляться в контексте общей налоговой (и экономической в целом) политики государства. Первоочередное внимание в данном случае должно уделяться усилению регуляторной функции налоговых инструментов (Daly, Farley, 2011), что не ограничивается простым повышением ставок и расширением сферы применения налогов, а зависит от наличия соответствующих институ-

циональных условий (например, допуска частных компаний в те или иные сферы водопользования), технических возможностей для контроля и учета использования водных ресурсов и прочих факторов, которые необходимо учитывать при разработке мер совершенствования налогообложения в сфере водопользования.

Что касается фискальной функции, то в современных экономических условиях увеличение поступлений от налогов за использование водных ресурсов в Беларуси не должно рассматриваться как самоцель. При этом повышение отдельных налогов на особые виды водопользования (например, добычу минеральных вод, использование водных ресурсов в рекреационных целях и т. д.) может быть оправданным в случае высокого рыночного спроса, особенно со стороны иностранных граждан и компаний.

В целом налогообложение неразрывно связано с бюджетной политикой государства, поэтому полноценный анализ данной проблемы требует ее рассмотрения в сочетании с вопросами господдержки.

Эффективность государственной поддержки в водном секторе Республики Беларусь

В широком понимании к государственной поддержке можно отнести широкий круг мер и инструментов, реализация которых приводит к повышению доступности того или иного товара (услуги), конкурентоспособности того или иного производителя. С позиции содержательного анализа наибольший интерес представляет их классификация по следующим признакам:

- *прямая и косвенная господдержка.*

Прямая государственная поддержка представляет собой прямое финансирование программ, юридических и физических лиц из бюджета страны и квазибюджетных источников. Косвенная государственная поддержка осуществляется путем предоставления налоговых льгот и отсрочек, кредитования на льготных условиях и субсидирования процентной ставки по кредитам, доступа к различным активам на нерыночных условиях, предоставления государственных (муниципальных) гарантий, передачи риска хозяйственной деятельности

публичному сектору в иной форме, скрытого субсидирования в результате специального государственного регулирования или его отсутствия и пр. В данном контексте формой косвенной государственной поддержки можно считать даже неравномерную налоговую нагрузку, обусловленную налогово-бюджетной политикой страны, в результате чего виды деятельности с более низкой налоговой нагрузкой получают преимущество перед видами деятельности с повышенной налоговой нагрузкой;

- *господдержка (субсидии) со стороны спроса и со стороны предложения.* Субсидии со стороны спроса оказываются потребителям. Их применение обычно приводит к занижению цен и тарифов, стимулирует рост потребления субсидируемых товаров и услуг. Субсидии со стороны предложения означают государственную поддержку производителей товаров и услуг. Такие субсидии направлены на поддержание либо повышение конкурентоспособности предприятий, видов деятельности, которые являются приоритетными с позиции государственной социально-экономической политики;

- *по уровню результативности господдержки.* Меры господдержки могут классифицироваться в зависимости от степени достижения заявленных целей, а также от характера и уровня побочных (внешних) эффектов. В данном случае речь идет о комплексном учете последствий применения различных видов субсидий, когда при анализе отдельного вида деятельности должны рассматриваться не только поддержка данного сектора, но и субсидии для смежных секторов, деятельность которых оказывает на него влияние. В частности, анализируя воздействие господдержки на сферу водопользования, необходимо учитывать, как на нее влияют субсидии сельскому хозяйству, энергетике и пр.

Что касается господдержки то в развитии водного сектора нашей республики, то стоит отметить традиционно высокий уровень присутствия государства в белорусской экономике. По различным оценкам, вклад государственного сектора в производство ВВП страны составляет около 70%. Кроме того, государство в лице органов власти различного уровня и отрасле-

вых ведомств существенным образом влияет на принятие решений в экономике, в том числе через оказание прямой государственной поддержки. Кстати отметить, что в последнее время объем такой поддержки снижается, главным образом из-за уменьшения возможностей республиканского и местного бюджетов – основных источников субсидий.

Анализ государственной поддержки водного сектора в Беларуси осложняется тем, что он, как правило, не выделяется в качестве отдельной статьи, а информация о финансировании сферы водопользования рассматривается в составе более широких направлений. Среди документов, определяющих направления государственной поддержки водного сектора, можно выделить государственную программу «Охрана окружающей среды и устойчивое использование природных ресурсов» на 2016–2020 годы, которая включает несколько подпрограмм. Запланированный объем финансирования на реализацию государственной программы «Охрана окружающей среды и устойчивое использование природных ресурсов» на 5 лет составил 34,4 млн руб., из которых 20 млн руб. должны поступить из республиканского бюджета, 9,9 млн руб. – из местных бюджетов, остальное финансирование составляют собственные средства ведомств и – в незначительной степени – средства международной технической помощи. Из них в совокупности на мероприятия, связанные непосредственно с водным сектором, предполагается направить в пределах 2–3% общей суммы финансирования программы.

В целом анализ расходов консолидированного бюджета показывает, что на охрану окружающей среды ежегодно тратится в пределах 7–8% от его величины. В свою очередь на охрану водных ресурсов приходится около 3%⁵ бюджетных расходов.

К важнейшим составляющим господдержки водного сектора относится жилищно-коммунальный сектор. Субсидии в сфере водоснабжения и водоотведения приня-

то рассматривать как элемент социальной политики, направленной на обеспечение условий для гарантированного удовлетворения базовых нужд населения. С этой позиции целесообразность господдержки во многом обусловлена нагрузкой коммунальных платежей на семейный бюджет. Чем больше эта нагрузка, тем более актуальной становится возможность получения господдержки.

Результаты сравнительного анализа покупательной способности среднемесячной заработной платы в терминах объема услуг водоснабжения и водоотведения, которые можно на нее приобрести, в разрезе отдельных европейских стран и Республики Беларусь приведены на рис. 2.

Как следует из рис. 2, несмотря на значительно более низкие тарифы на водоснабжение и водоотведение в Беларуси, чем в любой европейской стране (разница с Данией – более чем в 10 раз), вследствие более низких доходов населения относительная цена водопроводной воды в Беларуси фактически соответствует средневропейскому уровню. В связи с этим потребность наименее обеспеченных категории населения в государственной поддержке не вызывает сомнений. Это особенно актуально в современных условиях, когда руководство страны поставило задачу уменьшения субсидий в жилищно-коммунальной сфере и постепенный выход на стопроцентную оплату коммунальных услуг.

Рассматривая меры господдержки в отношении оказания населению услуг водоснабжения и водоотведения, отметим, что

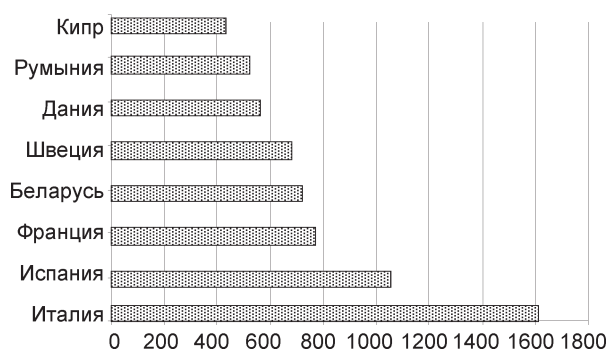


Рис. 2 Объем воды, оплачиваемый домохозяйствами с учетом существующих в стране тарифов и среднемесячной заработной платы, м³

Источник. (Деревяго, Дубенок, 2019. С. 251).

⁵ Третий обзор результативности экологической деятельности Республики Беларусь. 2016. Нью-Йорк, Женева: UNITED NATIONS. URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE.CEP.178_Eng.pdf

Указом Президента Республики Беларусь от 26.03.2007 г. № 138 «О некоторых вопросах обложения налогом на добавленную стоимость» тарифы на услуги коммунального водопользования для физических лиц не облагаются налогом на добавленную стоимость. Кроме того, до марта 2019 г. плата за услуги водоснабжения и водоотведения для граждан, проживающих в жилых домах (квартирах), оснащенных приборами индивидуального учета расхода воды, взималась по субсидируемым тарифам в пределах социальной нормы потребления – 140 л в сутки на человека. При ее превышении плата взималась по полному тарифу. Сегодня данная практика отменена, поскольку уровень субсидирования сведен к минимуму. Так, если еще в начале 2015 г. средние тарифы для населения покрывали чуть более 25%⁶ затрат на водоснабжение и водоотведение, то к началу 2019 г. разница составляла несколько процентов, а между льготным и экономически обоснованным тарифами на водоотведение в г. Минске она (разница) вообще отсутствовала.

С позиции устойчивости водопользования приближение уровня возмещения тарифов к 100-процентному – положительная тенденция. В то же время отмена дифференциации тарифов в зависимости от уровня потребления воды по ряду причин представляется преждевременной. Во-первых, данная мера приводит к снижению стимулирующего эффекта. Во-вторых, при отсутствии четкой методики расчета сомнение вызывает само понятие экономически обоснованного тарифа, которое используют организации-поставщики коммунальных услуг. В отсутствие единого тарифа для юридических и физических лиц, а также при дифференциации ставок для различных групп абонентов даже в рамках «экономически обоснованных тарифов» сохраняется перекрестное субсидирование. Кроме того, относительность таких тарифов во многом связана с особенностями налогообложения. В частности, в случае отмены для коммунальных предприятий пони-

жающего коэффициента для сброса сточных вод, равного 0,006, себестоимость услуги водоотведения возрастет, а уровень ее покрытия тарифом снизится. В-третьих, величина затрат, которые должны учитываться при расчете экономически обоснованного тарифа, во многом зависит от эффекта масштаба. Чем больше плотность потребителей, тем меньше средняя длина коммуникационных сетей в расчете на одного жителя и удельные затраты на их обслуживание, тем соответственно меньше себестоимость услуг. Именно поэтому тарифы в Минске ниже, чем в Минском районе и других городах. Следовательно, применение социальной нормы потребления в регионах остается важным фактором с позиций как стимулирующего эффекта, так и экономии бюджетных расходов.

Приоритетность господдержки малых городов и сельских населенных пунктов определяется не только экономическими причинами. Исходя из социальной направленности экономической политики, жители с низкими доходами нуждаются в помощи государства в большей степени. В малых городах и сельской местности доходы населения, как правило, ниже средних по стране. Поэтому с социальных позиций потребность в субсидиях в регионах объективно выше. Кроме того, в ряде сельских населенных пунктов и малых городских поселений отсутствует (не охватывает всех жителей) централизованная система водоснабжения. Населению приходится пользоваться водой из колодцев и других источников негарантированного качества. Превышение концентрации по нитратам и другим загрязнителям – явление распространенное, и такая питьевая вода небезопасна для здоровья. Поэтому с санитарно-экологической точки зрения приоритетным направлением субсидирования сферы водоснабжения должно стать финансирование проектов по улучшению доступа к качественной питьевой воде в сельских населенных пунктах и малых городах.

В целом дальнейшее совершенствование системы господдержки в сфере водоснабжения и водоотведения предполагает ее сосредоточение на наиболее актуальных инвестиционных проектах, необходимых для модернизации, развития и повышения эффективности работы водного сектора.

⁶ Третий обзор результативности экологической деятельности Республики Беларусь. 2016. Нью-Йорк, Женева: UNITED NATIONS. URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE.CEP.178_Eng.pdf

При этом целесообразно постепенно отказаться от субсидирования операционной деятельности предприятий в коммунальной сфере и сосредоточить поддержку на развитии механизма адресной помощи нуждающимся слоям населения. Важным шагом в данном направлении стал Указ Президента Республики Беларусь от 29 августа 2016 г. № 322 и от 7 июня 2018 г. № 255, которым определен порядок предоставления безналичных жилищных субсидий (предназначенных в том числе для оплаты услуг водоснабжения и водоотведения) малоимущим гражданам (семьям).

Следует отметить, что сфера водоснабжения и водоотведения тесно связаны со сферой охраны водных ресурсов. Состояние канализационных систем и сооружений по очистке сточных вод во многом определяет уровень нагрузки на водные экосистемы. Государственная поддержка проектов по расширению сети очистных сооружений и их модернизации является важным фактором поддержания экологической безопасности при одновременном сохранении социальной стабильности. В связи с этим меры господдержки коммунального хозяйства и природоохранного сектора должны быть взаимоувязаны. Согласно сложившейся практике, в Республике Беларусь наблюдается устоявшаяся система перераспределения приоритетов между республиканским и местными бюджетами. Как показывают результаты регулярно осуществляемого Министерством финансов Республики Беларусь анализа, расходы на финансирование охраны окружающей среды (в том числе водных ресурсов) производятся главным образом за счет республиканского бюджета. Из местных бюджетов выделяется менее 15% от общей суммы расходов на данные цели. В то же время сфера жилищно-коммунальных услуг, включая сектор водоснабжения и водоотведения, финансируется главным образом местными бюджетами. Из республиканского бюджета выделяется менее 1% от суммы субсидий жилищно-коммунальному хозяйству.

Существенным элементом господдержки коммунальной и природоохранной сфер являются налоговые льготы. В частности, согласно налоговому законодатель-

ству Республики Беларусь, от налога на недвижимость освобождаются здания и сооружения, включенные в состав государственного жилищного фонда и жилищного фонда организаций негосударственной формы собственности, а также предназначенные для охраны окружающей среды и улучшения экологической обстановки.

Кроме водоснабжения, водоотведения и охраны водных ресурсов, водный сектор включает такие виды деятельности, как водный транспорт и гидроэнергетика, развитие которых также оказывает влияние на устойчивость водопользования в республике. Что касается водного транспорта, то основные направления его государственной поддержки определяются Государственной программой развития транспортного комплекса Республики Беларусь на 2016–2020 годы (подпрограмма 3) и предполагают обеспечение доступности и повышение качества услуг водного транспорта, а также развитие его инфраструктуры, включая снижение износа погрузочно-разгрузочного оборудования и увеличение средневзвешенной величины гарантированных глубин внутренних водных путей. Объем финансирования мероприятий по развитию водного транспорта на 2016–2020 гг. – 114,3 млн руб.

В сфере гидроэнергетики прямая государственная поддержка в основном касается субсидий, связанных со строительством гидроэлектростанций. Косвенными инструментами господдержки отрасли можно считать повышающие коэффициенты, которые применяются при покупке электроэнергии организациями энергоснабжения, если электроэнергия производится в рамках выделенных квот⁷. Кроме того, Налоговый кодекс Республики Беларусь предполагает освобождение от земельного налога участков, занятых водохранилищами и берегоукрепительными сооружениями, которые используются для производства энергии гидроэлектростанциями, а также участков, переданных организациям по строительству и эксплуатации водохозяйственных систем на период производства

⁷ Размеры коэффициентов определяются постановлением Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь от 20 июля 2017 г. № 41.

строительных и ремонтно-эксплуатационных работ.

Наряду с субсидиями непосредственно водному сектору устойчивость водопользования зависит от государственной поддержки смежных отраслей, в первую очередь сельского хозяйства. Как показывает анализ расходов республиканского бюджета, финансирование по статье «Сельское хозяйство, рыболовство, охотничье хозяйство» многократно (в 5 и более раз) превышает расходы на окружающую среду. При этом нужно учесть, что в дополнение к прямым методам в белорусской экономике используются различные способы косвенной поддержки и перекрестного субсидирования отрасли (например, реализация минеральных удобрений по фиксированным ценам, которые обычно намного ниже рыночных). Учитывая риски для водопользования, связанные с применением пестицидов и удобрений, хранением отходов животноводства, такие субсидии могут стать фактором дополнительного риска загрязнения водных ресурсов.

Не отрицая важности государственной поддержки сельского хозяйства, важно обеспечить использование бюджетного финансирования для внедрения экологически более безопасных методов его ведения. Одним из таких направлений является органическое сельское хозяйство, которое в Беларуси находится на этапе становления. Ожидается, что недавно принятый закон «О производстве и обращении органической продукции» будет способствовать внедрению экологически безопасных технологий в сельскохозяйственное производство.

Еще одной смежной отраслью, оказывающей значительное влияние на водные ресурсы в нашей стране, является добыча торфа, связанная с осушением болот и преобразованием водных экосистем. С учетом негативного влияния мелиорации на процессы водообмена, состояние грунтовых вод и различных природных водных объектов субсидии данному виду деятельности несут с собой риск ухудшения условий водопользования в Беларуси.

Государственная поддержка торфяной промышленности осуществляется в рамках Отраслевой программы развития на 2017–

2020 годы. Согласно программе, ряду предприятий предоставляется финансирование на модернизацию и расширение мощностей за счет инвестиционного фонда министерства энергетики. Причем средства министерства (более 60% от общей суммы финансирования программы) значительно превышают предусмотренные на выполнение данной программы средства самих предприятий по добыче торфа, что указывает на невысокую экономическую эффективность их деятельности. В данном контексте при планировании развития отрасли важно находить правильный эколого-экономический баланс, чтобы минимизировать ущерб водным ресурсам и обеспечить меры по его компенсации.

* * *

Применение сбалансированной системы экономических инструментов является важным условием повышения эффективности водопользования. С учетом сложившихся в Беларуси институциональных и экономических условий центральным элементом такой системы выступает налогово-бюджетная политика. Она обладает значительным потенциалом для повышения эффективности водопользования. Успешным примером ее применения может служить сектор водоснабжения, где оптимизация системы господдержки наряду с установкой приборов учета воды и нормированием водопользования способствовала существенному сокращению потребления воды на душу населения и одновременно снижению объема бюджетных дотаций.

Отмечая значительность резервов в использовании налогово-бюджетных инструментов для повышения эффективности водопользования, их дальнейшее применение целесообразно рассматривать в контексте общих требований к повышению устойчивости социально-экономического развития Беларуси. Налогово-бюджетная политика должна быть направлена, с одной стороны, на содействие внедрению «зеленых» технологий, устойчивых моделей производства и потребления, а с другой – на обеспечение целевого использования бюджетных средств. Это будет способствовать улучше-

нию состояния водных ресурсов и повышению эффективности их использования.

В настоящее время в Беларуси существуют значительные резервы для повышения эффективности налогово-бюджетной политики как инструмента достижения целей устойчивого развития, и от характера ее применения во многом зависит возможности обеспечения устойчивого водопользования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ (REFERENCES)

Деревяго И.П., Дубенок С.А. 2019. *Экономические инструменты управления водными ресурсами и объектами и водохозяйственными системами в Республике Беларусь*. Минск: БГТУ. 304 с. [Dzeraviahha I.P., Dubenok S.A. 2019. *Economic instruments for managing water resources and facilities and water management systems in the Republic of Belarus*. Minsk: BGTU. 304 p. (In Russ.)]

Лукиянова И.А. 2017. Экологизация налоговой системы как инструмента реализации устойчивого развития. *Белорусский экономический журнал*. № 4. С. 66–78. [Loukianova I.A. 2017.

Eco-balance of tax system as an instrument of sustainable development strategy implementation. *Belorusskiy ekonomicheskiy zhurnal*. No 4. PP. 66–78. (In Russ.)]

Шевчук А.В. (Ред.). 2017. *«Зеленая» экономика: перезагрузка*. Москва: Зимородок. 488 с. [Shevchuk A.V. (Ed.). 2017. *«Green» Economy: Reboot*. Moscow: Zimorodok. 488 p. (In Russ.)]

Arto I., Andreoni V., Rueda-Cantuche J. 2016. Global use of water resources: A multiregional analysis of water use, water footprint and water trade balance. *Water Resources and Economics*. Vol. 15. PP. 1–14.

Crespo D., Albiac J., Kahil T., Esteban E., Vaccour S. 2019. Tradeoffs between Water Uses and Environmental Flows: A Hydroeconomic Analysis in the Ebro Basin. *Water resource management*. Vol. 33. PP. 2301–2317.

Daly H., Farley J. 2011. *Ecological economics: principles and applications*. Washington, DC: Island Press.

Molden D. 2019. Scarcity of water or scarcity of management? *International Journal of Water Resources Development*. URL: <https://doi.org/10.1080/07900627.2019.1676204>

Pot W. 2019. Anticipating the Future in Urban Water Management: An Assessment of Municipal Investment Decisions. *Water resource management*. Vol. 33. Iss. 4. PP. 1297–1313.

In citation: *Belorusskiy Ekonomicheskiy zhurnal*. 2020. No 1. PP. 79–91.

Belarusian Economic Journal. 2020. No 1. PP. 79–91.

FISCAL POLICY AS A FACTOR FOR IMPROVING WATER USE EFFICIENCY

Ihar Dzeraviahha¹

Author affiliation: ¹ Belarus State University (Minsk, Belarus).

Corresponding author: Ihar Dzeraviahha (1218@gmail.com).

ABSTRACT. The article discusses the use of economic instruments to ensure efficient water use. Taxes, tax privileges, subsidies and other methods of fiscal regulation play an important role in the distribution of finances and stimulating economic activity. Their use significantly improves the conditions for water use and is an important factor in the implementation of sustainable development goals. It is shown that in the Republic of Belarus significant progress has been made in certain areas of water resources use, for example, in the field of water supply and sanitation. There are significant reserves for increasing the efficiency of water use, which requires respective changes in the fiscal policy.

KEYWORDS: water resources, economic tools, taxes, government assistance, sustainable development goals.

JEL-code: H20, H30, Q25.

Received 2.12.2019

