

© 2019

Михаил Слипенчук

доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой географического факультета
МГУ им. М.В. Ломоносова
(e-mail: ifc@metropol.ru)

ВОДНОЕ ХОЗЯЙСТВО РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются предложения по качественному улучшению водопользования в России, проблемы по применению кластерного подхода в водохозяйствовании, а также освещаются участия России в международном сотрудничестве в данной сфере.

Ключевые слова: водные ресурсы, водное дело, критический дефицит, речной бассейн, государственно-частное партнёрство, кластер.

DOI: 10.31857/S020736760005833-5

От количества и качества водных ресурсов зависят существование самой природы, формы развития человеческой цивилизации. Древнейшие цивилизации формировались вокруг крупнейших водных источников: вспомним и Древний Египет, немыслимый вне долины Нила, и цивилизации Междуречья, связанные с Тигром и Евфратом.

В регионах, страдающих от недостатка воды, где жизнь человека зависит прежде всего от его возможности использования этого ограниченного ресурса, именно данный фактор становится важнейшим в формировании и всего социального устройства сообщества, и особой культуры отношения к воде как ценности. В то же время в тех частях Земли, где водные ресурсы были в избытке, вырабатывалось к ним соответствующее отношение. Избыточный ресурс воды (как и любой избыточный ресурс) менее ценен, а потому бережное отношение к воде в культуре народов, населяющих эти места, не складывалось. Разумеется, и там время от времени случались засухи, но они воспринимались скорее как стихийное бедствие, а потому в целом не оказывали влияния на общее отношение к водным ресурсам как к огромной ценности.

Ситуация стала меняться в XX веке — веке торжества промышленной революции и перехода к интенсивным способам земледелия с применением различного рода удобрений и ядохимикатов. Природа уже не справлялась с отходами промышленных предприятий, засоряющих своими стоками близлежащие реки и озера. К тому же неумеренное использование удобрений и ядохимикатов в сельскохозяйственном производстве привело к загрязнению грунтовых вод. И уже к середине XX века в регионах, где ранее безразлично относились к воде, осознали, что вода — огромная ценность. Да и рост численности населения Земли внес свой вклад в обострение проблемы вододефицита.

Человечество не могло не отреагировать на эти вызовы. Законодательно стали вводиться требования минимизации выбросов отходов производства, разрабатываются технологии замкнутого цикла, исключаяющие саму возможность таких выбросов, действуют жесткие штрафные санкции к нарушителям экологического законодательства. За выполнением выработанных правил следят многочисленные экологические организации, которые к тому же не ограничиваются простым наблюдением, а разрабатывают новые проекты по охране окружающей среды, в том числе и водных ресурсов. Экологи стали и серьезной политической силой: партии «зеленых» имеют достойное представительство во многих парламентах. Правда, одновременно нельзя не видеть и того, что столкнувшись с ростом издержек природоохранного характера в своих странах, крупные корпорации ищут выход в переносе «грязных» производств в страны, лишь недавно начавшие свое индустриальное развитие.

В странах догоняющего развития индустриализация часто сопровождается ухудшением экологической обстановки. Один из ярких примеров тому — Китай, где быстрый рост производства последних десятилетий был обеспечен не только дешевизной рабочей силы, но и пренебрежением к природоохранным требованиям. Так, по данным Всемирного банка, в Китае серьезно загрязнены 90% рек, расположенных вблизи городов. В целом водный дефицит из-за загрязнения и истощения грунтовых вод оценивается в 147 млрд юаней (\$21,4 млрд) в год, или почти 1% годового объема производства Китая. В 2007 г. «грязная вода» обошлась Китаю примерно в \$12 млрд — если брать только потери промышленного производства¹. И это — отнюдь не только проблемы Китая (при всей значительности его территории). Экологическое неблагополучие в этой стране уже ощущают ее соседи. Так, за последнее десятилетие Россия понесла серьезные потери в связи с рядом аварий на китайских предприятиях, когда ядовитые вещества были сброшены в реки — притоки Амура, а затем, следуя по течению, достигли вод пограничной с Россией реки.

Однако и в самой России положение с охраной водных ресурсов нельзя признать удовлетворительным. Все еще сказывается упомянутое выше отношение к воде не как к важнейшей ценности, которое накладывается на резко изменившуюся экологическую ситуацию в стране, прошедшей этапы и индустриализации, и перехода к интенсивным методам ведения сельского хозяйства. При этом руководители производственных предприятий, нередко технологически устаревших, часто снижали издержки производства за счет пренебрежения экологическими стандартами, даже закрепленными в российском законодательстве. Экологические же службы не всегда способны даже выявить нарушителя, осуществившего сброс опасных веществ в близлежащий водоем. Но и в случае фиксации нарушения наложенный штраф не может компенсировать ущерб нанесенный природе и в частности водным ресурсам.

¹ Масштабные проблемы современности: загрязнение окружающей нас среды.
<https://megkopolezno.ru/ekologiya/globalnye-problemy/zagryaznenie-okruzhayushhej-sredy/>.

Уже сегодня недостаток воды, прежде всего чистой питьевой, ощущается во всем мире как одна из глобальных проблем. Привычное для многих пренебрежительное отношение к воде как ценности, экономия на внедрении средств водосбережения, а также на применении современных средств водоочистки, равно как и на разработке их новых образцов, чреваты в относительно недалеком будущем серьезными последствиями: голодом, распространением эпидемий, резким ухудшением качества жизни и, как следствие, политической нестабильностью. Не случайны, например, ширящиеся в нашей стране «антимусорные» протесты. Ведь применение бизнесменами, занятыми в этой сфере, отсталых технологий с целью повышения «рентабельности» своего бизнеса ведет в итоге к деградации всей окружающей такие мусорные «полигоны» природной среды — как воздушной, так и водной. Ибо продукты распада миллионов тонн мусора, проникая в грунтовые воды, способны отравить все живое на расстоянии многих десятков километров от таких «предприятий».

Представляется, что адекватный ответ на сложившиеся вызовы и угрозы должен быть разработан, исходя из следующих, четко проявившихся ныне факторов:

- всевозрастающей угрозы дефицита воды;
- наличия множества разномасштабных водопользователей, их взаимосвязей, условий и факторов, определяющих неизбежность возникновения дилеммы распределения ограниченного водного ресурса между экосистемой и конкурирующими запросами отраслей экономики;
- дефицита качественных пресных водных ресурсов;
- ограниченности доступного информационного массива по вопросам дефицита воды или отсутствия социально-экономических и эколого-экономических сведений по разноплановым вопросам межотраслевого взаимодействия водопользователей;
- высокой неопределенности удаленных последствий от принимаемых сегодня решений;
- возможности появления в будущем многих иных, не менее важных обстоятельств, связанных с необходимостью привлечения дополнительных водных ресурсов.

Поэтому мои соображения пока представляют собой лишь рабочую гипотезу концепции, представляемой широкой аудитории специалистов, заинтересованных властных, научных и бизнес-структур. Доработанная после обсуждения концепция могла бы стать основанием для инновационной надотраслевой водной деятельности, направленной на извлечение максимального экономического эффекта заинтересованных сторон при приоритетности охраны окружающей среды.

Нельзя не учитывать, что всеобщий недостаток существующих национальных водообеспечивающих и водопотребляющих организаций — их *слабое локальное взаимодействие друг с другом, ограниченность узкими рамками региональных интересов*. Хотя эти организации и пользуются одними и теми же водными объектами (реки, водохранилища, каналы), их действия разобщены, цели — узковедомственные (отраслевые). Кроме

того, в таких организациях крайне слабо представлены специалисты с опытом безопасного (или минимально «травматичного») использования водных ресурсов в экономику. Вне поля зрения оказываются возможности, конкурентные преимущества и интересы других секторов экономики, а такой подход, как правило, ведет к конфликту интересов. В результате вместо согласованного подхода к разумному использованию потенциала рек каждая страна или отрасль разрабатывают свои стратегии водопользования, ведущие к усилению конкуренции за водный ресурс, которая нередко ведет к критическому дефициту воды и экологическому ущербу².

В целом *существующая организационно-институциональная структура управления водными ресурсами недостаточно способствует равноправному доступу к ним и эффективному использованию их потенциала, привлечению внешних и внутренних финансовых ресурсов для реализации инфраструктурных инвестиционных проектов*. «Аппаратный вес» представляющих водохозяйственную отрасль чиновников обычно невысок, а потому они не могут эффективно защищать интересы охраны и лучшего использования водных ресурсов в столкновении с более «весомыми» их потребителями.

К тому же *отсутствует правовой и экономический механизм* управления водными ресурсами, который позволил бы выстроить четкие национальные отношения и между отраслями, и между регионами, и между странами (если речь идет об объектах, находящихся в юрисдикции разных государств). Все это не позволяет пока гармонизировать отношения «природа — человек — экономика» и становится одним из главных препятствий в борьбе с истощением водных ресурсов.

Проблема построения системы устойчивого водопользования как отраслями экономики, так и населением, не оказывающего негативного влияния на экосистему речных бассейнов, достаточно сложна. При ее решении необходимо принимать во внимание, как реакцию самой природной среды на характер и масштабы использования водных ресурсов, так и влияние нарастающих антропогенных факторов на состояние окружающей среды. Решение осложняется неравномерностью территориального распределения водных ресурсов и водопотребителей, естественными колебаниями стока во времени, непрерывным ростом потребления воды и загрязнением водных источников. Отмечу, что ныне практически во всех странах речной сток полностью зарегулирован и бассейны рек по существу представляют собой водохозяйственную или водоресурсную систему. Этот фактор имеет важное значение в международном сотрудничестве, так как от характера потребления, включая загрязнение речного стока странами, расположенными выше по течению, зависит водообеспеченность стран, находящихся в низовьях речного бассейна³.

В настоящее время наиболее актуальна проблема охраны качества воды и сокращения ее расходования. В ее решении важнейшее место отводится правовым, экономическим и административным мерам. Во всех странах действуют законы о воде, но они нуждаются в совершенствовании.

² URL: <http://cawater-info.net/>.

³ URL: <http://cawater-info.net/>.

Необходимо обеспечивать функционирование единой правовой основы управления водными ресурсами на национальном бассейновом и административно-территориальном уровнях. Кроме того, так как водные ресурсы — органическая часть всех природных ресурсов, важно обеспечить связь законодательного регулирования водоохраной системы со всей системой экологического законодательства. Только на этой основе возможно создание системного межотраслевого управления водными ресурсами, при котором бассейн реки рассматривается как *единый географический район со всей совокупностью его социальных, экономических и экологических факторов*⁴.

Эффективное осуществление такой национальной водной политики следует рассматривать в контексте укрепления регионального сотрудничества страны в области совместного использования трансграничных вод. Эти проблемы накладываются на сложность ситуации в данной сфере внутри самой России, которая во многом связана с непреодоленными еще старыми традициями водопотребления, а также последствиями экологически неоправданных решений, принятых в период экстенсивной индустриализации страны.

Настольным документом министерств и ведомств продолжают служить схемы комплексного использования и охраны водных объектов образца советского времени. К сожалению, в их рекомендациях отсутствует учет того, что водный фактор и связанные с ним проблемы часто оказывают некорректное влияние на развитие отраслей национальной экономики. Между тем важно постоянно решать проблемы качества и количества воды, ее стоимости, безопасности гидротехнических сооружений и т.п. При этом трудность ситуации в сфере водопользования заключается прежде всего в том, что многообразные водные проблемы «курируют» (якобы решают) порядка десяти министерств и ведомств. Все еще не существует органа, решающего со всеми водопотребителями/водопользователями. В результате многочисленных реформ бывшего министерства водного хозяйства и мелиорации (смысл которых сводился к тому, чтобы найти место куда бы передать решение всех водных проблем) остановились на создании в структуре Минприроды Федерального агентства по водным ресурсам. Очевидно, что «аппаратный вес» Агентства уступает «весу» многих министерств и крупных корпораций, от решений которых Агентство призвано защищать водную среду.

Для решения ежедневно наблюдаемых в реальности водоохраных проблем необходима соответствующая сложности задач структура, имеющая адекватный этой сложности объем финансирования, а также соответствующие полномочия. Не случайно В. Данилов-Данильян, возглавляющий Институт водных проблем РАН, предлагал возродить Министерство водных ресурсов, ссылаясь на имеющую такое министерство Голландию. А она, напомню, по размерам сопоставима с одной Московской областью⁵.

⁴ URL: <http://cawater-info.net/>.

⁵ В. Данилов-Данильян, http://usea.ru/information/actual_publications/act. 31 окт. 2006 г.

Качественное улучшение состояния водопользования в стране, равно как и координации деятельности отечественных водопользователей и иных пользователей совместных водных бассейнов, может быть достигнуто на основе *создания «дорожных карт», расписывающих действия всех водопользователей по устранению имеющихся недостатков и достижению стандартов водопотребления, уже действующих в наиболее передовых в этой сфере странах.* Принципиальное отличие «дорожной карты» от бассейновой схемы заключается в согласованном долевом участии бюджетных средств государства и капитала бизнеса в финансировании приоритетных конкурентоспособных проектов водохозяйственной программы. Такой подход не допускает конъюнктурного смягчения эколого-экономических проблем с помощью «виртуальной воды» за деньги налогоплательщиков. При этом с учетом решения не только экологических проблем, но и в целом задач реформирования отечественной экономики целесообразно начать с ликвидации ее «болевых точек» на базе *организации государственно-частного партнерства власти, науки и бизнеса.*

К преимуществам государственно-частного партнерства могут быть отнесены:

- снижение бюджетной нагрузки за счет привлечения частных инвестиций и переложение всех или части затрат на пользователей, а также сокращение сроков осуществления проекта. Реализуется важный для современной экономики принцип «платит пользователь, а не все налогоплательщики»;
- повышение эффективности проектов за счет участия в них частного бизнеса;
- привлечение лучших управленческих кадров, техники и технологии;
- возможность осуществления общественно значимых проектов, малопригодных для частных инвестиций;
- повышение требований к выполнению государственными органами их административных функций;
- сокращение государственных рисков за счет переложения части из них на частного партнера;
- повышение прозрачности процессов создания и эксплуатации объектов;
- улучшение качества обслуживания конечных пользователей.

В настоящее время в практике развитых и развивающихся стран наиболее часто применяются следующие формы государственно-частного администрирования:

- 1) контракты на обслуживание объектов. Частной компании поручается лишь обслуживание объекта государственной собственности: техническое содержание, технологический надзор, ремонт;
- 2) контракты на управление. Частная компания управляет объектом, несет ответственность перед государством за результаты управления и получает вознаграждение по результатам работы;

3) соглашения о разделе продукции (СРП)⁶;

4) аренда — передача на определенных условиях частному сектору государственного имущества (земли, оборудования, помещений и т.п.) во временное пользование за определенную плату на основе соответствующего договора;

5) концессионные соглашения⁷;

6) долевое участие частного капитала в государственных предприятиях (совместные предприятия) может быть реализовано через акционирование существующих компаний или создание совместных предприятий. В этом случае степень влияния частного бизнеса определяется долей его участия в уставном капитале совместной компании.

На наш взгляд, в развитие закона «О концессионных соглашениях» применительно к водному делу необходимо разработать и принять следующие нормативно-правовые документы:

— положение «О порядке заключения концессионных соглашений в водном деле», в котором, в частности, следует закрепить полномочия федеральных органов, процедуру заключения соглашения, осуществление контроля за деятельностью концессионера, порядок установления и пересмотра концессионных платежей, распоряжение такими платежами;

— типовое положение о проведении конкурсов на право заключения концессионных соглашений на объекты водного хозяйства, включая типовую конкурсную документацию, методические рекомендации по разработке квалификационных и оценочных критериев и оценке конкурсных предложений; внутренние регламенты по организации конкурсной процедуры;

— типовые концессионные соглашения на объекты водного хозяйства: гидротехнические сооружения, производственную, научно-исследовательскую и инженерную инфраструктуру. При этом при подготовке этих документов необходимо учесть мировой опыт развитых и развивающихся стран;

— методические рекомендации по экономической оценке эффективности инвестиционных водных проектов бизнеса и власти: установлению

⁶ В соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ СРП заключается договор, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет инвестору — субъекту предпринимательской деятельности на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением, которое должно предусматривать условия и порядок такого раздела.

⁷ Под таким соглашением, согласно Федеральному Закону «О концессионных соглашениях» № 115-ФЗ, понимается соглашение, по которому концессионер обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество (объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать концеденту, осуществлять деятельность с использованием объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности. Особую разновидность представляют собой «теневые» концессии, которые получили распространение в сфере автодорожной инфраструктуры (платные дороги, мосты, тоннели). «Теневая» концессия предполагает получение концессионером платежей не от непосредственных пользователей, а от государства.

сроков концессий и расчету концессионных платежей, регулированию тарифов на услуги.

Кроме законодательной базы важнейшим условием развития концессионной деятельности является создание соответствующей институциональной среды.

Не будем забывать, что бизнес склонен отождествлять свои корпоративные интересы с общенациональными. Однако эволюция рыночного хозяйства в XX в. убедительно доказывает, что интересы крупного бизнеса, государства и общества не идентичны.

Регулирование отношений бизнеса и государства стало одной из узловых проблем экономической политики нового времени. Однако объективные закономерности развития рыночного хозяйства, экономической рациональности и политического благоразумия заставляют как бизнес, так и власть отказываться от радикальных решений и искать определенный баланс своих интересов. Хотя, разумеется, полной гармонии в этих отношениях быть не может.

Перечисление современных направлений государственной политики, направленных на повышение национальной конкурентоспособности водохозяйствования, будет неполным без *кластерной организации и управления пресноводными ресурсами*. Создание инновационных кластеров, концентрирующих технологические, интеллектуальные, инвестиционные ресурсы как власти, так и бизнеса, должны быть повсеместно дополнены экологической составляющей, в том числе водоохранной.

Кластеризация взаимодействия власти, науки и бизнеса необходима для большей концентрации на решении водных проблем. Во-первых, при проведении кластерной политики во главу угла ставится развитие конкурентного рынка, поддержание конкуренции как движущей силы повышения конкурентоспособности компаний. При этом государственные инициативы в кластерной политике ориентированы, в первую очередь, на поддержку сильных и креативных компаний и создании плодотворной среды, в которой, в свою очередь, более слабые и отсталые фирмы могли бы повышать свою конкурентоспособность⁸ [3].

Во-вторых, кластерная политика уделяет ключевое внимание микроэкономике, то есть анализу и развитию местных рынков и компаний на базе ненаследуемых (природные ресурсы и т.п.) и прежде всего создаваемых факторов производства (высококвалифицированная рабочая сила, доступная инфраструктура и т.д.).

В-третьих, проведение кластерной политики базируется на организации взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления, бизнесом и научно-образовательными учреждениями для координации усилий по повышению инновационности производства и сферы услуг.

⁸ Solvell O., Lindqvist G., Ketels Ch. The Cluster Initiative Greenbook. The Competitiveness Institute / VINNOVA, Gothenburg, 2003; Andersson T., Hansson E., Serger S.S., Sorvik J. The Cluster Policies / Whitebook. Malmö: IKED, 2004.

Наконец, реализация кластерной политики направлена на стимулирование развития и повышение инновационного потенциала в первую очередь малого и среднего бизнеса, который постоянно требует к себе внимания. Именно малые и средние предприятия формируют в основной массе кластеры и кластерные инициативы — главные объекты проведения кластерной политики.

Кластерный формат водохозяйствования *как национальный проект* России может стать *компасом, указывающим направление* на повышение конкурентоспособности государственно-частных инициатив, развитие существующих и создание новых инновационных объектов власти, науки и бизнеса. Успех национального проекта на основе кластеризации зависит от большого числа факторов. Политическая, экономическая и социальная среда должны быть стабильны и способствовать инвестированию в водохозяйственные услуги, а также в эксплуатацию, поддержание и восстановление водохозяйственной инфраструктуры. Необходимо также воспитание отношения к водным ресурсам как к ценности, как к одному из важнейших природных ресурсов, рачительное использование которых способно стать очень важным фактором развития отечественной экономики и общества в целом на качественно новом уровне.