
В. В. ОСКОЛЬСКИЙ,
Президент Союза экономистов Украины,
академик АЭН Украины, профессор

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ И ВОДОПОЛЬЗОВАНИЕ *

Природопользованию Союз экономистов Украины (СЭУ) посвящает уже вторую конференцию подряд. Сегодня проблема “человек – природа” является едва ли не важнейшей не только для Украины, но и для мира в целом. Сложно поверить, что еще в начале XX в. дым из трубы считался явным признаком прогресса, а уже в конце века человечество осознало, что жизнь на планете находится в опасности – биосфера Земли деградирует. Экологические проблемы не различают государственных границ, не признают “правого или левого берега” в идеологии. И уже не обойтись без общепланетарных дискуссий для разработки эффективного плана действий по сохранению природной среды.

Особенно острой стала проблема нехватки питьевой воды. Большинству людей известно, что жизнь зародилась в воде и уже оттуда распространилась по всей земле. Каждому существу на нашей планете в большей или меньшей степени нужна живительная влага. Не является исключением и человек, организм которого на 60–70% состоит из воды, а в процессе жизнедеятельности постоянно нуждается в пополнении ее запасов. Взрослый человек должен употреблять около 2 л жидкости в день.

Сегодня уже очевидно, что обеспеченность водными ресурсами является одной из самых главных предпосылок для существования и устойчивого развития общества, поскольку вода обеспечивает 3 важные для человечества функции: производство продовольствия, производство энергии и промышленной продукции, бытовое водопотребление. Таким образом, вода необходима во всех сферах жизни.

По оценкам Всемирного банка, в ближайшие 50 лет (с середины XXI в.) уже 40% населения Земли будет испытывать дефицит воды, 20% – страдать от ее нехватки. Особенно это касается Северной и Восточной Африки, Ближнего Востока, Южной Европы и Центральной Азии, где дефицит водных ресурсов сочетается со значительным спросом на них. По данным ООН, 2 млрд. людей уже сегодня страдают от дефицита пресной воды, 120 млн. жителей Европейского региона не имеют доступа к чистой питьевой воде и адекватных санитарно-технических средств.

Однако дело не только в этом. За последние десятилетия в мире существенно изменилась тенденция в водоснабжении. Согласно прогнозу известного гидролога Дж. Родда, сделанному 15 лет назад, уже в 2035–2045 гг. объемы потребления пресной воды сравнятся с ее доступными сохраненными ресурсами. Это означает, что поддержка таких темпов водопотребления, как во II половине XX в., уже невозможна. Увеличение его объемов, стрессовая нагрузка на водные ресурсы значительно вырастут на 60% территории планеты, особенно в Африке, Азии и Латинской Америке. Таким образом, *управление водными ресурсами должно измениться.*

* Изложение доклада на Всеукраинской научно-практической конференции “Рациональное использование водных ресурсов как фактор обеспечения национальной безопасности Украины” в формате VII Пленума Союза экономистов Украины. Киев, 21 сентября 2012 г.

Именно поэтому в течение последних 20 лет ведутся международные дискуссии вокруг политики и управления водными ресурсами. За это время состоялись 6 Всемирных водных форумов. Вода стала предметом обсуждения на Конференции по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г., на заседании Генеральной Ассамблеи ООН “Рио+5” в 1997 г., на Саммите Тысячелетия в 2000 г., на Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 г. В связи с остротой водных проблем 2005–2015 гг. *провозглашены декадой действий “Вода для жизни”, направленных на достижение целей тысячелетия.*

Особого внимания заслуживает III Всемирный саммит по устойчивому развитию “Рио+20”, созванный ООН в июне этого года в Рио-де-Жанейро, который был самым массовым (в нем приняли участие более 45 тыс. чел. из разных стран) и утвердил глубокий по содержанию итоговый документ “Будущее, которого мы хотим”. Из-за отсутствия консенсуса в нем опять не было положений обязательной юридической силы. Однако, как считает член украинской делегации на саммите, академик НАН Украины Ю. Туница, этот документ, направленный в будущее, требует глубокого анализа и адекватных действий. Поэтому соответствующим правительственным структурам нужно глубоко и профессионально осмыслить инициативу Президента Украины В. Ф. Януковича о необходимости подготовки Экологической Конституции Земли и основания Всемирной экологической организации (провозглашенную на 66-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 22 сентября 2011 г.) и продолжать активную работу по ее продвижению на 67-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2012 г. и других международных форумах.

Декларация ООН, принятая на Саммите Тысячелетия, призывает все страны-члены прекратить нерациональную эксплуатацию водных ресурсов и их загрязнение, разработать стратегии водохозяйственной деятельности на региональном, национальном и местном уровнях. Эти стратегии должны быть направлены на развитие водных ресурсов, ориентированы на потребности человека, носить комплексный характер и содействовать справедливому доступу к воде и достаточному ее предложению.

Если в XX в. усилия водохозяйственных органов характеризовались экстенсивным водопотреблением, вторжением в гидрологические циклы для удовлетворения растущих потребностей, то сегодня речь идет об управлении водными ресурсами таким образом, чтобы сохранить их для будущих поколений, обеспечить их безопасность в XXI в. Интенсивная стратегия водопользования предусматривает уменьшение потребности в воде в расчете на душу населения (или единицу произведенного продукта) благодаря технологическим и экономическим мерам в водопользовании, водосбережении и охране вод. Сегодня СМИ активно распространяют информацию о будущих водных войнах, грандиозных проектах перераспределения речных стоков и т. д. Активно обсуждаются международные аспекты дефицита воды.

Для Украины проблема водохозяйственного сектора экономики также является острой и безотлагательной. Невысокая эффективность водопользования, низкое качество обеспечения населения питьевой водой, неудовлетворительное состояние эксплуатируемых водных объектов служат признаком того, что хозяйство страны остается на уровне развития, характерном для середины XX в. Особенно это касается вопросов водопользования. И это при том, что, согласно статистическим данным Всемирного банка, Украина по величине внутренних запасов пресной воды в расчете на душу населения находится на 111-м месте в мире из 152 стран и территорий.

Среди проблем водопользования в Украине – неравномерное территориальное распределение водных ресурсов, высокая водоемкость производства, особен-

ности международной интеграции (не в пользу Украины), нерациональное использование и чрезмерное загрязнение водных ресурсов.

По данным научного руководителя Секции СЭУ, директора ГУ “Институт экономики природопользования и устойчивого развития”, академика НААН Украины М. А. Хвесика, ежегодно предприятиями коммунально-бытового хозяйства в Черное море сбрасывается более 30 тыс. т промышленных веществ, около 10 тыс. т азота, 3 тыс. т фосфора, почти 25 тыс. т нефтепродуктов. Значительно ухудшается экологическое состояние Азовского моря вследствие его загрязнения промышленными предприятиями Мариуполя, в частности ОАО “Металлургический комбинат “Азовсталь”.

Практически отсутствует системный мониторинг состояния окружающей среды морей, озер и рек нашей страны. Большинство бассейнов рек можно отнести к загрязненным и очень загрязненным, около 25–30% питьевой воды из природных водоемов не отвечают санитарным нормам. Нерациональная структура водоснабжения, техническая и технологическая отсталость отдельных производств, высокая водоемкость продукции, значительные потери воды при транспортировке, неэффективная очистка бытовых и промышленных сточных вод, которые загрязнены тяжелыми металлами, фенолами и нефтепродуктами, влекут за собой бактериальное и химическое загрязнение главных рек Украины. Кроме того, следует учесть неудовлетворительное состояние систем хозяйственно-питьевого водоснабжения и ухудшение технических характеристик основных производственных фондов водного хозяйства – гидротехнических сооружений.

Считаем, что следует срочно сформировать эффективный институциональный механизм экологически сбалансированного водопользования, который будет оперировать более широким спектром институциональных единиц, чем сегодняшняя система отношений в водохозяйственном комплексе. Это позволит рационально использовать воду, снизить ее удельные расходы во всех звеньях единого хозяйственного комплекса, сократить затраты материальных и трудовых ресурсов в водном хозяйстве и уменьшить антропогенное влияние на водные объекты.

Несмотря на то, что в последнее время произошли определенные сдвиги в реформировании управления водохозяйственным комплексом Украины, все еще остаются проблемы, обусловленные несовершенством систем управления. Это, в основном, недостаточная законодательная база (парадоксально, что реформирование управленческой системы опережает ее развитие); в ряде случаев низкое качество разработки нормативно-правовых документов, несоответствие организационных структур и механизмов управления современным требованиям и мировым тенденциям; отсутствие координации водопользования между разными секторами экономики и субъектами экономической деятельности; несовершенство экономических механизмов в сфере использования и охраны водных объектов. Последнее требует особого внимания. Все крупные и значимые для экономики Украины гидротехнические сооружения построены еще в советское время. Сегодня для содержания их в рабочем и безопасном состоянии нужны серьезные инвестиции. Кроме того, необходимо решать задачи, связанные с разработкой и внедрением системы защиты населения и хозяйственных объектов от вредного действия вод (наводнений и паводков), особенно в регионе Карпат, где преступно вырубали леса и этим обострили проблему. Это наукоемкое направление требует совершенствования методов прогноза самих явлений и их последствий, а также капиталоемких мер по защите населенных пунктов.

Решить эти проблемы в условиях дефицита государственных денежных средств можно благодаря расширению рыночных отношений в водохозяйственном секторе. Однако этот процесс должен быть постепенным и продуманным, а не стихийным, поскольку исключительная социальная значимость водных ресурсов требует анализа последствий каждого шага в расширении сферы рыночных действий.

На опыте таких европейских стран, как Франция, Германия и Швеция, мы видим, что в управлении водными ресурсами рыночные инструменты разумно сочетаются с административными рычагами: устанавливаются рамки действия рынка; доступ на рынок регулируется антимонопольной политикой путем лицензирования и сертификации; задаются определенные экономические параметры (виды и ставки налогов, фиксированные платежи в бюджет, налоговые льготы, организационная политика); определяются направления и суммы расходов бюджетных средств, стратегия инновационной политики. Однако экономический механизм водопользования базируется на реализации принципа платности и покрытия всех расходов, связанных с управлением водными ресурсами, их развитием и охраной.

Реализация такого экономического механизма осуществляется в виде взыскания платы за все виды водопользования и возмещения всех необходимых расходов на содержание водного хозяйства в надлежащем состоянии. В то же время *водные объекты остаются в собственности государства*, что способствует его контролю за рациональным использованием водных ресурсов и их охраной. Возмещение расходов водного хозяйства реализуется в разных формах, в частности, таких как:

- плата за потребление определенного количества воды;
- плата за единицу водопользования (человек, пользователь, орошаемый гектар);
- плата за превышение лимита воды;
- плата за загрязнение воды;
- продажа права на воду (плата за лицензию);
- налогообложение предприятия, включающее плату за воду;
- акционерное право на воду.

Таким образом, наиболее высокая плата за воду приходится на промышленно-коммунальное водоснабжение, которое полностью покрывает долю расходов водного хозяйства на его обслуживание.

Ирригационные водопользователи благодаря государственным дотациям находятся в привилегированном положении. Развитие водного хозяйства, широко-масштабное водохозяйственное строительство, мелиорация земель осуществляются при полном финансировании со стороны государства с привлечением денежных средств местных бюджетов и землепользователей.

Большинство стран устанавливают цену на воду для промышленности и муниципального потребления с учетом самокупаемости систем и определенной доли прибыли. Во многих странах введена блочно-нарастающая система цен, при которой плата в пределах необходимого жесткого норматива осуществляется по минимальной цене, а по мере увеличения забора воды цена прогрессивно растет. Сельскохозяйственное и коммунальное водоснабжение находится на самокупаемости. В развитых странах цена на подачу 1 м³ воды в системах водоснабжения составляет в среднем от 2 до 13 дол./м³.

Интересен опыт экономически развитых стран относительно паевого участия государства в финансировании капитальных вложений и эксплуатационных расходов в водном хозяйстве. Так, Франция осуществляет 50% капитальных вложений за счет бюджета, 50% – за счет водопользователей и муниципалитетов; 100% экс-

плуатационных расходов покрывают водопользователи и муниципалитеты. В США 70% капитальных вложений в развитие водного хозяйства осуществляет государство, остальное — водопользователи и местные органы власти, а эксплуатационные расходы на 50% покрываются государством и на 50% — водопользователями и местными органами.

К сожалению, в Украине картина совсем другая. Бюджетных денежных средств на поддержку водного хозяйства, даже по целевым государственным программам, не хватает. Они направляются, главным образом, на оплату электроэнергии и заработную плату (70–80%), на ремонтные работы расходуется только 20–30%. О развитии отрасли вообще речь не идет, и это при том, что почти 80% гидротехнических сооружений (особенно насосных станций) превысили свой эксплуатационный срок в 2–2,5 раза.

Давно назрела необходимость в четком определении стратегии и тактики дальнейшего развития (или существования?) водохозяйственно-мелиоративного комплекса Украины, разработке и принятии на государственном уровне Концепции его совершенствования и развития с определением целей, задач, источников финансирования, путей и методов их достижения.

Особое внимание следует уделить вопросам экономических методов регулирования водопользования и его новому хозяйственному механизму. В этой Концепции важно подчеркнуть, что бюджетное финансирование является основой обеспечения национальной безопасности в водном секторе экономики, а средства, поступающие в бюджет в виде платежей за использование водных ресурсов, являются главным источником финансирования программных водохозяйственных и водоохраных мер. В этой связи водное, налоговое и бюджетное законодательства должны обеспечить целевую направленность данных платежей на формирование целевых бюджетных фондов. В законодательном поле необходимо решить вопросы амортизационной политики в водном хозяйстве, поскольку обновление основных фондов водного хозяйства возможно только при условии начисления этих денежных средств и создания амортизационных фондов.

Следует задействовать все апробированные рыночные механизмы по привлечению небюджетных инвестиций на финансирование водохозяйственных и водоохраных мер. Речь идет о расширении государственно-частного партнерства в водной отрасли, рыночных подходах к установлению цены на воду и водные услуги, плате за загрязнение, создании рынков воды и продаже лицензий, внедрении субсидий и стимулов для водопользователей.

Нужно отметить, что без реформирования экономических инструментов управления водными ресурсами мы не сможем достичь целей, сформулированных в Законе Украины “Об Основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года” № 2818-VI от 21 декабря 2010 г. и “Общегосударственной целевой программе развития водного хозяйства и экологического оздоровления бассейна реки Днепр на период до 2021 года”. За короткое время необходимо определить и начать внедрять наиболее приемлемые для наших национальных условий рыночные экономические инструменты управления водными ресурсами, разработать соответствующую нормативно-правовую базу, скорректировать и доработать Водный кодекс Украины. Реализация этих задач предусматривает взаимную поддержку правительственных и законодательных органов власти, научных учреждений и общественных организаций. Мы должны понимать, что без экономической составляющей (учитывая то, что за последние 5 лет в сфере управления водными ресурсами сделано немало прогрессивного и инновационно-

го) государство может потерять уже наработанное и будет не способно двигаться вперед.

В очередной раз нужно обратить внимание властных структур на то, что в Украине до настоящего времени не приняты законы о концепции, государственной экономической политике, стратегии устойчивого развития на долгосрочный период, как это уже давно сделано во многих странах, в частности в России и Польше. Дальше затягивать с принятием этих законов и пассивно наблюдать за все большим отставанием в развитии Украины преступно. Считаем, что вновь избранному Парламенту будет необходимо в первую очередь принять эти, а также законы “Об экономической ответственности и стимулировании предприятий и организаций всех форм собственности за соблюдение экологических требований” и “Об экологических аспектах внешнеэкономической деятельности”.

По современным оценкам ученых, техногенное давление человека на природу и планету приблизилось к критическому пределу, за которым может наступить катастрофическое разрушение биосферы планеты. Необходимо посмотреть на экономическую науку в целом и на экономику природопользования в частности под принципиально другим углом зрения, а именно – сквозь призму *духовности*. Для многих ученых уже стало очевидным, что нельзя разрывать и противопоставлять экономику и духовно-нравственную сферу жизни. *Экономические достижения невозможны в аморальном, безнравственном обществе*. Экономическим и эффективным является все то, что человечно, нравственно и духовно.

Поэтому не случайно сегодня особую актуальность приобретает ноосферная социально-экономическая теория, основанная еще в XX в. В. И. Вернадским, утверждающая принципы духовно-нравственного и ненасильственного прогресса общественного производства, что позволит создать антикризисные механизмы хозяйствования, подходящие для любой страны. Для большей антикризисной устойчивости и обеспечения динамики необходимо начать формирование нового, а именно – ноосферного, мировоззрения и экономического мышления, в первую очередь, у представителей 4 важнейших институтов общества – власти, науки, образования и религии. В дальнейшем путем разработки социально-эколого-экономического механизма хозяйствования следует достичь укрепления морали в обществе: он должен быть таким, чтобы естественным образом снизились уровни преступного бюрократизма, социального паразитизма, иждивенчества, экономического рейдерства, коррупции и т. п.

Сегодня необходимо, чтобы каждый человек понял, что без изменений его отношения к окружающей природной среде и повышения собственной сознательности никакие законы, природоохранные меры, штрафные санкции не смогут в корне изменить ситуацию к лучшему. Таким образом, чтобы потомки получили от нас в наследство чистые реки, прозрачную воду, насыщенные жизнью водоемы как предпосылку для счастливого, богатого общества, уже сегодня каждый должен осознавать свою ответственность за будущее. Следует помнить: уничтожить всегда легко, а возродить не всегда возможно.

Материал поступил в редакцию 3 октября 2012 г.
