



# ВСЕРОССИЙСКИЙ ВОДНЫЙ КОНГРЕСС 2017

## РЕЗОЛЮЦИЯ ВСЕРОССИЙСКОГО ВОДНОГО КОНГРЕССА:

### ВОДНЫЕ РЕСУРСЫ РОССИИ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ

27-30 июня 2017 года, г. Москва

Всероссийский водный конгресс, проведенный в год экологии, стал **первой площадкой, созданной для решения межотраслевых вопросов водопользования**, и нацеленной на поиск решения крайне острой для Российской Федерации проблемы повышения эффективности использования водных ресурсов различными отраслями экономики, нахождения баланса между потребностями водопользователей, выработке комплексной политики рационального использования водных ресурсов России, отвечающей интересам всех отраслей экономики, экологической безопасности человека и окружающей среды.

**В работе деловой программы приняли участие более 1000 человек из 67 регионов России**, представляющих 120 городов из всех федеральных округов Российской Федерации, а также зарубежных стран Азербайджана, Израиля, Украины и Республики Беларусь. Мероприятие прошло при содействии специального представителя Президента РФ по вопросам природоохранной деятельности, экологии и транспорта Сергея Борисовича Иванова и Председателя Совета Федерации Валентины Ивановны Матвиенко. Партнерами Всероссийского водного конгресса стали ООО «Сибирская генерирующая компания», ОАО «Фортум», АО «Мосводоканал», ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга», ГК «Росводоканал», Российские коммунальные системы, Группа ПОЛИПЛАСТИК, ООО «Грундфос», ООО «Хавле Индустриверке», компания «Alta Group», некоммерческое партнерство содействия организации бурения скважин на воду «Объединение бурильщиков на воду» и Инфраструктурный клуб.

Тема конгресса «Водные ресурсы России для обеспечения устойчивого развития страны, экологической безопасности и здоровья населения» поднимает проблему стратегического характера: роли, которую вода играет для жизни человека. Несмотря на то, что обеспечение населения качественной питьевой водой было признано стратегической задачей государства в рамках реализации конституционного права граждан на жизнь в благоприятной окружающей среде еще в Стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития 1994 года, **на практике приоритет питьевого водопользования соблюдается невозможным**. Доброкачественной питьевой водой обеспечено 132 млн. чел. При этом доля городского населения, обеспеченного питьевой водой, соответствующей требованиям законодательства, составляет 95%, а сельского – 77,16 %.

Главный недостаток российских водных ресурсов – их неравномерное распределение на территории страны, несогласующееся с реальными потребностями в пресной воде – сохраняется. Во многих регионах России имеются серьёзные проблемы с водообеспечением из-за указанного неравномерного распределения, очень большой их временной изменчивости (особенно в южных районах), высокой степени загрязнения.

**Основными причинами низкого качества питьевой воды, подаваемой населению в 2015 г., как и в предыдущие годы, являются:**

- сброс неочищенных сточных вод в водные объекты, недостаточный контроль за режимом хозяйствования;
- природное загрязнение воды источников водоснабжения;
- отсутствие у источников водоснабжения зон санитарной охраны, устроенных надлежащим образом, наличие бесхозных водозаборов;
- недостаточная эффективность технологий обработки воды в связи с отсутствием современного комплекса водоподготовки и обеззараживания;
- высокий износ основных фондов: сооружений для забора воды, водопроводных насосных станций, станций очистки воды или водоподготовки, водопроводных сетей, резервуаров для обеспечения водой и прочее;

- несвоевременное проведение текущих и капитальных ремонтов колодцев и каптажей, слабая защищенность подземных водоносных горизонтов от загрязнения с поверхности территорий.

По данным Росгидромета, в 2015 г. на территории Российской Федерации было зарегистрировано 3021 случай высокого загрязнения и экстремально высокого загрязнения. Экстремально высокие уровни загрязнения поверхностных вод имели место в 598 случаях на 144 водных объектах. Высокие уровни загрязнения наблюдались в 2423 случаях на 331 водном объекте.

Ситуация с качеством воды в водных объектах остается непростой. Для ее решения необходима консолидация целей бизнеса и государства. На это нацелена действующая государственная программа "Охрана окружающей среды" на 2012-2020 годы и основные мероприятия по проведению в 2017 году в Российской Федерации Года экологии. Однако **за рамками государственной политики оказывается целый ряд вопросов, как глобального, так и прикладного характера.**

Одним из важнейших вопросов, ответ на который предстоит найти всему межотраслевому профессиональному сообществу и государству сообща, – это вопрос стоимости воды. **Экономика воды сегодня – это terra incognita.** Какова себестоимость воды? Как она учитывает качество забираемой воды? Насколько эффективно работают административные и экономические механизмы распределения воды как ресурса? Отчасти создавшийся вакуум объясняется отсутствием заказчика на чистую воду. Формально им является муниципалитет, на который возложена задача водоснабжения, и собственник водного объекта. По факту же отношения, связанные с качеством воды в водном объекте, переведены в административную плоскость и учитываются формально. В итоге 33,9% поверхностных и 15,3% подземных источников не отвечают санитарным нормам и правилам.

При достаточности государственного финансирования мероприятий такая политика государства была бы оправдана: за счет масштабных целевых программ можно было бы существенно нарастить объемы финансирования на ключевых водных объектах и решить основные задачи в сфере экологии водоисточников. Однако при совокупных затратах всех видов и из всех источников финансирования в 0,3% от валового внутреннего продукта на протяжении последних лет такая стратегия ведет к дальнейшей деградации водных источников.

Необходимо отметить, что в Год экологии новый импульс получили проекты по оздоровлению ситуации на важнейших направлениях: бассейне реки Волга и озере Байкал.

Вместе с тем этих мер недостаточно: необходим **комплексный подход к экологической функции государства как красной нити государственной политики в области окружающей среды.**

Опыт стран с развитой экологической политикой свидетельствует о том, что среди методов государственной экологической политики все большие предпочтения отдаются не столько ограничительным мерам и наказанию виновных, сколько вознаграждению усилий тех природопользователей, чье экономическое поведение способствует улучшению состояния окружающей среды. Происходит сдвиг от использования административных рычагов управления к более широкому применению экономических методов регулирования в экологической сфере.

По мнению специалистов-экологов, для стабилизации экологической ситуации требуется не менее 2,5 % (315 млрд рублей), а для улучшения необходимы средства в размере 4 % расходной части бюджета. (500 млрд рублей). Изыскание требуемых для финансирования экологической сферы средств представляется вполне возможным, в частности, при условии восстановления целевого характера использования поступающих в бюджеты различных уровней природоохранных и природоресурсных платежей. Кроме того, считается, что в настоящее время для целей финансирования экологической сферы далеко недостаточно используются межбюджетные трансферты для субсидирования природоохранных мероприятий. Основная проблема в данном случае состоит в отсутствии нормативного правового акта, определяющего те виды деятельности (перечень софинансируемых расходных обязательств), которые подлежат субсидированию с учетом долгосрочной перспективы.

Выделение средств федерального бюджета на водохозяйственные и водоохранные мероприятия за 2015 год по подразделу «Водное хозяйство» раздела «Национальная экономика» составило 13,2 млрд. рублей. Существенные средства собираются бюджетами субъектов РФ, однако, они не носят адресного характера, данные по их учету и использованию в масштабах всей страны не собираются.

Предлагается вернуться к принципу целевого использования средств в области водохозяйственной деятельности с учетом опыта функционирования экологических фондов в 1992-2001 годах. Основным недостатком работы и причиной упразднения экологических фондов являлось отсутствие единого центра, обеспечивающего методологическое обеспечение, мониторинг работы и координацию деятельности фондов субъектов РФ. Следствием этого было отсутствие единого понимания целевого использования средств у органов прокуратуры и администраций фондов. Другим негативным моментом было рассредоточение усилий фондов разных субъектов, что не дало возможность получить видимый результат в масштабах всей страны.

Этот негативный опыт возможно учесть через **создание системы региональных экологических фондов**, состоящей из распределенной структуры региональных финансовых институтов и федерального центра компетенций и мониторинга.

В качестве источников финансирования системы региональных фондов целесообразно задействовать платежи за негативное воздействие на окружающую среду при сбросах загрязняющих веществ в водные объекты; денежные средства, внесенные в качестве возмещения вреда, причиненного водным объектам; административные штрафы за нарушения правил охраны водных объектов, правил водопользования, правил эксплуатации водохозяйственных или водоохраных сооружений и устройств; межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации и акцизы на производство фосфорсодержащих стиральных порошков, моющих средств, иных средств бытовой химии, а также фосфорных удобрений и антиобледенительных химических реагентов.

Такой подход обеспечит существенное улучшение состояния водных объектов не только крупных бассейнов, но и позволит решать важные задачи регионального масштаба, которые могли бы не попасть в зону приоритетов при централизованном распределении средств на реализацию инвестиционных проектов по очистным сооружениям коммунальной инфраструктуры.

**Создание межотраслевого центра компетенций в области использования водных ресурсов.** Государственные институты в узком и широком смысле занимаются внутриотраслевыми задачами и не ведут системных работ, направленных на экономическое развитие в целом. Сегодня назрела необходимость реализации системного подхода в вопросах водопользования

посредством создания единого экспертно-координационного центра, деятельность которого будет направлена на формирование общей повестки для всех водопользователей и последовательного ее выполнения совместно со всеми ведомствами, имеющими компетенции в области регулирования водных отношений: а это не менее 13 основных ведомств. Экспертно-координационный центр станет драйвером развития государственной системы водопользования и сможет привести к оздоровлению водных объектов и рациональному использованию водных ресурсов с учетом экономических и политических реалий настоящего времени.

\*\*\*

На площадке конгресса состоялось 17 дискуссионных секций, в которых выступили представители Минсельхоза России, Минэнерго России, Минтранса России, Минстроя России, Минобрнауки России, Роспотребнадзора, Росводресурсов, Росрыболовства, Росприроднадзора, Росстандарта, Росгидромета, а также ведущие отраслевые эксперты и учёные. Проведение отраслевых и межотраслевых секций позволило организовать конструктивную площадку по выработке конкретных идей и предложений по охране, защите и рациональному использованию водных ресурсов Российской Федерации.

**Дискуссионная площадка с участием бассейновых водных управлений: Пути совершенствования межотраслевого и межведомственного взаимодействия при управлении водохозяйственным комплексом. Секции:**

- **Рациональное использование водных ресурсов в топливно-энергетическом комплексе.**
- **Комплексное развитие внутренних водных путей и водного транспорта: экология и экономика, от противостояния к синергии.**
- **Рациональное использование водных ресурсов в сельском хозяйстве и агропромышленном комплексе**

Сложность системы управления водохозяйственным комплексом определяется сложностью водохозяйственного комплекса – природно-технологического комплекса, поддержание и использование которого связано с согласованием интересов водопользователей, общества и государства, интересов личных, местных, региональных и федеральных.

Сохранение окружающей среды – задача не только бизнеса, но и государства. Нахождение баланса при использовании водных богатств не может рассматриваться в отрыве региональной специфики. Повышение

ответственности территориальных органов федеральной власти и региональных властей за успех реализации реформы в сфере окружающей среды является залогом успеха государственной политики.

Диалог между представителями Росводоресурсов, бассейновых водных управлений, водопользователями, общественным и профессиональным сообществами позволил рассмотреть отраслевые проблемы в единой связке, продвинулся в нахождении компромиссных решений, устраивающих все заинтересованные стороны.

Имеются бесспорные задачи, выполнение которых может быть осуществлено в ближайшее время при скоординированном участии органов власти:

- Мероприятия по подъему затонувших судов или иного затонувшего имущества из водных объектов в случаях, когда такое имущество создает серьезную и непосредственную угрозу питьевому водоснабжению, непосредственную угрозу причинения значительного ущерба окружающей среде или безопасности судоходства либо значительно препятствует осуществлению рыболовства, деятельности на внутреннем водном транспорте и проводимым в пределах внутренних водных путей путевым работам.
- Зачет платы за негативное воздействие на окружающую среду при осуществлении водопользователем природоохранных мероприятий.
- Совершенствование экономических основ формирования цен и платежей за использование водных ресурсов и загрязнение окружающей среды в сельском хозяйстве, в т.ч. внедрение использования точечного полива для снижения водопотребления и уменьшения объемов сливаемых удобрений.

#### **Секции:**

- **Какие кадры нужны водохозяйственному комплексу? Образование, компетенции, мотивация.**
- **Развитие инноваций и перспективных технологий водопользования на основе отечественных и зарубежных решений.**
- **Водный фактор развития мирового рынка и перспективы России как экспортера воды.**

В соответствии с положениями Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года, и ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации» одной модернизация ВХК, внедрение наилучших доступных технологий и кадровое обеспечение являются одними из основных задач, определяющими направления развития водохозяйственного комплекса.

Большую значимость при этом имеет комплексный подход от совершенствования системы управления подготовкой кадров и переоснащения учебно-лабораторной базы образовательных учреждений до государственных программ по стимулированию внедрения новых энергоэффективных, надежных, современных технологий и оборудования.

Основные мероприятия, которые позволят придать импульс техническому перевооружению водохозяйственного комплекса и обеспечат его квалифицированными кадрами.

- Налоговое стимулирование развития инфраструктуры водохозяйственного комплекса
- Развитие системы подготовки кадров, по водохозяйственным специальностям, проектированию, строительству и эксплуатации гидросооружений, гидромелиорации, гидрологии и гидрометеорологии согласно ведомственным и территориальным заказам.
- Формирование инновационной системы водохозяйственного образования, включающей в себя новые формы организационного, финансового и методического управления образованием в области водного хозяйства, соответствующей общемировому уровню, обеспечивающей решение межотраслевых вопросов водного хозяйства.
- Системная переподготовка работников занятых на эксплуатации гидротехнических сооружений и на предприятиях, связанных с водопользованием, а, так же в управлении водными ресурсами

#### **Секции:**

- **Риск - ориентированное нормирование, контроль и технологии в целях обеспечения населения питьевой водой.**
- **Особенности и перспективы использования потенциала подземных водоисточников.**

Вопросы обеспечения населения безопасной питьевой водой являются чрезвычайно актуальными. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что



состояние водных источников ухудшается, что повышает риски проявления вредных веществ в воде конечного потребителя.

Вводимые в настоящий момент принципы риск-ориентированного нормирования должны быть не только запретительными, но и являться основой формирования для водоснабжающих организаций программ повышения качества оказываемых услуг (повышений качества питьевой воды). В этой связи предлагается развитие риск-ориентированных технологических решений, которые могут соответствовать требованиям, предъявляемым программами риск-ориентированного нормирования.

Негативной тенденцией правового регулирования является деэкологизация требований в области использования и охраны подземных вод, вплоть до проектов по отмене государственной экспертизы запасов пресной воды под флагом деbüroкратизации. Более того, сохраняется снятие запрета на экологически вредное размещение хвостохранилищ в водоохраных зонах.

Связь поверхностных и подземных водных объектов друг с другом (в том числе благодаря родникам и ключам) сегодня не отражена в законодательстве. Более того государственная политика в области обоих видов водных объектов – а по сути единой сложной гидрологической системы – реализуется разными ведомствами: Росводоресурсами и Роснедрами.

В целях повышения надежности и качества водоснабжения населения необходимо реализовать следующие основные мероприятия:

- Корректировка санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований Таможенного союза в части допустимых нормативов к водным экстрактам продукции, влияющей на качество питьевой воды при ее обработке и транспортировке. Прежде всего, это относится к таким веществам как: мышьяк, никель, сурьма, свинец.
- Реанимирование государственной экспертизы запасов пресной воды как инструмента рационального комплексного использования недр;
- Передача полномочий по осуществлению мониторинга подземных вод от Роснедр в Росводоресурсам на основании единой гидрологической природы подземных и поверхностных вод;
- Программа по снижению количества нелегальных скважин путем совершенствования порядка лицензирования скважин.

**Секции:**

- **Потенциал развития промышленного водопользования. Межотраслевые задачи снижения антропогенной нагрузки на водную среду.**
- **Плата за сброс загрязняющих веществ: проблемы взаимопонимания организаций ВКХ и абонентов.**

В настоящее время экологическое законодательство меняется. С 01.01.2020 г. будет увеличена плата в пределах временно разрешенных сбросов и за сверхнормативные сбросы загрязняющих веществ (в 5 и 4 раза, соответственно), что в случае невозможности достижения установленных «критериев эффективности» - утвержденных нормативов (как по причине их необоснованной «жесткости», использования «устаревших» технологий, так и в следствие плохого технического состояния сооружений), приведет к экспоненциальному росту экологических платежей. Таким образом, государство планирует стимулировать модернизацию производственных мощностей и переход на использование наилучших доступных технологий.

Так как рост экологических платежей не будет заложен в тарифы регулируемых организаций, эффективность работы очистных сооружений канализации (понимаемая как величина, обратно пропорциональная размеру платы за негативное воздействие на окружающую среду) будет оказывать значимое влияние на финансовое положение водоканалов.

В целом, надо отметить, что задача модернизации и повышения эффективности работы очистных сооружений канализации выделяется в качестве приоритетной в стратегических документах федерального уровня, что находит отражение в законодательстве, регулирующем водопроводно-канализационное хозяйство. При этом реального увеличения капитальных инвестиций в этот сектор не происходит ввиду низкой окупаемости таких инвестиционных проектов.

Разработка полноценной системы эффективности работы очистных сооружений канализации ожидается как следствие существенного увеличения объемов инвестиций в этот сектор из бюджетной системы и частных инвесторов (концессионные соглашения) в целях мониторинга и контроля за реализацией соответствующих проектов.

В целях гармоничного развития промышленного водопользования целесообразно принять следующие первоочередные меры:

- Совершенствование и рационализация экологической экспертизы при строительстве новых производственных объектов, отвечающей задаче предотвращения негативного влияния на окружающую среду.
- Разработка и установление региональных нормативов качества водохозяйственных участков рек в целях стимулирования промышленных предприятий к интенсивному строительству новых, реконструкции и модернизации старых очистных сооружений с внедрением современных наилучших достижений науки в области как коммунальной, так и промышленной очистки сточных вод

#### **Секции:**

- **Водохозяйственный комплекс Амура 2030 - возможности и угрозы.**
- **Дискуссионная секция «Байкал». Программа «Байкал: великое озеро великой страны» в рамках основного направления «Экология» стратегического развития РФ.**

В текущий момент времени экологическая ситуация на байкальской природной территории и реке Амур из угрожающей перешла в катастрофическую. Основная проблема оз.Байкал заключается в эвтрофикации водоема, причина которой – поступление фосфорных загрязнений с неочищенными сточными водами, что требует проведение незамедлительных мероприятий. Проблема загрязнения воды в Амуре оказалась более глубокой, чем ее представляли природоохранные службы, связывая с техногенным сбросом только фенольных соединений.

Секциями выработаны следующие основные предложения по нормализации ситуации:

- Совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей качество очищенных вод на Байкальской природной территории (БПТ) в целях прекращения тенденций деградации природной среды озера за счет установления рациональных требований к качеству очищенных вод, в первую очередь по содержанию фосфора, сульфатам, хлоридам и металлам.
- Разработка единого реестра очистных сооружений и неканализованных объектов БПТ с дальнейшим ранжированием объектов - источников образования сточных вод по количеству вредных веществ, сбрасываемых в природную среду
- Утверждение перечня первоочередных объектов реконструкции и нового строительства очистных сооружений сточных вод в рамках генеральной схемы развития территориального планирования БПТ

на основании принципа эколого-экономической эффективности инвестиций.

- Продвижения вопроса совместного развития Амура на площадках ШОС и БРИКС для запуска «евразийской водной инициативы» в рамках Большого евразийского партнерства для выработки открытых и многосторонних механизмов для улучшения обстановки в сфере продовольственной безопасности на континенте, интенсификации инвестиционной деятельности в экономической зоне бассейна с учетом гидрологической, экономической, экосистемной и социокультурной специфики, в первую очередь в целях улучшения экологической обстановки в российской части бассейна Амура

#### **Секции:**

- **Обеспечение устойчивого развития коммунального водоснабжения и водоотведения.**
- **Инфраструктурный тест-драйв» концессионных проектов в сфере водоснабжения и водоотведения. Инвестиции в водохозяйственный комплекс России.**

Государство – основной собственник водных объектов. Ответственность за организацию водоснабжения и водоотведения формально лежит на органе местного самоуправления, а, фактически, на организации ВКХ. При этом нормирование, согласование, выдача разрешения, осуществление надзора и реализация государственной политики в отношении деятельности водоканала производится по меньшей мере 8 ведомствами. При этом требования, предъявляемые регулирующими органами, не взаимосвязаны с принимаемыми тарифными органами решениями. Разрыв между требованиями и тарифными возможностями приводит к существенным экологическим рискам инвестиционных проектов, препятствиям развитию отрасли.

Возложение всей ответственности за защиту окружающей среды на бизнес – неперспективно. Напротив, объединение усилий бизнеса и государства даст максимальный эффект. Нахождение решения для каждого конкретного случая должно учитывать всю специфику. Поэтому роль регионов и слаженность работы центра с территориями играют ключевую роль в успехе реформы в сфере окружающей среды.

В целях развития коммунального водопользования и привлечения инвестиций в ВКХ целесообразно принять следующие меры:

- Совершенствование законодательства в части переоформления экологических разрешений, имеющих у предыдущего эксплуатанта на нового владельца – концессионера и разработка механизмов оформления экологических разрешений до заключения концессионных договоров.
- Совершенствование тарифной политики, включая наделение организаций ВКХ инициативой выбора метода регулирования.
- повышение доступности долгосрочных заемных средств на развитие инфраструктуры ВКХ;
- снижение административной нагрузки, создаваемой избыточными действиями надзорных и контролирующих органов;
- поэтапная переоценка основных фондов в течение 10-15 лет с постепенным приведением их в конце периода к реальной стоимости.