

УДК 556.512:626.81

АКТУАЛЬНОСТЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ

А.А. Маркштетер

Южно-Уральский государственный университет, кафедра «Водоснабжение и Водоотведение», г. Челябинск

Анализируются основные тезисы стратегии национальной безопасности РФ, состояние нормативно-правовой базы РФ, а также проблемы в системе управления ВХК, дана экономическая оценка ВХК РФ. Предлагаются подходы изменения нормативно-правовой базы управления ВХК РФ.

В условиях возрастающей экономической активности государства и глобальных изменений климата стратегическими целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты, а также ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности человека. Защита экологической сферы является одним из приоритетных направлений национальной безопасности, так как на состояние последней негативное воздействие оказывают истощение мировых запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, а также наличие в Российской Федерации экологически неблагоприятных регионов. Состояние национальной безопасности в сфере экологии усугубляется сохранением значительного количества опасных производств, деятельность которых ведет к нарушению экологического баланса, включая нарушение санитарно-эпидемиологических, либо санитарно-гигиенических стандартов потребляемой населением страны питьевой воды. Для противодействия угрозам экологической безопасности и рационального природопользования генерируются условия для внедрения экологически безопасных производств, поиска перспективных источников энергии, формирования и реализации государственной программы по созданию стратегических запасов минерально-сырьевых ресурсов, достаточных для обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации и гарантированного удовлетворения потребностей населения и экономики в водных и биологических ресурсах [1].

Водные ресурсы Российской Федерации имеют исключительно важное хозяйственное значение. С субъективной точки зрения, водные ресурсы воспринимаются как неисчерпаемые, но в своем размещении они испытывают прямое и косвенное воздействие других компонентов природного комплекса, вследствие чего отличаются большой изменчивостью и неравномерностью распределения. В системе экономических отношений неисчерпаемость водных ресурсов и особенности их использования занимают

особое место. Долгое время мнимое изобилие воды, и возможность в большинстве случаев удовлетворения всех потребностей в ней исключали воду, как и воздух, из системы экономических отношений. Исключение составляли вододефицитные районы, где необходимость больших материальных и трудовых затрат на организацию водоснабжения превращали воду в объект сложных экономических и правовых отношений.

Интенсивное развитие аграрного производства и промышленности, повышение уровня благоустройства городов и населенных пунктов, стабильный прирост населения обусловили в последние десятилетия дефицит и резкое ухудшение качества водных ресурсов. По мере нарастания дефицита водных ресурсов, по причине стремительного роста водопотребления, назрела необходимость в экологических, административных и экономических механизмах регулирования использования ограниченных водных ресурсов и распределения их между потребителями.

Одним из основных экологических путей удовлетворения потребностей населения в воде является инженерное воспроизводство водных ресурсов, т.е. их восстановление и приумножение не только в количественном, но и в качественном отношении [2].

Основополагающим нормативно-правовым актом в области использования и охраны водных ресурсов в Российской Федерации остается Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ, вступивший в действие 1 января 2007 года. К сожалению, настоящий кодекс противоречит иным нормативным документам, а именно:

Во-первых, Конституции РФ:

- государственную собственность передаёт в пользование коммерческим структурам или частным лицам;
- устанавливает приоритет частных коммерческих интересов производителя над интересами общества;
- грубо нарушает конституционные права граждан и, в частности, на равенство всех перед законом.

Во-вторых, Гражданскому кодексу:

- рассматривает водные объекты как недвижимое имущество, хотя к таковым Гражданским кодексом относится только обособленные водные объекты;
- вводит в оборот государственную собственность и предоставляет право распоряжаться ею частным лицам.

В-третьих, природоохранному законодательству:

- пускает в оборот естественные экологические системы, к которым относятся все естественные водные объекты, таким образом, создавая угрозу нарушения природных экологических систем.

В-четвертых, международным тенденциям в водном законодательстве:

- водное законодательство в развитых странах является разделом экологического законодательства;

- законодательство развитых стран не допускает коммерческого оборота водных объектов, а там, где имеется частная собственность на водные объекты, ведётся планомерная работа по их переходу в государственную собственность, или устанавливаются такие обременения, что собственники лишены фактически прав на распоряжение и использование водных объектов по своему усмотрению.

И, наконец, международным обязательствам России:

- Россия в 2002 году заявила о своей поддержке Всемирной водной инициативы и в рамках этой инициативы взяла на себя обязательства по приведению системы управления водными объектами к европейскому стандарту. Для этого предусматривалось законодательно закрепить бассейновый подход к управлению водными объектами, который включает в себя следующие основные принципы:

- управление водными объектами ведётся в рамках гидрографических границ, включая поверхностные и подземные воды;

- управление водными ресурсами осуществляется специальными бассейновыми органами;

- управление бассейнами рек осуществляется на основе принятых бассейновых программ;

- все финансовые платежи за использование водных объектов идут на решение водных проблем, по принципу «вода платит за воду»;

- в управлении водными объектами участвуют все заинтересованные лица посредством участия в бассейновых советах.

Для рационального использования воды разработана экономическая оценка, которая позволяет проанализировать и покрыть текущие, а также будущие водохозяйственные затраты. По заключению экономической оценки определяется уровень платы за пользование водными объектами. В свою очередь плата за воду формируется на взносах водопользователей на содержание государственных учреждений, которые осуществляют оперативное управление водными ресурсами и их использование в пределах

одного или ряда соседних водных бассейнов. Одна из методик экономической оценки основывается на водной ренте.

Разработка методики экономической оценки основных элементов водно-ресурсного потенциала (ВРП) была завершена в 2004 году группой авторов на базе Российского НИИ комплексного использования и охраны водных ресурсов. Методика предлагает системный подход к сложнейшему вопросу экономической науки, в которой оценка ВРП поверхностных водных объектов представлена как элемент системы более сложного порядка - природно-ресурсного потенциала.

Методика экономической оценки водно-ресурсного потенциала предназначена для экономической оценки различных видов водных объектов. В методике отражены критерии оценки для каждого элемента ВРП, использован дифференцированный подход к экономической оценке поверхностных водных объектов на основе степени изменения естественного состояния и экологического статуса, выработана классификация по эколого-социально-экономической значимости отдельных категорий ресурсов для воспроизводственного процесса. Предложенная методика приемлема в границах единого экономического пространства России, а также отвечает современному мировому уровню исследований в этой области. Методика определяет рамки для целого комплекса исследований в секторе водного хозяйства, охватывающих не только экономические, но и организационные проблемы, а также вопросы комплексного учета количества и качества водных ресурсов.

Социально-экономическая оценка водных, биологических, энергетических, рекреационных и иных ресурсов водных объектов и ее учет в национальном богатстве и других макроэкономических показателях необходимы для определения уровня платы за пользование водными объектами.

Особенность экономической оценки водных ресурсов заключается в учете многообразия их роли и областей использования (в коммунальном хозяйстве, промышленности, сельском хозяйстве, гидроэнергетике, судоходстве, сплаве древесины, рекреации и т.д.), связанные как с изъятием, так и без изъятия воды из водного объекта.

Немаловажно учитывать тип водного объекта для оценки водных ресурсов [3]:

- для болот и ледников учитывается их способность содержать и аккумулировать вековые запасы воды, выравнивать сток рек, продлевать их полноводный период;
- для подземных вод учитывается их ценность как стратегического ресурса;

- для основных крупных озер России учитывается высокое качество их вод и запасы пресной воды.

В настоящее время промышленные предприятия вносят в бюджет плату за воду вне зависимости от того, поступает эта вода непосредственно из водохозяйственных систем, от других промышленных предприятий или предприятий коммунального хозяйства. Тарифы за воду установлены на один кубометр потребляемой воды. Определение тарифов платы за воду основано на затратном методе. В некоторых отраслях используются и другие методы, но они имеют локальное применение. В развитых странах плата за водопользование осуществляется в виде взносов водопользователей на содержание государственных учреждений, которые осуществляют оперативное управление водными ресурсами и их использование в пределах одного или ряда соседних водных бассейнов [4].

Организационно взимание платы за водопользование реализуется в виде двух схем. Первая схема, реализована в Австралии, странах Азии и Африки, основывается на жестком государственном регулировании размеров платы. Все платежи направляются в государственный бюджет, таким образом аккумулируются финансовые ресурсы для содержания и развития водохозяйственных систем и сооружений.

Вторая схема нашла применение в странах Западной Европы. Она основана на корпоративном управлении использованием и охраной водных ресурсов со стороны водопользователей, которые образуют бассейновые объединения. Бассейновые объединения осуществляют все виды работ, связанные с охраной вод, рациональным использованием, оценкой водных ресурсов, регулированием стока, контролем за сбросами загрязняющих веществ, водозабором, предотвращением наводнений и паводков и прочее. Плата за воду осуществляется в виде взносов водопользователей на содержание объединения и финансирование его деятельности. В свою очередь государство получает налоги от бассейнового объединения. В дальнейшем эти налоги используются, в основном, для кредитования и субсидирования водохозяйственного строительства и выплат компенсаций льготным категориям водопользователей [5].

В Российской Федерации система платежей за водные ресурсы определена в Водном кодексе и включает в себя [6]:

- плату за пользование водными объектами (водный налог);
- плату, направляемую на восстановление и охрану водных объектов.
- плату, направляемую на восстановление и охрану водных объектов, и вносимую за:

- изъятие воды из водных объектов в пределах установленного лимита;
- сверхлимитное изъятие воды;
- использование водных объектов без изъятия воды в соответствии с условиями лицензии на водопользование.

В 1998 г. был принят Закон Российской Федерации "О плате за пользование водными объектами", в соответствии с которым был введен водный налог. Налогоплательщиками водного налога признаются организации и индивидуальные предприниматели, непосредственно осуществляющие пользование водными объектами (кроме подземных) с применением сооружений, технических средств или устройств по лицензиям в порядке, установленном водным законодательством Российской Федерации. Суть водного налога состоит в изъятии у водопользователей части экономического эффекта, получаемого ими в результате пользования водными объектами. Взимаемый водный налог направляется в федеральный бюджет в размере 40% и в бюджеты субъектов Российской Федерации в размере 60%. Водный налог является «щадящим» инструментом регулирования водопользования, поскольку не вызовет значительного роста затрат в основных отраслях экономики России.

Водный налог взимается при пользовании водными объектами в следующих целях[2]:

- осуществление забора воды из водных объектов;
- удовлетворение потребности гидроэнергетики в воде;
- использование акватории водных объектов для осуществления лесосплава без применения судовой тяги, а также для добычи полезных ископаемых, организованной рекреации, размещения плавательных средств, коммуникаций, сооружений, установок и оборудования, проведения буровых, строительных и иных работ;
- осуществление сброса сточных вод в водные объекты.

Исходя из характера водных объектов, видов водопользования и групп водопользователей, а также соблюдения установленных нормативов водозабора и сброса сточных вод были установлены конкретные дифференцированные ставки платы за пользование этими объектами. При превышении установленных лимитов применяются кратные повышающие коэффициенты платежей. Как и по другим видам платежей за природные ресурсы установлены различные льготы. Сумма платы включается в себестоимость продукции (работ, услуг), связанных с водопользованием [5].

При заборе воды предприятиями теплоэнергетики, использующими воду на нужды охлаждающих агрегатов (возвратное водопотребление), определены два вида платежей: платеж за водопотребление в пределах лимита забора воды плата, оплачиваемый в размере 30% величины установленного тарифа и платеж за сверхлимитный забор, оплачиваемый по тарифу, установленному для данной водохозяйственной системы.

Размер платы за один кубометр безвозвратного водопотребления рассчитывается исходя из средневзвешенного тарифа платы за воду из водохозяйственных систем, установленного для данного предприятия, с коэффициентом 1,25.

Плата не взимается за подземные воды, которые извлекаются из недр при добыче полезных ископаемых, а также в целях ликвидации вредного воздействия подземных вод (подтопление, засоление и прочее). Кроме того, промышленные предприятия освобождаются от платы за подземные лечебные и теплоэнергетические воды, подземные промышленные воды, используемые в качестве сырья для извлечения содержащихся в них полезных ископаемых [3].

В свете вышеизложенных проблем, считаю совершенствование экономического механизма управления ВХК России не только актуальным для развития ВХК, но и неизбежным для поддержания экологического здоровья водных ресурсов в целом. Целесообразно создать единый государственный надзор за безопасностью использования водных ресурсов, с наведением порядка в водоохраных зонах, обеспечением чистоты водных объектов, берегоукреплением, дноуглублением, безопасным пропуском половодья и паводков, обеспечением безопасности защитных сооружений, недопущением фильтрации из хвосто- и шламохранилищ, скотомогильников и т.д. Субъектам Российской Федерации на локальном уровне не под силу решить проблему затопления территорий и т.п., поэтому необходим четкий комплексный подход на федеральном уровне. Сегодня этими вопросами занимаются многочисленные ФГУ, получающие средства из бюджета и за счет этих средств конкурирующие с различными коммерческими структурами. Такого нет ни в одной стране мира. Чем раньше государство наведет порядок в этой сфере, тем быстрее удастся оживить частную инициативу с привлечением дополнительных инвестиций для охраны и воспроизводства водных ресурсов.

Библиографический список

1. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. №537
2. Васильева, Е.Э. Экономика природопользования / Е.Э. Васильева – Мн.: БГУ, 2003. – 120с.
3. Комаров, И.К. Водопользование и национальная безопасность / И.К. Комаров и др. - М., 1997. – 295 с.
4. Редковская О.В. Экономическая оценка природно-ресурсного потенциала особо охраняемых природных территорий в системе кадастрового учета // Экономический бюллетень НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь. – 2007. – № 1. – С. 47–56.
5. Ушакова, С.Е. Оценка стоимости прав пользования водными объектами: принципы и методы / С.Е. Ушакова // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Специальность 80.00.05: Экономика и управление народным хозяйством–М., 2006. – 24 с.
6. Шимова, О.С. Основы экологии и экономика природопользования: Учебник / О.С. Шимова, Н.К. Соколовский. 2-е изд., перераб. и доп. - Мн.: БГЭУ, 2002. – 367 с.