

ФОРМИРОВАНИЕ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ВОДОПОЛЬЗОВАНИИ

Водные ресурсы, как и другие виды ресурсов, являются важнейшей составной частью производительных сил страны. Кроме того, что вода обеспечивает многие технологические процессы производства, она является необходимым условием существования и жизнедеятельности людей.

На протяжении длительного периода времени господствует представление о неисчерпаемости водных ресурсов, которое основывается на существовании Мирового круговорота воды в природе. Однако, с развитием производительных сил, расширением водоемких производств, повсеместным загрязнением водных источников возникают противоречия между водопользователями по поводу использования водных ресурсов. В результате в ряде бассейнов крупных рек появился дефицит на водные ресурсы, а затраты общества на увеличение располагаемых водных ресурсов и их доведение до необходимого качества резко возросли. Стало очевидно, что вода является ограниченным и довольно дорогостоящим для общества ресурсом.

Решение данной проблемы состоит в разработке и использовании эффективного экономического механизма управления водными ресурсами региона и страны в целом. Основу экономического механизма управления водными ресурсами должна составлять модель эффективных рыночных отношений в водопользовании. Данная модель должна строиться на следующих основных принципах:

- экономической оценке природных ресурсов водных объектов и платности водопользования;
- экономической ответственности и заинтересованности в обеспечении населения и народного хозяйства водой требуемого качества, в улучшении санитарно-экологического состояния водоисточников и защите их от загрязнения и истощения;
- самофинансировании водохозяйственной деятельности;
- учете местных условий в различных регионах страны при управлении водопользованием;
- бассейново-территориальном подходе к управлению водным хозяйством;

– открытости информации и участия общественности в принятии решений по использованию водных объектов.

В целях правового обеспечения создания рыночных отношений в водном хозяйстве были разработаны и утверждены на законодательном уровне важнейшие законы РФ об использовании водных ресурсов: Федеральный закон от 16.11.95 №167 – ФЗ «Водный кодекс Российской Федерации» (1) и Федеральный закон от 6.05.98 №71 – ФЗ «О плате за пользование водными объектами» (2). В них были сформулированы важнейшие направления государственной водной политики, определен экономический механизм водопользования и методы его реализации. В частности, ст. 125 Водного кодекса предусматривает введение двух видов платежей: плату за пользование водными объектами (водный налог) и плату на восстановление и охрану водных объектов.

В ст. 1 Федерального закона «О плате за пользование водными объектами» определены плательщики – организации и предприниматели, непосредственно осуществляющие пользование водными объектами с применением сооружений, технических средств или устройств. В этом же законе, ст. 2 определяются объекты платы за пользование водными источниками. К ним относятся водопользователи, осуществляющие забор воды из водных источников, в том числе и для удовлетворения потребности гидроэнергетики в воде, использующие акватории водных ресурсов для лесосплава, добычи полезных ископаемых, организованной рекреации, размещения коммуникаций, сооружений для проведения буровых, строительных и других видов работ, а также осуществляющие сброс сточных вод в водные объекты. Данным законом регулируются размеры минимальных и максимальных ставок платы за пользование водными объектами.

Кроме того, было принято Постановление Правительства РФ (3), в котором минимальные и максимальные ставки платы были дифференцированы по бассейнам рек и экономическим районам, а органам законодательной власти субъектов РФ

было дано право назначать конкретные ставки платы за пользование водными объектами в установленном Постановлением диапазоне. В данном Постановлении был определен механизм распределения платежей за водопользование между бюджетами разных уровней в следующем соотношении: 40% – в федеральный бюджет, 60% – в бюджеты субъектов РФ, а также предусмотрено, что не менее 50% этих средств будет расходоваться на осуществление мероприятий по охране и восстановлению водных объектов (ст.8).

В рамках ежегодного бюджета РФ создается Федеральный фонд восстановления и охраны водных объектов. Постановлением Правительства РФ устанавливается порядок образования и расходования средств данного фонда, в том числе на капитальные вложения в водное хозяйство. Фонд формируется за счет части платы за пользование водными объектами, поступающей в федеральный бюджет, а размер средств данного фонда определяется федеральным законом о бюджете РФ на очередной год. Большинство субъектов РФ образовали собственные территориальные целевые бюджетные фонды на восстановление и охрану водных объектов, в которые направляется более 50% средств от платы за пользование водными объектами. Средства вышеназванных фондов являются реальными средствами, которые направляются на восстановление и охрану водных объектов.

Таким образом, в результате разработки и принятия важнейших законов РФ в водном хозяйстве была создана законодательная база для формирования рыночных отношений в водопользовании.

Реализация рыночных отношений в водном хозяйстве зависит от многих факторов. Но наиболее важными среди них являются финансирование водного хозяйства и его эффективное государственное управление.

Потребности в финансировании водного хозяйства определяются необходимостью сохранения и восстановления водного фонда, содержания и эксплуатации водных объектов, проведения водоохранных мероприятий по защите природных вод от антропогенного загрязнения. Наиболее значительная часть финансовых ресурсов необходима для реализации федеральных целевых программ. Для этого используется более 40% всех финансовых средств от общей суммы потребностей на развитие водного хозяйства. Значительная доля финансовых ресурсов направляется на улучшение экологического состояния водных объектов (более 20%), на обеспечение и развитие научных и проектных работ, ведения кадастра и развитие мониторинга водного хозяйства.

Водное хозяйство страны испытывает рост потребностей в финансовых ресурсах. Это определяется повсеместным ухудшением качества водных ресурсов, износом и старением производственных фондов отрасли. Однако реальное финансирование водного хозяйства снижается.

По данным Госкомстата РФ (таблица 1) фактическое поступление средств из федерального бюджета в водное хозяйство страны в 1998 году составило 1,03% от заявленных Министерством природных ресурсов средств для отрасли в целом. Финансирование из федерального бюджета по текущим расходам составило 37,25%, по капитальным вложениям в отрасль – 0,03%, а по финансировании научных исследований в отрасли – 8,5%. Реальное финансирование отрасли осуществляется за счет средств субъектов Российской Федерации, средств внебюджетных экологических фондов и платежей за использование водных ресурсов. Количество этих средств в 3,5 раза превышает выделенные средства на финансирование водного хозяйства из федерального бюджета.

По оценкам специалистов ежегодно на финансирование водного хозяйства необходимо выделять 10704 млн. руб. (4). Фактически на эти цели в 1998 году было выделено 3,57% от необходимых средств на развитие водного хозяйства. Очевидно, что при таком низком уровне финансирования водного хозяйства трудно говорить о его положительной динамике развития.

Поэтому при формировании рыночных отношений в водопользовании необходим постепенный переход водного хозяйства на самофинансирование. Этот принцип нашел свое отражение в принятой Министерством природных ресурсов Российской Федерации Концепции государственной политики в сфере использования, восстановления и охраны водных объектов в 1999-2005 годах (5). Предполагается «увеличение доли самофинансирования водного хозяйства за счет доходов от хозяйственной деятельности по обустройству и содержанию водных объектов, а также использование рыночных механизмов ценообразования в сфере водопользования». Реализация принципов самофинансирования должна осуществляться за счет образования государственных водохозяйственных эксплуатационных предприятий, которые наделяются правом оперативного управления находящимися в государственной собственности водными объектами и гидротехническими сооружениями на них. Водопользователи должны заключать договора с водохозяйственными эксплуатационными предприятиями на право пользования водными объектами. При этом будет обеспечиваться

Таблица 1. Финансирование водохозяйственной деятельности за счет средств федерального бюджета и других источников, млн. руб. (в ценах 1998 года) (4)

Наименование	1994	1995	1996	1997	1998
Заявлено в Минфин России на выделение средств из федерального бюджета, всего:	27,7	397,4	802	2416	8269
В том числе:					
текущие расходы	50	96	188	184	200
капитальные затраты	226,3	300	608	2145	7972
наука	0,7	1,4	6	87	97
Выделено Минфином России из федерального бюджета, всего:	47,8	96,5	148,4	255,1	215,9
В том числе:					
текущие расходы	30	71,1	92,5	115,2	175,2
капитальные затраты	17,3	74,8	54,5	109,9	2,1
наука	0,5	0,6	1,4	30	19,7
Фактическое поступление финансовых средств из федерального бюджета, всего:	47,8	72,7	84,9	128,2	85,2
В том числе:					
Текущие расходы	30	52,2	63,5	87,8	74,5
Капитальные затраты	17,3	20	20,4	23,5	2,4
Наука	0,5	0,5	1	16,3	8,3
Выделено на водохозяйственные мероприятия из бюджетов субъектов РФ, экофондов и платы за пользование водными объектами	17,2	81,3	227,3	327	298
Выделено на противопаводковую защиту из резерва фонда Правительства РФ	8,5	1	9,5	21,6	
Всего фактически выделено	73,5	155	321,7	476,8	383,2
Поступило внебюджетных средств за счет платных услуг	2,4	4,8	10,1	20,6	13,5

участие водопользователей в финансировании водохозяйственной деятельности через прямое финансирование по заключенным договорам. Это позволит привлекать средства заинтересованных водопользователей при сохранении бюджетного финансирования работ, имеющих инфраструктурный характер. Все заинтересованные водопользователи смогут принимать участие в планировании водохозяйственных работ на используемых ими водных объектах и вести контроль за расходованием целевых финансовых средств.

Самофинансирование водохозяйственной деятельности предполагает принятие ряда конструктивных мер со стороны государства. Необходимо существенное усиление экономического стимулирования водоохранной деятельности путем соответствующей корректировки экономического и налогового законодательства, создание механизма льготного кредитования по водным объектам, усиление контроля за целевым использованием средств, направленных на охрану и восстановление водных объектов.

В настоящее время принцип самофинансирования водного хозяйства принят за основу в большинстве стран мира. Государственные дотации необходимы для водообеспечения сельского хозяйства и сельского населения (орошаемое земледелие и централизованное водоснабжение сельского

населения), а также на водохозяйственную деятельность, носящую инфраструктурный характер.

Развитие рыночных отношений в водном хозяйстве во многом зависит и от эффективного государственного управления отраслью. Основной функцией государственного управления водным хозяйством является обеспечение целостности и своевременности решения водохозяйственных проблем, связанных с изучением, использованием и охраной водных ресурсов. Согласно Водному кодексу РФ в основу государственного управления водным хозяйством заложен принцип совместного ведения между федерацией и субъектами федерации. Этот принцип реализуется через образование федерального органа управления водным хозяйством, который создает в субъектах федерации территориальные органы управления водным хозяйством, осуществляющие управление от имени федерального органа.

Организационная структура управления водным хозяйством должна основываться на единстве принципов бассейнового регулирования и административно-территориального управления. Обусловленная природными факторами обособленность водных бассейнов и глубокая взаимосвязь между собой всех элементов бассейна вызывают необходимость рассматривать бассейн реки как единый объект управления. Т. е., производить расчеты по-

следствий взаимодействия тех или иных факторов (водозабор, сброс сточных вод, строительство водохранилищ и пр.) составлять прогнозы и осуществлять планирование необходимо для бассейна реки. Однако в пределах водосборной площади одного бассейна, как правило, располагается несколько субъектов федерации, каждый из которых имеет свои специфические и часто противоречивые интересы в сфере использования водных ресурсов и наделен значительной административной, экономической и нормативно-правовой самостоятельностью. С другой стороны, на территории одного субъекта федерации могут находиться несколько водосборов бассейнов разных рек. Целый ряд крупных речных бассейнов страны имеют трансграничное значение. Очевидна необходимость создания системы управления водным хозяйством на основе сочетания бассейнового и административно-территориального принципа.

Взаимоотношения субъектов федерации по поводу использования и охраны общих водных ресурсов должны базироваться на бассейновых соглашениях. В соответствии со статьей 120 Водного кодекса РФ предлагается создавать два органа для реализации бассейнового соглашения: бассейновый совет и бассейновое агентство (фонд).

Бассейновый совет формируется из представителей субъектов федерации, отвечающих за управление водными ресурсами на территории субъектов федерации. Он определяет структуру и назначает руководителя бассейнового агентства (исполнительного органа), утверждает планы работы, бюджеты и отчеты, осуществляет координацию усилий и принятие принципиальных решений.

Бассейновое агентство (фонд) является исполнительным органом бассейнового соглашения. Оно ведет всю текущую работу:

- составляет бизнес-планы всех осуществляемых мероприятий;
- выступает в качестве заказчика работ;
- наделяется юридическим правом заимствования на финансовых рынках;
- проводит конкурсные торги на право заключения контрактов на выполнение каких-либо работ;
- осуществляет надлежащий контроль за вы-

полнением договоров, контрактов, приемку работ;

- осуществляет отчет о своей деятельности перед бассейновым советом.

Роль федеральных органов власти, в частности Министерства природных ресурсов РФ, состоит в разработке экономически эффективной системы нормирования водопользования, системы платежей, налогов, штрафов, которая побуждала водопользователей к объединению усилий по рациональному использованию водных ресурсов.

Современное состояние водных объектов страны доказывает неэффективность действующих принципов и механизмов нормирования водохозяйственной деятельности, основанных на расчете ПДС и ПДК. ПДС накладывают достаточно жесткие ограничения на сброс загрязняющих веществ в водные объекты. При этом реальная ситуация на водных объектах (геохимические особенности, глубина и характер технологических изменений, особенности эксплуатации) не учитываются. Введение нормированных ПДК приводит к тому, что сброс загрязняющих веществ становится узаконенным. Хотя современная международная практика использования водных ресурсов направлена на минимизацию, а в дальнейшем и полный отказ от сбросов загрязняющих веществ в водные объекты. Кроме того, в современной науке еще не до конца изучены все процессы, происходящие в гидросфере, и механизм воздействия загрязняющих веществ на человека.

Поэтому при реализации эффективного управления водным хозяйством необходима разработка новой системы управления качеством водных ресурсов, которая позволит значительно снизить загрязнение водных объектов.

Таким образом, формирование рыночных отношений в водном хозяйстве зависит от организационно-экономических и нормативно-правовых основ функционирования водохозяйственного сектора экономики страны, что приведет к созданию реальных механизмов побуждения водопользователей к ресурсосбережению, накоплению необходимых средств для нормального функционирования и устойчивого развития водного хозяйства страны.

Список использованной литературы:

1. Водный кодекс Российской Федерации от 16.11.95 №167 – ФЗ. М., 1995.
2. Федеральный закон «О плате за пользование водными объектами» №71 – ФЗ от 6 мая 1998 г. //Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. – №19.
3. Постановление Правительства РФ №818 от 22 июля 1998г. «Об утверждении минимальных и максимальных ставок платы за пользование водными объектами по бассейнам рек, озерам, морям и экономическим районам» //Российская газета, 25 августа 1998.
4. Воды России (состояние, использование, охрана). Екатеринбург: Изд-во РосНИИВХ, 1999.
5. Концепция государственной политики в сфере использования, восстановления и охраны водных объектов в 1999-2005 годах. – М., 2000.