

Савина А.М.

Оренбургский государственный университет
E-mail sav-antonina@mail.ru

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В РЕГИОНЕ

Статья посвящена выявлению ключевых аспектов управления водными ресурсами в регионе с целью их рационального использования. Применяется концепция формирования регионального института регулируемого рынка водных отношений в управлении водными ресурсами. Предлагается организационная схема управления водопользованием, которая основывается на единстве подходов бассейнового регулирования и территориального администрирования, разделения контрольных и хозяйственных функций.

Ключевые слова: государственное управление водными ресурсами, региональные бассейновые агентства, бассейновые соглашения по использованию водных ресурсов региона, нормирование в водопользовании.

Бассейны рек представляют собой в достаточной степени единые природно-техногенные территориальные системы, целостность которых обусловлена межэлементными природными связями. Техногенные процессы в бассейнах рек развиваются от истока к устью. В соответствии с этим источники техногенеза, расположенные в верховьях или в средней части бассейна оказывают существенное влияние на формирование экологической ситуации в приустьевой части. Территории большинства крупных речных бассейнов характеризуются неоднородной и нередко сложной хозяйственной структурой. Подавляющая часть этих бассейнов захватывает территории нескольких областей или республик. Более половины бассейнов крупных рек включают в себя части территорий нескольких экономических районов и даже нескольких государств.

Выделение территорий как объектов управления на основе бассейнового принципа позволит решить несколько основных задач: во-первых, упорядочить систему мониторинга водных объектов, во-вторых, определить основные направления развития региональной водной политики, разработать и совершенствовать ее стратегию.

В связи с вышесказанным, в условиях адаптации водного хозяйства к рыночной экономике, необходимо проведение целого ряда институциональных преобразований как непосредственно в самой системе управления водным хозяйством, так и в системе водопользования в целом. В аспекте создания эффективного механизма платы за пользование водными объектами и реализации бассейнового подхода управ-

ления водным фондом региона целесообразно формирование регионального института регулируемого рынка водных отношений между собственником (государством) водных объектов и водопользователями (не зависимо от формы собственности). Это позволит, с одной стороны, обеспечить свободу экономического выбора в развитии и размещении в регионе хозяйствующих объектов относительно их спроса на водные ресурсы, а с другой стороны, адекватно реализовать права государства как собственника водных объектов на получение рентного дохода от их использования.

Такой институт водных отношений на региональном уровне должен основываться на диалектическом единстве интересов собственника водных объектов и их пользователей по восстановлению, охране и воспроизводству этих объектов, и он может быть практически реализован посредством создания соответствующей институциональной и организационной структуры. Используя зарубежный опыт управления водопользованием и исходя из анализа отечественной практики управления водопользованием, наиболее эффективной формой регулирования водных отношений в условиях рыночной экономики является создание и функционирование региональных бассейновых агентств (объединений, ассоциаций, союзов), включающих в свой состав собственника водных объектов (государство) и водопользователей, осуществляющих свою деятельность на территории данного региона [1], [2].

Правовой основой для создания такого рода объединений является Гражданский кодекс РФ (ст. 121 «Объединение юридических

лиц в ассоциации и союзы») и Водный кодекс РФ (ст. 120 «Бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов»). Но названные законы необходимо рассматривать лишь как правовую первооснову создания таких объединений, в последующем потребуются разработка специальных законодательных актов, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. Основной задачей такого рода регионального агентства является координация и объединение деятельности его членов, направленной на использование, охрану и воспроизводство водных ресурсов. Таким образом, региональное агентство осуществляет корпоративное управление водопользованием в регионе, обеспечивая при этом согласование интересов собственника водного объекта и водопользователей.

Региональное агентство (на территории бассейна реки или его части) создается на основе учредительного договора и соответствующего устава. Ядром и рабочим органом агентства должно стать унитарное предприятие, создаваемое на базе существующей территориальной структуры управления Министерства природных ресурсов РФ. Посредством создания унитарных предприятий, компетентных в области управления водными объектами на территории соответствующего бассейна реки и входящих в структуру региональных агентств, государство существенно сужает и упрощает свои прямые управляющие воздействия на процесс текущего водопользования. Оно ограничивается лишь контролем и изъятием рентного дохода, а также концентрирует все свое основное внимание на разработку и реализацию долгосрочных крупномасштабных общенациональных и региональных программ водопользования.

В агентство могут входить водопользователи, осуществляющие свою деятельность в бассейне реки:

- все водохозяйственные организации (не зависимо от форм собственности);
- крупные предприятия и организации, осуществляющие самостоятельную деятельность по использованию водных ресурсов;
- городские и районные станции водообеспечения;
- управления орошаемого земледелия;
- представители государственных, региональных и муниципальных органов власти;

– представители общественных природоохранных организаций и т. д.

Важно подчеркнуть, что участники агентства сохраняют свою самостоятельность как юридические лица, они лишь делегируют агентству полномочия на решение задач в области водопользования региона:

- водоснабжения населения, предприятий промышленности и сельского хозяйства;
- очистка и утилизация загрязненных сточных вод;
- предотвращение и ликвидация аварийного загрязнения водных объектов;
- регулирование режима рек;
- водоохранное строительство и распределение капитальных вложений;
- распределение текущих затрат, связанных с использованием воды;
- разработка региональных водных программ и т. д.

Принципиально важно то, что участники агентства координировано решают общие задачи водопользования с позиции интересов каждого участника агентства.

Проведенный анализ позволяет нам предложить следующую организационную схему управления, которая основывается на единстве подходов бассейнового регулирования и территориального (по субъектам Федерации) администрирования, разделения контрольных и хозяйственных функций (рис. 1).

Преимущество данной схемы управления заключается в ясной территориальной структуре при обеспечении бассейнового характера управления водопользованием и охраной водных ресурсов региона. Взаимоотношения субъектов Федерации по поводу использования водных ресурсов, на наш взгляд, должны строиться на заключении бассейновых соглашений. Эта практика широко распространена в мире. Важными факторами действенности бассейновых соглашений являются понимание общности коренных интересов (охрана здоровья населения, сохранение водно-ресурсного потенциала и т. д.) и экономическая заинтересованность водопользователей.

Собственно бассейновое соглашение должно содержать основные цели бассейновой кооперации, принципы их достижения, организационную структуру и общую экономическую схему реализации.

В приложениях к бассейновому соглашению (обновляются раз в один-три года) должны указываться технические и финансовые детали его реализации: местоположение контрольных створов, контрольные значения сточных и гидрохимических показателей, регламент опробования, программа мероприятий, источники и размер финансирования и т. д.

Предлагаемая организационная схема отвечает принципу разграничения функций управления в области использования и охраны водных ресурсов бассейна реки, определенного Водным кодексом РФ (ст. 69). Заключение бассейнового соглашения и создание указанных структур не требует внесения изменений в законодательство РФ, однако сам подход и механизм реализации могут потребовать нормативно-правовой поддержки на уровне субъекта Федерации. Роль федеральных органов, особенно Министерства природных ресурсов РФ, в данном процессе состоит в разработке такой системы нормирования водопользования, системы ценообразования и стимулирования, которая побуждала бы водопользователей к рациональному использованию водных ресурсов.

Качественное состояние водных объектов Оренбургской области является наглядным доказательством неэффективности действующих принципов и механизмов нормирования водо-

хозяйственной деятельности (забора природных вод, сброса сточных вод) предприятий. Дав в свое время определенный эффект, политика нормирования сбросов загрязняющих веществ, основанная на идеологии ПДС-ПДК, требует существенных изменений.

С одной стороны, она накладывает достаточно жесткие ограничения на сброс загрязняющих веществ. При этом реальная ситуация на водном объекте (геохимические особенности, глубина и характер техногенных изменений, особенности эксплуатации) не учитывается. Практически все водные объекты Оренбургской области отнесены к водоемам рыбохозяйственного назначения с применением соответствующих требований к качеству воды. Это, в свою очередь, приводит к парадоксальной ситуации: зачастую предприятия должны сбрасывать воду лучшего качества, чем забрали.

С другой стороны, нормирование приводит к тому, что сброс становится узаконенным. Тогда как в соответствии с современными представлениями и передовой международной опыт водохозяйственная политика должна быть ориентирована на перманентную минимизацию сброса загрязняющих веществ, вплоть до полного прекращения в стратегической перспективе. Следует учитывать и такой объективный фактор, как неполнота знаний о сложнейших

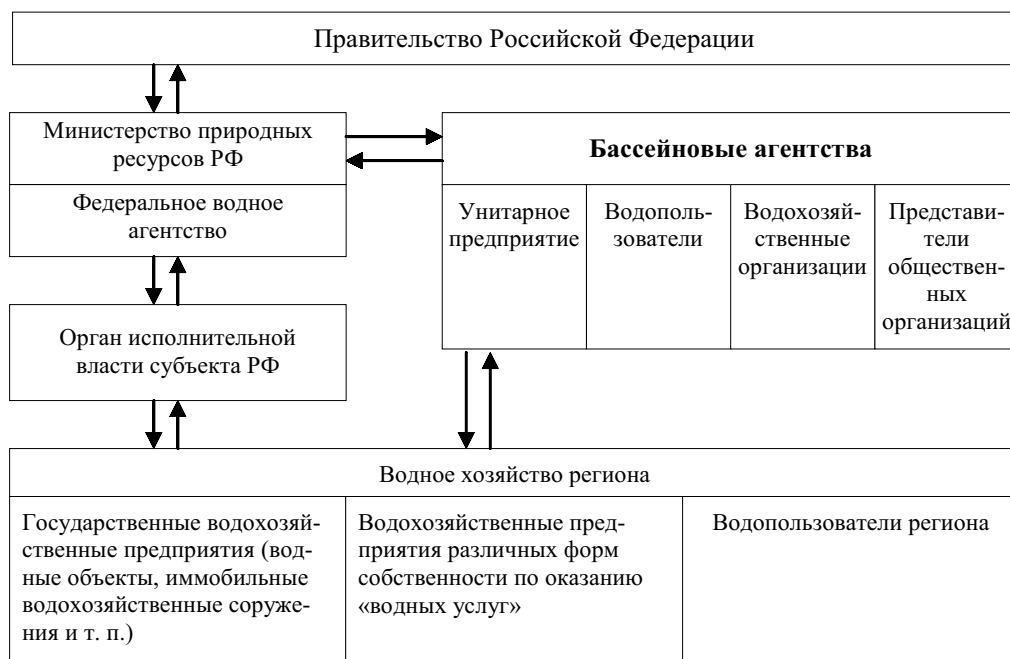


Рисунок 1. Организационная схема управления водопользованием на территории региона

процессах, происходящих в гидросфере, и о механизмах воздействия загрязняющих веществ на человека. Всегда остается вероятность «недочета» опасного воздействия загрязнения на человека.

Поэтому, в рамках совершенствования нормирования в системе экономического механизма управления водопользованием необходимо выделить два направления реализации.

Первое – совершенствование порядка регламентирования стандарта качества природных вод. Общегосударственное регламентирование должно носить рамочный характер. В соответствующих документах должно быть закреплено понятие региональных (или бассейновых) стандартов качества воды, которые в полной мере должны учитывать региональные гидрохимические особенности, глубину и обратимость техногенных изменений и пр. Методика определения таких стандартов является предметом глубоких научных исследований и должна стать основной составляющей документов, определяющих порядок государственного регламентирования качества воды.

Второе направление – разработка идеологии целевых показателей качества воды. Суть ее состоит в следующем. После того, как для конкретного водного объекта определен региональный стандарт качества, тщательно оценивается состояние водного объекта, инвентаризируются основные точечные и диффузные источники загрязнения. Далее проводится анализ технологий очистки сточных вод, оцениваются технические и экономические аспекты их применения в регионе и обозначаются ожидаемые показатели качества воды, которые и утверждаются решением региональных законодательных органов власти. Следовательно, в основу расчета платежей за сброс загрязненных сточных вод в водные объекты закладываются не ПДК, а эти целевые показатели. Таким образом, может быть реализована идеология поэтапной минимизации сброса загрязняющих веществ в водоемы. При этом экономическая обоснованность целевых показателей обеспечивает хорошую мотивацию субъектам водохозяйственной деятельности.

В новых рыночных условиях хозяйствования важную стимулирующую роль играет ценовая политика в водопользовании [3]. Изменение политики цен в области водопользования зависит от платежей за загрязнение водных объек-

тов, а также вида технологии и качества продукции. Законом РФ «Об охране окружающей природной среды» предусмотрены льготы в области ценообразования на выпускаемую экологически чистую продукцию с применением малоотходных и безотходных технологий.

Ценовой рычаг экономического управления является наиболее действующим только в условиях свободного рынка при развитой конкуренции. Местные органы власти могут предоставлять льготы в виде компенсаций, кредитов, надбавок предприятиям, производящим экологически чистую продукцию, использующим малоотходную и безотходную технологию

Смысл льготного ценообразования состоит в том, что экологически чистая продукция реализуется по более низкой цене, чем продукция экологически грязная или произведенная на экологически грязном производстве. В условиях конкуренции предприятие, производящее экологически чистую продукцию, имеет больший товароборот, ускоренную возвратность капитала и, следовательно, большую прибыль.

В условиях ограниченности финансовых ресурсов государства в обеспечении материальной базы водного хозяйства наиболее значимы возможности предпринимательства. Как показал анализ зарубежного опыта, в мире уже давно функционирует рынок платных услуг в водном хозяйстве. С целью улучшения финансирования водного хозяйства нами предлагается введение и развитие платных услуг в водном хозяйстве региона:

- комплексная эколого-экономическая оценка функционирования промышленных предприятий, предусматривающая: экологический аудит, экологическую экспертизу проектов создания, реконструкции или развития промышленных объектов, оценку воздействия на водные объекты, разработку стратегии водоохранной деятельности и контроля загрязнения водных ресурсов;

- разработка и эколого-экономическое обоснование стратегии регионального развития, включающее: разработку долгосрочных программ обеспечения экологической безопасности региона, разработку экономического механизма управления предприятием с учетом специфических особенностей региона;

- анализ целесообразности инвестиций в объекты водного хозяйства: проведение комп-

лексной предпроектной экспертизы, обоснование экономической целесообразности продажи собственности;

– маркетинговые исследования по развитию рынка воды и водоохраных технологий на основе прогнозирования перспектив развития водного хозяйства;

– проектно-конструкторские исследования в области охраны водных ресурсов, направленные на обоснование и выбор наилучших технологий в области охраны водных ресурсов, разработку программ перевода промышленных предприятий на малоотходные и безотходные технологии, подбор очистного оборудования;

– разработка информационных технологий, программного обеспечения, баз данных и экспертных систем в области охраны водных ресурсов;

– научный анализ и моделирование процессов деградации водных объектов, определение риска и оценка затрат на мероприятия по управлению уровнем загрязнения водных объектов: определение риска возрастания заболеваемости населения в результате антропогенного загрязнения водных объектов. Разработка системы эколого-экономических моделей управления и оптимизации водопользования;

– подготовка и повышение квалификации специалистов в области водопользования; разработка методических материалов и учебных пособий, организацию и проведение семинаров и конференций, разработку методов и средств интенсификации обучения и т. д.

Важнейшее направление работы органов экологической службы – содействие созданию и стимулированию деятельности предприятий, обеспечивающих оздоровление окружающей среды.

Помимо обозначенных аспектов управления водопользованием, необходимо создание в регионе экологического научно-информационного центра, с целью широкого привлечения ученых, населения и предпринимателей к водоохранной деятельности (рис. 2). Научно-информационный экологический центр должен обладать полной информацией о состоянии всех видов природных ресурсов региона, в том числе и водных, о экологически неблагоприятных водных объектах и возможных профилях промышленных предприятий, обеспечивающих оздоровление водных ресурсов.

При этом перечень информационных материалов по каждому водному объекту, который должен включать следующие сведения:



Рисунок 2. Структура научно-информационного центра управления водопользованием региона

- источники и характер ущерба, наносимого водному объекту, его объемные показатели;
- характеристика региональных условий в пределах конкретного водного бассейна, которые могут повлиять на строительство и функционирование предприятий;
- рекомендуемые профили малых предприятий, создание которых обеспечит оздоровление водных ресурсов региона;
- рекомендуемые типовые технологические и строительно-технологические решения (с характеристикой технико-экономических показателей) и т. п.

Региональный научно-информационный центр должен содержать три блока информации по наличию, состоянию водных ресурсов и деятельности водопользователей. Информация должна строиться так, чтобы отражать все аспекты водопользования в регионе. Понятно, что информация, предоставляемая центром, может быстро меняться или устаревать. Для ее своевременного учета и отражения необходим соответствующий мониторинг.

Информационный центр должен тесно сотрудничать с научно-исследовательскими центрами, средствами массовой информации и региональными органами власти и местного самоуправления.

Региональные органы власти заинтересованы в широком развитии предпринимательской деятельности, которая способствовала бы оздо-

ровлению окружающей среды. Поэтому, есть основания считать, что на сегодняшний день широкое привлечение малого и среднего бизнеса, ориентированного на водоохранные и водосберегающие технологии, является основным направлением работы по улучшению экологической обстановки на водных объектах в регионе.

Таким образом, предлагаемые схемы структуры управления водопользованием должны помочь решить задачу перехода водного хозяйства в рыночные условия хозяйственной деятельности. В перспективе развитие рыночных отношений и конкуренция приведут к значительному повышению технического и технологического уровня производства, водосбережению, что в конечном итоге позволит значительно уменьшить загрязнение водных объектов. У населения и водопользователей необходимо развивать новые ценности и нравственные установки, пересматривать структурные потребности, цели, приоритеты и способы деятельности. Это потребует комплекса радикальных политических, экономических, технологических, законодательных и других мер. При этом должен выполняться принцип разумных компромиссов при разрешении возникающих конфликтов между необходимостью соблюдения регламентаций и ограничений в водопользовании и экономической мотивацией водохозяйственной деятельности.

15.11.2012

Список литературы:

1. Методические рекомендации по порядку подготовки и реализации бассейновых соглашений / Министерство природных ресурсов Российской Федерации; ФГУП Рос НИИВХ. – Екатеринбург, 2001. – 44 с.
2. Концепция государственной политики в сфере использования, восстановления и охраны водных объектов / Министерство природных ресурсов Российской Федерации. – М.-Екатеринбург, 2001. – 28 с.
3. Голуб А. А., Струкова Е. Б. Экономические методы управления природопользованием. – М.: Наука, 1993. – 136 с.

Сведения об авторе:

Савина Антонина Мечеславовна, доцент кафедры государственного и муниципального управления Оренбургского государственного университета, кандидат экономических наук, доцент
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 6103, тел. (3532) 372442, e-mail: sav-antonina@mail.ru

UDC 351/354: 556.18: 332.1

Savina A.M.

Orenburg state university, e-mail: sav-antonina@mail.ru

THEORETICAL ASPECTS OF WATER RESOURCES MANAGEMENT IN THE REGION

The article is devoted to the identification of the key aspects of the water resources management in the region with the purpose of their rational use. The concept of regional Institute of the regulated market of water relations' formation in water resources management is used. It is suggest the organizational scheme to water management, which is based on the unity of approaches basin regulation and territorial administration, the division of control and economic functions.

Key words: state management of water resources, regional basin agencies, basin agreements on the use of water resources of the region, the regulation in water use.