

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПЕРЕХОДУ К ПОБАССЕЙНОВОЙ СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

© 2014 г. С.Д. Беляев, Ю.Б. Мерзликина, Н.Б. Прохорова

ФГУП «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов», г. Екатеринбург

Ключевые слова: водные ресурсы, система управления, бассейновый принцип, самофинансирование.



С.Д. Беляев



Ю.Б. Мерзликина



Н.Б. Прохорова

Представлены предложения по организационным и экономическим механизмам поэтапного перехода к побассейновой системе управления водными ресурсами и водопользованием, обеспечивающей практическую реализацию «бассейнового принципа» и самофинансирование водного сектора экономики.

В статье использованы следующие сокращения:

- БО – Бассейновый округ
- БЦБФ – Бассейновый целевой бюджетный фонд
- ВК – Водный кодекс РФ (от 3.06.2006 № 74-ФЗ)
- ВС – Водная стратегия РФ на период до 2020 г. (Утв. распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р)
- ВО – Поверхностный водный объект
- РЦБФ – Региональный целевой бюджетный фонд
- СКИОВО – Схема комплексного использования и охраны водных объектов
- ФЗ-219 – Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Общепризнано [1–4], что бассейновый принцип управления водными ресурсами и водопользованием является наиболее эффективным и с экономической, и с природоохранной точек зрения. В Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года (ВС) в качестве одного из направлений «совершенствования государственного управления в области использования и охраны водных объектов» обозначен «переход к интегрированному управлению водными ресурсами в границах речных бассейнов» при поэтапном изменении «статуса бассейновых советов как координирующих органов на органы, принимающие практические управленческие решения по вопросам реализации государственной политики в рамках бассейнового округа, оптимизации водохозяйственной и водоохранной деятельности».

Работы по совершенствованию системы государственного управления водохозяйственным комплексом планировалось провести на первом этапе реализации ВС – с 2009 по 2012 гг. Однако никаких существенных изменений в системе за это время (и по сегодняшний день) не произошло, если не считать незначительного перераспределения функций между Росприроднадзором и Ростехнадзором. Правда был принят чрезвычайно важный Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ФЗ-219).

В статье проанализирована действующая система управления водными ресурсами и водопользованием, представлены рекомендации по ее совершенствованию в русле ВС с учетом новаций законодательства.

Начнем с уточнения дефиниций. На основе анализа имеющихся определений [5, 6] можем предложить следующую развернутую формулировку. Под бассейновым принципом понимается такой подход к управлению водными ресурсами, при котором:

- планирование водохозяйственной деятельности осуществляется для бассейна в целом, с учетом последствий всей совокупности проводимых на нем мероприятий;
- план бассейновых водохозяйственных мероприятий согласуется со всеми заинтересованными сторонами в соответствии с узаконенной процедурой;
- платежи за водопользование в пределах бассейна непосредственно связаны с затратами на водохозяйственные мероприятия, входящие в согласованный бассейновый план.

Последний пункт сформулирован достаточно мягко. Конечная цель – самофинансирование водохозяйственной деятельности в пределах речного бассейна, является «идеальной». Она достигается в той мере, в которой это позволяют социально-экономические условия. Но, в любом случае, ставки платежей за водопользование должны зависеть от затрат на запланированные бассейновые водохозяйственные мероприятия.

Водный кодекс РФ (ВК) постулирует бассейновый подход в качестве одного из основных принципов водного законодательства и приводит его в такой формулировке (п. 9, ст. 3): «*регулирование водных отношений в границах бассейновых округов (бассейновый подход)*». Подобная трактовка бассейнового принципа представляется довольно неопределенной. Если «регулирование» подразумевает «правовое регулирование», тогда этот принцип можно понять таким образом, что по различным бассейновым округам (БО) действуют различные нормативные правовые акты, регулирующие отношения по использованию и охране водных объектов (ВО). На практике ничего подобного нет, и трудно себе представить нормотворчество в границах бассейнов. Для исключения неверных трактовок, на наш взгляд, в ВК следовало бы говорить прямо о **бассейновом принципе управления** водными ресурсами. Будем в дальнейшем считать, что это и имелось в виду.

Следует отметить еще одну особенность формулировки ВК: в качестве единицы управления предложен не речной бассейн (согласно ст. 1 ВК – «*территория, поверхностный сток вод с которой через связанные водоемы и водотоки осуществляется в море или озеро*»), а БО. В ст. 28 Водного кодекса читаем: «*бассейновые округа являются основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов и состоят из речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей*». То есть речные бассейны являются составными частями БО. Такое определение близко принятому в Рамочной Водной Директиве ЕС [7] с тем лишь отличием, что в Директиве формулировка более четкая: «*состоит из одного или нескольких соседствующих бассейнов*»). Однако в перечне БО (п. 2 ст. 28 ВК) имеются Камский, Окский, Верхневолжский и Нижневолжский (бассейн Волги), Верхне-Обский, Нижне-Обский и Иртышский (бассейн Оби), Ангаро-Байкальский и Енисейский округа (бассейн Енисея), представляющие **участки** крупных речных бассейнов (с прилегающими к ним небольшими бассейнами). Очевидно несоответствие установленных БО определениям БО и бассейна, приведенным в ВК. Участки бассейнов, естественно, могут рассматриваться как элементы системы управления, но не как самостоятельные единицы управления. Например, водохозяйственные балансы и основанные на них лимиты/квоты водозабора и водоотведения необходимо рассчитывать (а значит, и согласовывать) по бассейну в целом.

Указанное несоответствие бассейновому принципу уже отрицательно сказалось на эффективности управления. Например, по бассейну р. Волги СКИОВО разрабатывались по заказу разных БВУ, в разное время, разными исполнителями по 5 частям бассейна: Окскому БО, Камскому БО, бассейну р. Суры, части Верхневолжского БО (Волга ниже Рыбинского водохранилища до впадения Оки) и оставшейся части Волжского бассейна. Результаты

оценивались и согласовывались независимо и в разное время четырьмя Бассейновыми советами: Камским, Окским, Верхневолжским и Нижневолжским. Комментарии – излишни!

Другая управленческая проблема видится в объединении различных, порой достаточно удаленных друг от друга, бассейнов в один БО без учета границ субъектов РФ (СРФ), которые являются территориальными единицами государственной системы управления.

В качестве примера приведем Балтийский БО, который объединяет следующие гидрографические единицы:

- 01.01.00 р. Неман и реки бассейна Балтийского моря (русская часть в Калининградской обл.);
- 01.02.00 р. Западная Двина (русская часть бассейна);
- 01.03.00 р. Нарва (русская часть бассейна);
- 01.04.00 р. Нева (включая бассейны рек Онежского и Ладожского озера);
- 01.05.00 Реки Карелии бассейна Балтийского моря (русская часть бассейнов).

Расположен Балтийский БО на территориях 9 субъектов РФ: Калининградская, Псковская, Тверская, Смоленская, Ленинградская, Новгородская, Архангельская, Вологодская области и Республика Карелия. Бассейновые советы созданы в каждом БО. Основная их функция – согласовывать противоречивые интересы различных заинтересованных сторон (а по ВС – принимать решения!), в т. ч. исполнительных органов власти субъектов РФ, водопользователей. Совершенно непонятно, какова заинтересованность в решении вопросов Калининградской области может быть у остальных 8 субъектов РФ или, например, как могут участвовать в принятии решений в вопросах водораспределения по подбассейну Западной Двины представители 6 областей, территории которых этого бассейна не касаются?

«Перекройка» БО для устранения указанных проблем была бы желательна, но практически она трудноосуществима, поскольку кодификация ВО в Государственном водном реестре основана на номерах гидрографических единиц, которые содержат номер БО. При такой «административной» кодификации ВО (в противовес естественной: море – главная река – приток...) любые изменения в системе управления приведут либо к смене кодов, либо к потере их смысла.

Полагаем, что для БО, состоящих из нескольких бассейнов, следует ограничиться рассмотрением возможности раздела таких БО на участки с учетом границ бассейнов и субъектов РФ, созданием Бассейновых советов по таким участкам. А для бассейнов, разбитых на несколько БО, следует создать объединенные Бассейновые советы. Одним из принципов формирования такого совета мог бы быть представительный: например, по 5 предста-

вителей от Бассейновых советов, действующих на территории бассейна – председатель, представители региональных органов власти, муниципалитетов, водопользователей, общественных организаций. В объединенном Бассейновом совете в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 ноября 2006 г. № 727 также должны быть представлены заинтересованные федеральные органы исполнительной власти.

Еще один аспект. С точки зрения управления, рационально, чтобы в каждом бассейне имелся бассейновый орган управления. В настоящее время это Бассейновые водные управления (БВУ) Росводресурсов. Однако зона деятельности БВУ до сих пор остается не столько бассейновой, сколько территориальной, что только усугубляет отмеченное выше несоответствие системы управления бассейновому принципу. Например, официально [8] описание зоны деятельности Нижне-Обского БВУ выглядит так: «в бассейне реки Оби, на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа, Курганской, Свердловской, Тюменской, Челябинской, Омской областей». Фактически Нижне-Обское БВУ осуществляет свои функции по всем ВО на территориях указанных субъектов РФ вне зависимости от принадлежности к бассейнам, включая водные объекты Нижне-Обского БО, Иртышского БО и Верхне-Обского БО (бассейн Оби), Камского БО (бассейн Волги) и Уральского БО (бассейн Урала). Таким образом, один БВУ решает задачи управления в нескольких бассейнах (и БО!), а один бассейн (и БО!) управляется несколькими БВУ.

Сопоставление актуальных зон деятельности БВУ, границ БО, бассейнов и субъектов РФ позволяет с учетом приведенных выше соображений предложить структуру управления, не противоречащую бассейновому принципу (см. таблицу). Она не имеет претензий на окончательное решение, но могла бы стать хорошей основой для начала работы по административному обеспечению реализации бассейнового принципа.

От предложений по организационной схеме управления перейдем к предложениям по ее функционированию: принятию управленческих решений и распределению финансовых потоков.

В соответствии со ст. 26 ВК значительная часть полномочий РФ в области водных отношений передана органам государственной власти субъектов РФ. При этом средства от платы за пользование водными объектами стали источником пополнения федерального бюджета и покрытия государственных расходов на выполнение водохозяйственных мероприятий в соответствии с выделенными полномочиями по уровням управления.

Центральным звеном управления водохозяйственной деятельностью остается Федеральное агентство водных ресурсов и его территориальные органы. Формирование системы планирования водохозяйственной деятельности, администрирование платежей за пользование водными ресурсами,

Таблица. Предлагаемая структура управления по бассейновым округам

Действующие		Предложение		
Бассейновый округ	БВУ	Бассейновый округ/участок (состав по гидрографическим единицам)	БВУ	Бассейновый совет (состав по субъектам РФ)
Балтийский	Невско-Ладожское	Балтийский/Неманский (01.01.00 Неман и реки бассейна Балтийского моря (российская часть в Калининградской области))	Невско-Ладожское	Неманский (Калининградская)
	Невско-Ладожское, Московско-Ожское	Балтийский/Двинский (01.02.00 Западная Двина (российская часть бассейна), Западная Двина (российская часть бассейна))	Невско-Ладожское	Двинский (Псковская, Смоленская, Тверская)
	Невско-Ладожское, Московско-Ожское	Балтийский/Балтийский (01.03.00 Нарва (российская часть бассейна), 01.04.00 Нева (включая бассейны рек Онежского и Ладжского озера))	Невско-Ладожское	Балтийский (Архангельская, Вологодская, Республика Карелия, Ленинградская, Новгородская, Псковская, Тверская)
	Невско-Ладожское	Балтийский/Карельский (01.05.00 Реки Карелии бассейна Балтийского моря (российская часть бассейнов))	Невско-Ладожское	Карельский (Республика Карелия)
Баренцево-Беломорский	Двинско-Печорское	Баренцево-Беломорский/Баренцевский (02.01.00 Бассейны рек Кольского полуострова, впадающих в Баренцево море (российская часть бассейнов))	Двинско-Печорское	Баренцевский (Мурманская)
	Двинско-Печорское	Баренцево-Беломорский/Беломорский (02.02.00 Бассейны рек Кольского полуострова и Карелии, впадающих в Белое море (российская часть бассейнов))	Двинско-Печорское	Беломорский (Мурманская, Республика Карелия, Архангельская)
Двинско-Печорский	Двинско-Печорское, Камское	Двинско-Печорский/Двинский (03.01.00 Онега, 03.02.01 Малая Северная Двина, 03.02.02 Вычегда, 03.02.03 Северная Двина ниже места слияния Вычегды и Малой Северной Двины, 03.07.00 Бассейны рек о. Новая Земля)	Двинско-Печорское	Двинский (Архангельская, Вологодская, Кировская, Республика Коми)

Продолжение таблицы		Предложение		
Бассейновый округ	Действующие	Бассейновый округ/участок (состав по гидрографическим единицам)	БВУ	Бассейновый совет (состав по субъектам РФ)
Двинско-Печорский	БВУ	Двинско-Печорский/Печорский (03.03.00 Мезень, 03.04.00 Бассейны рек Баренцева моря между речья Печоры и Мезени, 03.05.00 Печора, 03.06.00 Бассейны рек Баренцева моря между речья Печоры и Оби)	Двинско-Печорское	Печорский (Архангельская, Республика Коми, Ненецкий АО)
	Московско-Окское, Донское	Днепровский	Днепровское	Днепровский (Смоленская, Брянская, Калужская, Орловская, Курская, Белгородская)
Донской	Донское, Московско-Окское, Верхне-Волжское, Нижне-Волжское, Кубанское, Западно-Каспийское	Донской	Донское	Донской (Тульская, Липецкая, Орловская, Курская, Воронежская, Рязанская, Тамбовская, Белгородская, Волгоградская, Ростовская, Саратовская, Пензенская, Республика Калмыкия, Ставропольский и Краснодарский края)
	Кубанское, Донское	Кубанский	Кубанское	Кубанский
Западно-Каспийский	Западно-Каспийское, Кубанское	Западно-Каспийский/Междуреченский (07.01.00 Реки бассейна Каспийского моря между речья Терек и Волги)	Западно-Каспийское	Междуреченский (Ставропольский край, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Дагестан, Чеченская Республика)
	Западно-Каспийское, Кубанское	Западно-Каспийский/Терекский (07.02.00 Терек (российская часть бассейна))	Западно-Каспийское	Терекский (Республика Северная Осетия-Алания, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Ставропольский край, Чеченская Республика, Республика Дагестан)

	Каспийский (Республика Дагестан, Чеченская Республика)	Каспийское	Каспийское	Каспийское	Каспийское	Каспийский (Республика Дагестан, Чеченская Республика)
	Калмыцкий (Республика Калмыкия, Волгоградская, Астраханская обл.)	Западно-Каспийское	Западно-Каспийский (07.03.00 Реки бассейна Терек до Государственной границы РФ (российская часть бассейнов))	Западно-Каспийское, Нижне-Волжское	Западно-Каспийский/Калмыцкий (07.04.00 Бессточные районы между-речья Терек, Дона и Волги)	Калмыцкий (Республика Калмыкия, Волгоградская, Астраханская обл.)
Уральский	Нижне-Волжское, Камское, Нижне-Обское	Нижне-Волжское	Уральский (12.01.00 Урал (российская часть бассейна))	Нижне-Волжское, Камское, Нижне-Обское	Уральский (12.01.00 Урал (российская часть бассейна))	Уральский (Челябинская, Республика Башкортостан, Оренбургская, Саратовская обл.)
			Волжский (условный, включает Верхневолжский, Окский, Камский, Нижневолжский БО и часть Уральского БО)		Волжский	Волжский
Верхневолжский	Верхне-Волжское, Московско-Окское, Нижне-Волжское, Невско-Ладожское, Двинско-Печерское	Верхне-Волжское	Волжский/Верхневолжский	Верхне-Волжское, Московско-Окское, Нижне-Волжское, Невско-Ладожское, Двинско-Печерское	Верхне-Волжское	Верхневолжский (Тверская, Смоленская, Московская, Ярославская, Владимирская, Вологодская, Новгородская, Ленинградская, Костромская, Ивановская, Нижегородская, Кировская, Республика Марий Эл, Чувашская Республика, Ульяновская обл., Республика Татарстан, Пензенская, Саратовская обл., Республика Мордовия)
Окский	Московско-Окское, Верхне-Волжское	Московско-Окское	Волжский/Окский	Московско-Окское, Верхне-Волжское	Московско-Окское	Окский (Орловская, Тульская, Калужская, Смоленская, Московская, Брянская, Рязанская, Липецкая, Тамбовская, Владимирская, Пензенская обл., Республика Мордовия, Нижегородская, Ярославская, Ивановская обл.)

Продолжение таблицы		Предложение		
Бассейновый округ	Действующие	Бассейновый округ/участок (состав по гидрографическим единицам)	БВУ	Бассейновый совет (состав по субъектам РФ)
Камский	Камское, Нижне-Обское, Верхне-Волжское, Нижне-Волжское, Двинско-Печерское	Волжский/Камский	Камское	Камский (Пермский край, Кировская, Республика Удмуртия, Республика Коми, Свердловская обл., Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Оренбургская, Челябинская, Нижегородская обл., Республика Марий Эл)
Нижневолжский	Нижне-Волжское, Верхне-Волжское	Волжский/Нижневолжский	Нижне-Волжское	Нижневолжский (Республика Татарстан, Самарская, Оренбургская, Ульяновская, Пензенская, Саратовская, Волгоградская, Астраханская обл.)
Уральский	Нижне-Волжское	Волжский/Узенский (12.01.02 Большая и Малый Узень (российская часть бассейна))	Нижне-Волжское	Нижневолжский (см. выше)
		Обский (условный, включает Верхнеобский, Иртышский и Нижнеобский)	Одно из БВУ выполняет роль координирующего органа, либо создается такой орган	Обский
Верхнеобский	Верхне-Обское, Енисейское, Нижне-Обское	Обский/Верхнеобский (13.01.00 (Верхняя) Обь до впадения Иртыша без 13.01.01.200 Бессточная территория между бассейнами рек Обь, Енисей и границей РФ с Монголией)	Верхне-Обское	Верхнеобский (Республика Алтай, Алтайский край, Новосибирская, Кемеровская, Томская обл., Республика Хакасия, Красноярский край, Омская обл., Ханты-Мансийский АО)
Иртышский	Нижне-Обское, Верхне-Обское, Камское, Нижне-Волжское	Обский/Иртышский	Нижне-Обское	Иртышский (Омская, Новосибирская, Тюменская, Курганская, Челябинская, Оренбургская обл., Республика Башкортостан, Свердловская обл., Пермский край, Ханты-Мансийский АО)

Нижнеобский	Нижне-Обское, Двинско-Печерское, Енисейское	Обский/Карский (15.01.00 Реки бассейна Карского моря между речья Печоры и Обь, 15.04.00 Пур, 15.05.00 Таз)	Нижне-Обское	Карский (Ямало-Ненецкий АО, Ненецкий АО, Республика Коми, Красноярский край)
Нижнеобский	Нижне-Обское	Обский/Нижнеобский (15.02.00 (Нижняя) Обь от впадения Иртыша, 15.03.00 Надым)	Нижне-Обское	Нижнеобский (ХМАО, ЯНАО)
	Енисейское	Енисейский объединенный (условный, включает Ангаро-Байкальский и Енисейский БО, а также одну гидрологическую единицу Верхнеобского БО)	Енисейское	Енисейский объединенный
Ангаро-Байкальский	Енисейское, Амурское	Енисейский объединенный/Ангаро-Байкальский	Енисейское	Ангаро-Байкальский (Иркутская обл., Республика Бурятия, Красноярский край, Забайкальский край)
Енисейский	Енисейское, Нижне-Обское	Енисейский объединенный/Енисейский (17.01.00 Енисей (российская часть бассейна), 13.01.01.200 Бессточная территория между бассейнами рек Обь, Енисей и границей РФ с Монголией)	Енисейское	Енисейский (Республика Тыва, Хакасия, Красноярский край)
	Енисейское, Нижне-Обское, Ленское	Енисейский объединенный/Таймырский (17.02.00 Пясина, 17.03.00 Нижняя Таймыра, 17.04.00 Хаганга)	Енисейское	Таймырский (Красноярский край, ЯНАО, Республика Саха (Якутия)). Участие в Енисейском объединенном БС не обязательно
Ленский	Ленское, Енисейское, Амурское	Ленский/Ленский (18.03.00 Лена)	Ленское	Ленский (Иркутская обл., Республика Бурятия, Забайкальский край, Амурская обл., Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Красноярский край)
	Ленское, Енисейское	Ленский/Полярный (18.01.00 Анабар, 18.02.00 Оленек, 18.04.00 Яна, 18.05.00 Индигирка)	Ленское	Полярный (Республика Саха (Якутия), Красноярский край, Магаданская обл.)

Окончание таблицы		Предложение		
Бассейновый округ	Действующие	Бассейновый округ/участок (состав по гидрографическим единицам)	БВУ	Бассейновый совет (состав по субъектам РФ)
	БВУ			
Анадыро-Колымский	Ленское, Амурское	Анадыро-Колымский/Колымский (19.01.00 Колыма)	Ленское	Колымский (Республика Саха (Якутия), Чукотский АО, Магаданская обл., Хабаровский край)
	Амурское	Анадыро-Колымский/Чукотский (19.02.00 Бассейны рек Восточно-Сибирского моря восточнее Колымы, 19.03.00 Бассейны рек Чукотского моря, 19.04.00 Бассейны рек Берингова моря (от Чукотки до Анадыря), 19.05.00 Анадырь)	Амурское	Чукотский (Чукотский АО, Камчатский край)
	Амурское	Анадыро-Колымский/Камчатский (19.06.00 Бассейны рек Берингова моря (южнее Анадыря), 19.07.00 Река Камчатка, 19.08.00 Реки Камчатки бассейна Охотского моря (до Пенжины), 19.09.00 Пенжина)	Амурское	Камчатский (Камчатский край, Чукотский АО)
	Ленское	Анадыро-Колымский/Магаданский (19.10.00 Бассейны рек Охотского моря от Пенжины до хр. Сунгар-Хаята)	Ленское	Магаданский (Магаданская обл., Хабаровский край)
Амурский	Амурское	Амурский/Амурский (20.03.00 Амур (российская часть бассейна))	Амурское	Забайкальский край, Амурская, Хабаровский край, Еврейская АО, Приморский край)
	Амурское	Амурский/Приморский (20.04.00 Бассейны рек Японского моря)	Амурское	Приморский край, Хабаровский край
	Амурское	Амурский/Сахалинский (20.05.00 Бассейны рек о. Сахалин)	Амурское	Сахалинская

а также взаимодействие с различными министерствами и ведомствами по поводу подготовки проектов бюджетного финансирования водохозяйственного комплекса сконцентрированы в его функциях и полномочиях.

Непосредственно реализацией водохозяйственных проектов на водных объектах занимаются подведомственные агентству предприятия и организации, а также органы государственной власти субъектов Федерации в сфере природопользования в рамках переданных агентством полномочий.

Принципиальная схема формирования финансовых ресурсов водохозяйственного комплекса представлена на рис. 1. Источниками направляемых на финансирование водохозяйственных и водоохраных мероприятий финансовых средств являются средства от платного водопользования, средства в возмещение вреда водным объектам и прочие платежи, осуществляемые водопользователями. Со стороны государства используются инструменты экономического стимулирования снижения негативного воздействия на водные объекты и их ресурсы, а также прочие инструменты финансового обеспечения водохозяйственной деятельности, такие как страхование водохозяйственных рисков с целью формирования фондов возмещения при наступлении некоторых чрезвычайных ситуаций на водных объектах и водохозяйственных сооружениях.

Непосредственно осуществляемые на водных объектах и водохозяйственных сооружениях мероприятия могут финансироваться через федеральные и региональные целевые программы, а также за счет средств, выделяемых из бюджетов различного уровня на осуществление функций и полномочий органов государственной власти федерального и регионального уровней.

Система выделения средств на водохозяйственные и водоохраные мероприятия сформирована следующими финансовыми инструментами:

– *субвенции*, выделяемые из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на осуществление органами государственной власти субъектов РФ отдельных полномочий РФ в области водных отношений, предоставляются бюджетам субъектов РФ в соответствии со сводной бюджетной росписью федерального бюджета в пределах лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных в установленном порядке Федеральному агентству водных ресурсов на соответствующий финансовый год;

– *субсидии* за счет средств федерального бюджета на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в кредитных организациях на финансирование инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и модернизации систем оборотного и повторно-последовательного водоснабжения и комплексов очистных сооружений, осуществляется в рамках реализации мероприятий ФЦП;

– *субсидии* бюджетам субъектов РФ на софинансирование региональных целевых программ в области использования и охраны водных объектов;

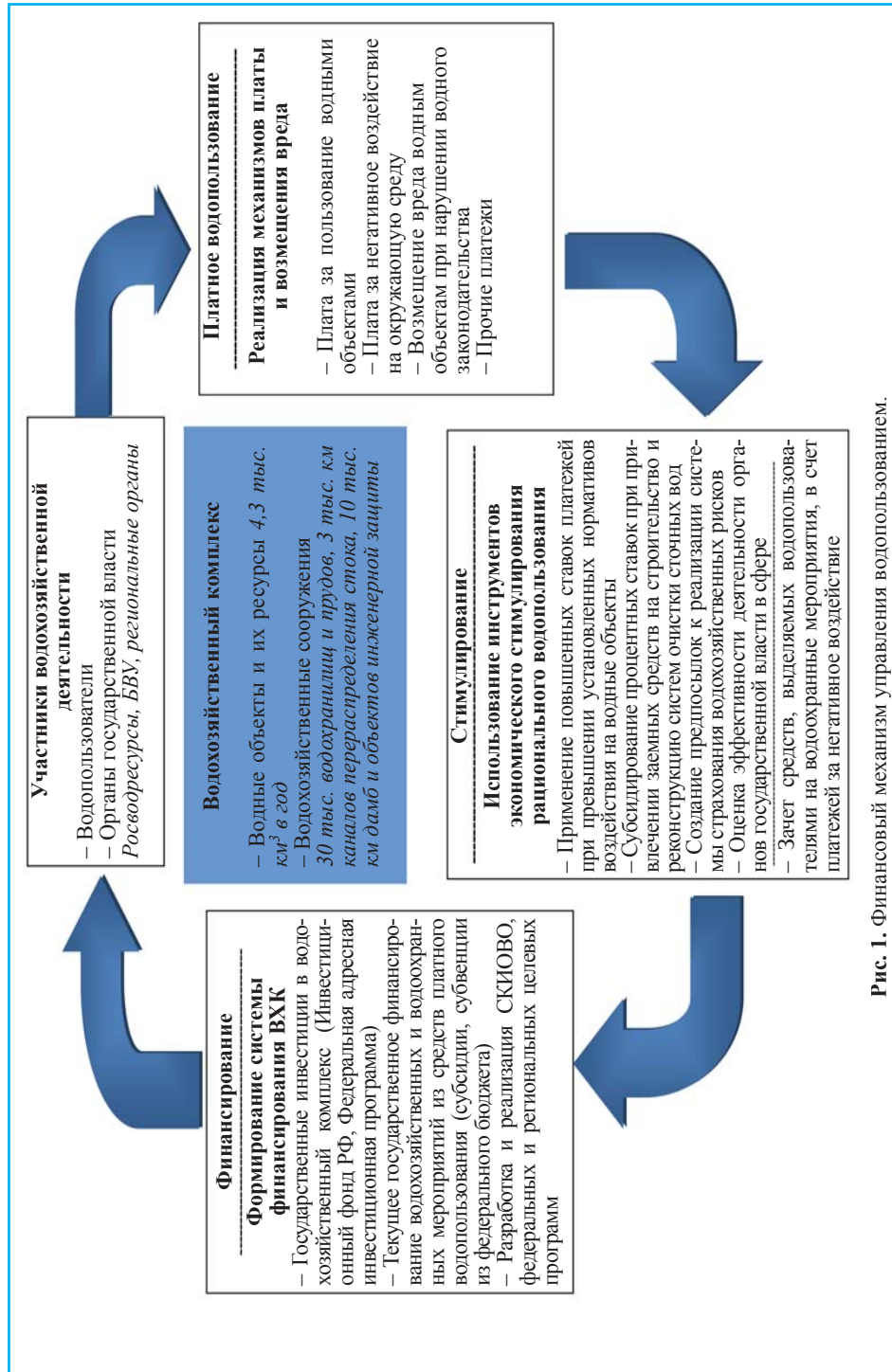


Рис. 1. Финансовый механизм управления водопользованием.

– *водохозяйственные инвестиции*, осуществляемые в целях создания (строительства, реконструкции) инженерной инфраструктуры, необходимой для обеспечения функционирования создаваемых инвестором объектов капитального строительства, относящихся к объектам производства или инфраструктуры, либо водохозяйственных объектов капитального строительства в рамках концессионных соглашений. Финансирование затрат на строительство и реконструкцию водохозяйственных сооружений в виде инвестиций осуществляется путем включения проектов и мероприятий в системы бюджетного финансирования Федеральной адресной инвестиционной программы, Инвестиционного фонда РФ, либо за счет внебюджетных средств водопользователей;

– *федеральная адресная инвестиционная программа* «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 гг.», сформированная с целью обеспечения рационального расходования бюджетных ассигнований на капитальные вложения и координации их по объектам капитального строительства в сфере водного хозяйства;

– *инвестиционный фонд Российской Федерации* предоставляет бюджетные ассигнования для реализации проектов, имеющих общегосударственное значение, в которых доля финансирования за счет инвестора (инвесторов) составляет не менее 25 %, а для реализации региональных инвестиционных проектов – не менее 50 %;

– *внебюджетные инвестиции*, основными источниками которых являются:

- фонды развития предприятий, формируемые в большинстве своем за счет амортизационных отчислений и нераспределенной прибыли;
- заемные средства;
- субсидии на возмещение затрат на уплату процентов по кредитам на реконструкцию и строительство водохозяйственных объектов;
- средства, финансируемые из бюджетов различного уровня, при условии участия в проектах развития инфраструктуры и пр.

Анализ показывает, что платежи за использование водных объектов, включающие плату за пользование поверхностными водными объектами, плату за негативное воздействие на окружающую среду, возмещение вреда водным объектам при нарушении водного законодательства, в стоимостной форме сопоставимы с объемом финансирования, поступающего в водохозяйственный комплекс за счет перечисленных выше источников. Однако абсолютно не сопоставимы с реально необходимыми или планируемыми в СКИОВО затратами на водохозяйственные мероприятия в субъекте РФ. Кроме того, существующее движение финансовых потоков в водохозяйственной сфере малоэффективно с точки зрения бассейнового принципа управления.

Приведем наши предложения по реализации бассейнового принципа управления водохозяйственным комплексом. Будем учитывать при этом, что де-юре (ст. 33 ВК) основой водохозяйственной деятельности в бассейне реки является Схема комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО), в которой содержится долгосрочная программа водохозяйственных мероприятий с оценками необходимых затрат и указанием источников финансирования.

Плата за водопользование, на наш взгляд, должна состоять из двух частей [9]. Первая (постоянная) определяется Росводресурсами и утверждается Правительством РФ для каждого бассейна. Объем платежей должен, как минимум, покрывать расходы на обеспечение выполнения Росводресурсами (включая БВУ и пр.) функций по управлению водохозяйственным комплексом, а также обеспечивать некоторый резерв для дофинансирования мероприятий СКИОВО по бассейнам при невозможности их полного самофинансирования. Эта часть платежа носит рентный характер и, по существу, является водным налогом.

Вторая (краткосрочная) часть платежа определяется для каждого бассейна в процессе согласования краткосрочных программ мероприятий СКИОВО (3–5 лет). Ставка этой части платежа рассчитывается, исходя из полного покрытия затрат на все мероприятия СКИОВО и функций субъектов РФ по управлению водными объектами, находящимися в федеральной собственности. В процессе согласования СКИОВО определяется тот комплекс приоритетных мероприятий, который может быть оплачен. При этом БВУ контролирует полноту комплекса мероприятий с точки зрения возможности достижения целевых показателей состояния бассейна в определенные СКИОВО сроки.

Бассейновый совет принимает решение по одобрению СКИОВО (значит, и ставок платы). Форма принятия решения – любая демократическая, но с правом вето за БВУ (как представителя собственника).

СКИОВО утверждается БВУ. После одобрения Бассейновым советом СКИОВО может быть не утверждена только в случае выявления нарушений действующего законодательства соответствующими надзорными органами.

Ставки краткосрочной части платежа для каждого бассейна, определенные при согласованиях СКИОВО, утверждаются Постановлением Правительства РФ по представлению Росводресурсов (не реже одного раза в 5 лет). В нем же устанавливаются процедуры сбора платежей, порядок расходования этих средств, контроля и отчетности. Сумма платежей должна покрывать стоимость утвержденных в СКИОВО мероприятий.

При использовании ВО для забора и сброса воды предлагается взимать плату только за больший из объемов забираемой или сбрасываемой в поверхностные водные объекты воды. Плата за загрязнение окружающей среды (сброс ЗВ) в пределах установленных нормативов (ФЗ-219: нормативов допустимых сбросов, технологических нормативов, нормативов качества окружающей среды) не взимается. Возможно взимание платы за

сброс в пределах временно разрешенных сбросов (ФЗ-219). При превышении установленных нормативов осуществляется оплата штрафов. Средства от штрафов расходуются на устранение последствий нарушений и могут рассматриваться как дополнение к краткосрочной части платежа.

Возможны три подхода к формированию краткосрочных платежей:

1) по субъектам РФ – ставка платежа рассчитывается для каждого субъекта РФ и зависит от согласованных расходов на мероприятия СКИОВО в пределах его территории и на функции субъектов РФ по управлению ВО;

2) по бассейну – ставка платежа единая по бассейну, рассчитывается исходя из суммарных затрат на все мероприятия бассейна и функции всех субъектов РФ;

3) комбинированная – мероприятия делятся на общекбассейновые (например, строительство водохранилища многолетнего регулирования) и региональные (например, строительство защитных сооружений). Стоимость их рассчитывается отдельно. Стоимость общекбассейновых мероприятий используется для расчета общекбассейновой части краткосрочной ставки платежа. Эта составляющая одинакова для всех субъектов РФ бассейна. Стоимость региональных мероприятий используется при расчете региональной части краткосрочной ставки платежа для конкретного субъекта РФ.

Первый вариант проще с точки зрения администрирования финансовых потоков: средства собираются и расходуются на территории субъекта РФ. Однако возникает вопрос: почему за мероприятие, проводимое на территории субъекта РФ, но имеющее общекбассейновое значение, должны платить только водопользователи этого субъекта?

Второй вариант предполагает солидарное участие водопользователей бассейна в решении его проблем, однако усложняется система администрирования финансовых потоков. Поскольку сумма средств от краткосрочной части платежа, собираемого субъектом РФ, может быть недостаточной для осуществления мероприятий на его территории, необходимо промежуточное звено для концентрации и администрирования краткосрочных платежей по бассейну с последующим перераспределением средств по субъектам РФ.

Третий вариант, на наш взгляд, наиболее приемлем в действующих условиях. По сути, платеж за водопользование разбивается на три части: федеральную (по существу – рента, налог), бассейновую (на бассейновые мероприятия) и региональную (на мероприятия по субъекту РФ).

Администратором расходования средств на общекбассейновые мероприятия в этом случае будет БВУ, а на региональные – субъект РФ. Финансовые ресурсы и ответственность максимально приближаются и к объекту управления, и к политически мотивированной стороне (СРФ) при соблюдении общекбассейновых интересов (БВУ). Отсутствует необходимость создания дополнительных органов управления.



Для обеспечения целевого использования средств предлагается создание региональных целевых бюджетных фондов – РЦБФ на уровне каждого субъекта РФ и федеральных целевых бюджетных фондов по каждому бассейну – БЦБФ.

Уполномоченный орган субъекта РФ осуществляет всю деятельность по администрированию региональной части платежей и проведению согласованных в СКИОВО мероприятий на территории субъекта (организация конкурсов, приемка работ и пр.).

БВУ осуществляет администрирование бассейновой части платежей и проведение согласованных в СКИОВО мероприятий, а также контроль за исполнением субъектом РФ своих функций. Кроме того, БВУ организует все необходимые работы по информационному и научно-техническому обеспечению корректировки программ мероприятий СКИОВО, расчета ставок платежей и пр.

Предложенная схема позволяет поэтапно перейти к полному самофинансированию водного сектора экономики.

Первый этап (3–5 лет, до срока первой корректировки СКИОВО).

– Основные полномочия сторон водных отношений не меняются. Создаются БЦБФ и РЦБФ. Структура платежей не меняется. РЦБФ и БЦБФ на-

полняются в соответствии с объемами и источниками финансирования общепобассейновых и региональных мероприятий, указанных на текущие пять лет в СКИОВО. БВУ и СРФ организуют текущие мероприятия СКИОВО. Деятельность субъекта РФ по обеспечению переданных полномочий осуществляется за счет субвенций из бюджета РФ. Способ расчета субвенций сохраняется.

- Проводится реорганизация БВУ и Бассейновых советов (см. таблицу).
- Проводится модельный расчет ставок платежей (по трем составляющим). Оценивается их экономическая приемлемость, формируется предложение для Правительства РФ. В частности, рассматривается вопрос расчета субвенций СРФ на основе стоимости региональных мероприятий, а не по косвенным признакам (как сейчас), оценивается возможность и сроки отказа от федерального софинансирования региональных мероприятий, выплаты субвенций, финансирования мероприятий из бюджета субъекта РФ и т. п.
- Готовятся предложения по уточнениям переданных субъекту РФ полномочий.
- Проводится уточнение полномочий органов государственной власти в сфере водных отношений (упрощение, устранение дублирования функций и пр.).
- Принимаются необходимые решения, соответствующие нормативные правовые документы и пр.

На втором этапе (следующие 5 лет).

- Разрабатываются предложения по корректировке СКИОВО, рассчитываются ставки платы.
- Проводятся заседания Бассейновых советов.
- Утверждаются «переходные» ставки федерального, бассейновых и региональных платежей (с возможным сохранением дофинансирования БЦБФ и РЦБФ из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ).
- Осуществляется откорректированный пятилетний план мероприятий СКИОВО.
- Разрабатываются и утверждаются ставки платежей на следующие 5 лет (с сокращением или полным прекращением дофинансирования БЦБФ и РЦБФ из бюджета).

Третий и последующие этапы аналогичны: уточняются пятилетние планы, рассчитываются ставки платежей, вплоть до полного самофинансирования всей водохозяйственной деятельности в бассейне реки.

В заключение отметим, что предложенная организационная и финансовая схема позволяет на основе действующей системы управления поэтапно обеспечить:

- реализацию побассейнового принципа управления водными ресурсами и водопользованием;
- разумный уровень децентрализации управления (что, в соответствии с мировым опытом, приводит к улучшению прямой и обратной связи между

объектом и субъектом управления, повышает эффективность управления при сохранении государственного контроля и надзора;

– поэтапный переход к самофинансированию водохозяйственного комплекса Российской Федерации;

– целевое использование средств.

Реализация предложенных мер будет способствовать достижению целей, обозначенных в Водной стратегии, оптимизации финансовых потоков в водохозяйственном векторе экономики и, в целом, повышению эффективности управления водохозяйственным комплексом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Черняев А.М., Дальков М.П., Шахов И.С., Прохорова Н.Б. Бассейн. Эколого-водохозяйственные проблемы, рациональное водопользование. Екатеринбург. 1995. 366 с.
2. Концепция государственной политики в сфере использования, восстановления и охраны водных объектов // Использование и охрана природных ресурсов России. Ежемесячный бюллетень. 2000. № 6. С. 36–46.
3. 6th World Water Forum 12–17 March 2012 / Post Forum Highlights. Режим доступа: www.worldwaterforum6.org/outcomes.
4. Черняев А.М., Прохорова Н.Б., Дальков М.П., Шахов И.С. Бассейн-II. Стратегия управления устойчивым водопользованием. Екатеринбург. 1997. 237 с.
5. Управление водными ресурсами в бассейне реки / под науч. ред. А.М. Черняева. Екатеринбург. 1993. 120 с.
6. Данилов-Данильян В.И., Пращинская В.Г. Экономические и территориальные аспекты управления водохозяйственным комплексом России. М.: РАСХН, 2013. 311 с.
7. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy // Official Journal of the European Community L327, 22.12/2000. P. 1–72.
8. Нижне-Обское бассейновое водное управление. Режим доступа: <http://nobwu.ru> (дата обращения: 15.08.2014).
9. Беляев С.Д. Процедуры планирования водохозяйственной деятельности в контексте нового Водного кодекса // IX междунар. симпозиум и выставка «Чистая вода России»: сб. материалов. Екатеринбург. 2007. С. 55–65.

Сведения об авторах:

Беляев Сергей Дагобертович, канд. техн. наук, заведующий отделом, ФГУП «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов» (ФГУП РосНИИВХ), 620049, г. Екатеринбург, ул. Мира, 23; e-mail: belyaev@wrm.ru

Мерзликина Юлия Борисовна, канд. экон. наук, заведующая отделом управления водными ресурсами, ФГУП «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов», Россия, 620049, г. Екатеринбург, ул. Мира, 23; e-mail: ros_julia@mail.ru

Прохорова Надежда Борисовна, д-р экон. наук, профессор, директор ФГУП «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов», 620049, г. Екатеринбург, ул. Мира, 23; e-mail: wrm@wrm.ru