

ПЕРСПЕКТИВЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ В 2012–2014 ГОДАХ В СВЯЗИ С ИЗМЕНЕНИЯМИ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

© 2012 г. К.В. Крутикова

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

Ключевые слова: финансирование водохозяйственного комплекса, бюджетные расходы, субсидии, субвенции, эффективность.



В статье рассмотрены схемы выделения бюджетных средств на водное хозяйство в рамках реформирования бюджетного законодательства и проведения мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов в 2010–2011 гг.

В связи с проводимой работой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов система финансирования водохозяйственных и водоохранных мероприятий претерпевает структурные изменения.

Бюджетная политика и изменения в бюджетном законодательстве

Бюджетный процесс реализуется в соответствии со следующими документами:

- Бюджетное послание Президента на 2012–2014 годы [1]
- Основные направления бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов [2]
- Бюджетная стратегия Российской Федерации на период до 2023 года [3]
- Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года [4].

Водное хозяйство России № 1, 2012

Водное хозяйство России

В настоящее время происходит перераспределение доходов между федеральным и региональным бюджетами с перезакреплением доходных источников, которые будут давать возможность на уровне субъекта Федерации финансировать расширяемые полномочия (в том числе в сфере водных отношений). В бюджетном законодательстве закрепляется обмен расходными обязательствами и повышение налоговой автономии субъектов Российской Федерации как предпосылки стабильности и предсказуемости доходов бюджетов регионов. В этом направлении Программой Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. предусмотрено осуществление, начиная с 2012 г., постепенного сокращения числа и объема субвенций бюджетам субъектов РФ за счет передачи федеральных полномочий с передачей соответствующих финансовых ресурсов [4].

Основные тезисы бюджетного послания Президента РФ:

«К 2012 году должно быть проведено масштабное внедрение программного принципа ведения бюджета...»

«Требуется обеспечить эффективную децентрализацию полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Должны быть разработаны меры по увеличению доли доходов региональных и местных бюджетов в структуре консолидированного бюджета Российской Федерации, соответствующие новому распределению полномочий. При необходимости нужно внести изменения в структуру налоговой системы и в бюджетное законодательство Российской Федерации».

Таким образом, существенные особенности изменений в бюджетном законодательстве заключаются в совершенствовании межбюджетных отношений и децентрализации государственных полномочий.

Полномочия в сфере водных отношений будут переданы региональным властям примерно к 2015 г., что будет сопровождаться закреплением за регионами источников дополнительного финансирования. Выстраивание новой системы распределения полномочий между центром и регионами произойдет в течение трех-пяти лет.

Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»

Для федерального бюджета на 2012 г. и плановый период до 2014 г. характерно постепенное снижение некоторых расходов, например, здравоохранение и образование, и увеличение расходов на оборону. Сбалансированность исполнения бюджетных обязательств по этим направлениям,

как правило, зависит от нефтяных доходов. Бюджет исходит из умеренно-оптимистичного прогноза роста цен на нефть, роста мировой экономики и роста российской экономики [5].

В 2012 г. субвенции на осуществление полномочий в сфере водных отношений сохранены в прежнем виде и общий объем средств, выделяемых по данной статье, составляет 2,2 млрд руб. Структура бюджетных расходов в целом по разделу «Водное хозяйство» в 2012 г. и плановые показатели на 2013 и 2014 гг. рассмотрена в табл. 1 [6]. Показатели финансирования в 2010 и 2011 гг. приведены по результатам исполнения бюджетных обязательств, установленных федеральными законами о бюджете [7].

Начиная с 2012 г. объем финансирования водохозяйственного комплекса значительно увеличивается за счет финансирования мероприятий ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах». Таким образом, реализуется принцип программно-целевого

Таблица 1. Структура бюджетных расходов на водное хозяйство, млн руб.

Статьи расходов	Год				
	2010	2011	2012	2013	2014
Руководство и управление в сфере установленных функций	650,4	684,0	707,6	688,9	691,0
Федеральные целевые программы	86,0	17,2	11 612,1	14 131,9	14 129,3
Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства, не включенные в целевые программы	457,6	4753,8	87,1	–	–
Водохозяйственные мероприятия	1463,4	5352,0	3244,6	3263,3	3268,3
Водоохранные и водохозяйственные учреждения	1496,0	1716,2	1847,9	1914,4	1949,9
Социальная помощь	–	–	2,5	3,0	2,5
Прикладные научные исследования в области национальной экономики	38,0	34,6	53,7	60,0	60,0
Водное хозяйство (Росводресурсы)	4191,5	12 557,7	17 555,5	20 061,6	20 101,1
Расходы федерального бюджета (всего)	10 117 500	11 019 400	12 656 400	13 730 600	14 582 900
Доля водохозяйственных расходов в общем объеме, %	0,04	0,11	0,14	0,15	0,14

расходования средств. При этом, все бюджетные инвестиции, начиная с 2013 г., будут осуществляться исключительно в рамках целевых программ. Объем этих инвестиций возрастает практически на треть, что свидетельствует не только о росте цен, но и росте объемов в сопоставимых ценах. Так, например, доля водохозяйственных расходов в общем объеме бюджетных расходов возрастает до 0,15 % в 2013 г., по сравнению с 0,11 % в 2011 г.

Из наиболее ощутимых изменений в системе финансирования водохозяйственных мероприятий можно отметить субсидии на ремонт гидротехнических сооружений. В бюджете этого периода они упразднены. Это связано с осуществляемыми мероприятиями по повышению эффективности бюджетных расходов, направленных на сокращение доли межбюджетных трансфертов, выделяемых субъектам РФ по конкретным направлениям и увеличение трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности и предоставление самостоятельности субъектов РФ в расходовании средств.

Федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах»

На решение задач в сфере охраны и использования водных ресурсов до 2012 г. были направлены отдельные мероприятия Федеральной целевой программы развития Калининградской области на период до 2015 г., утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 г. № 866, Федеральной целевой программы «Юг России (2008–2013 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января 2008 г. № 10, Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 г. № 480, Федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 9 августа 2006 г. № 478, Федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2012 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2008 г. № 537, Федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010–2016 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1087 [8].

Общий объем финансирования водохозяйственных мероприятий в рамках указанных федеральных целевых программ составляет 47 млрд рублей. Реализация отдельно взятых мероприятий, включенных в различные программы, в конечном итоге не обеспечила комплексного подхода к решению задач в водохозяйственном секторе.

Бюджетная стратегия РФ на период до 2023 г. [3] направлена на преодоление недостаточной эффективности бюджетных расходов путем перехода бюджетной системы от финансирования затрат к финансированию программ. Несмотря на принимаемые в последнее время меры по более эффективному использованию преимуществ федеральных целевых программ, сложившиеся процедуры и методология их разработки и реализации не полностью соответствует требованиям бюджетного планирования, ориентированного на результат. Поэтому средства, выделяемые на большинство федеральных целевых программ, во-первых, фактически являются разновидностью дополнительного финансирования текущих функций, выполняемых министерствами и ведомствами; и, во-вторых, эти программы постоянно подвергаются изменениям, что вызвано размытостью целей и результатов программ и недостаточной ответственностью за достижение целевых показателей. Для устранения этих недостатков Правительством проводится внесение изменений и дополнений в законодательные акты, которые определяют порядок разработки, утверждения и реализации федеральных целевых программ и помогают улучшить соответствующие процедуры в рамках ведомств и министерств.

С 2012 г. по обновленной схеме финансируется Федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах». Распределение расходов федерального бюджета по госпрограммам позволяет проанализировать средства всех министерств и ведомств, в частности, увидеть, что не только Росводресурсы осуществляют мероприятия по программе в сфере водного хозяйства. Структура ведомственного распределения расходов программы приведена в табл. 2.

Состав мероприятий, финансируемых через то или иное ведомство, выглядит следующим образом:

Минприроды России – закупка товаров, работ, услуг в сфере инфор-

Таблица 2. Объемы финансирования мероприятий ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах», млн руб.

Ведомство	Год		
	2012	2013	2014
Минприроды России	894,0	1451,0	1780,0
Росводресурсы	11 405,8	13 993,6	13 739,2
Росрыболовство	322,3	359,3	499,9
Росгидромет	2045,7	2223,0	2134,5
Минсельхоз России	300,0	1000,0	1725,0
Всего из федерального бюджета	14 967,8	19 026,9	19 878,5

мационно-коммуникационных технологий, субсидии бюджетным учреждениям, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы;

Росводресурсы – субсидии на софинансирование объектов капитального строительства, субсидии бюджетным учреждениям и прочие субсидии, бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности бюджетным учреждениям, закупка товаров, работ и услуг для государственных нужд в сфере выполнения водохозяйственных мероприятий;

Росрыболовство – субсидии бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение государственного задания на выполнение работ в соответствующей сфере;

Росгидромет – научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности бюджетным учреждениям, предоставление субсидий федеральным бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям в сфере развития системы мониторинга водных объектов;

Минсельхоз России – бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности бюджетным учреждениям, как правило, при реконструкции гидротехнических сооружений комплексного назначения.

Определенные трудности реализации некоторых мероприятий программы следует ожидать в силу переходного периода перераспределения полномочий. Основные недостатки системы бюджетного финансирования, сохраняющиеся при реализации федеральной целевой программы, заключаются в том, что отсутствует оценка расходов субъектов РФ и внебюджетных источников там, где влияние таких расходов на показатели программы существенно выше, чем влияние ассигнований федерального бюджета, а также не сформулированы четкие требования к действиям региональных и местных органов власти в сферах совместного ведения.

Долгосрочный прогноз финансирования водохозяйственного комплекса

Бюджетной стратегией до 2023 г. прогнозируется систематическое финансирование охраны окружающей среды в целом по стране на уровне 0,1 % от ВВП. При этом 100 % выделяемых средств будут осуществляться из региональных и муниципальных бюджетов и прочих источников финансирования. Соответственно, финансирование водохозяйственного комплекса в долгосрочной перспективе планируется также преимущественно на региональном уровне в объемах, спрогнозированных в табл. 3.

Объемы финансирования развития водохозяйственного комплекса спрогнозированы исходя из прогноза доходов бюджетной системы [3] при сохраняющейся доле расходов на водохозяйственный комплекс в общем объеме расходов федерального бюджета.

Таблица 3. Прогноз расходов федерального бюджета на водное хозяйство, млн руб.

Показатели бюджетного процесса	Год		
	2013	2018	2023
Расходы федерального бюджета	14 050 000	21 469 000	30 016 000
Расходы на водное хозяйство	19 670	30 056	42 022

Развитие механизмов финансирования

Проводимые мероприятия по совершенствованию бюджетного законодательства должны в значительной степени повысить эффективность бюджетных расходов. Значительные резервы роста эффективности ожидаются на уровне операционной деятельности органов исполнительной власти.

Общий объем финансирования мероприятий федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» в ценах соответствующих лет составляет 520,6 млрд руб. Из средств федерального бюджета – 291,8 млрд руб., средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов – 105,6 млрд руб., средства внебюджетных источников – 123,2 млрд руб. Опыт реализации подобных программ свидетельствует о том, что механизм финансирования мероприятий программы, в лучшем случае, реализуется в части бюджетного финансирования. Средства внебюджетных источников, несмотря на то, что запланированы, как правило, на неоправданно низком уровне участвуют в финансировании мероприятий.

В рамках программы планируется финансирование мероприятий программы по восстановлению и охране водных объектов преимущественно из средств водопользователей. При этом запланировано выделение средств на субсидирование процентных ставок по кредитам на строительство или реконструкцию очистных сооружений и систем оборотного и повторно-последовательного водоснабжения из средств федерального бюджета. Использование таких инструментов привлечения внебюджетных средств, несомненно, должно заинтересовать предприятия инвестировать в строительство и реконструкцию водохозяйственных систем и сооружений. В большей степени это будет актуально для предприятий, имеющих значительные расходы на возмещение вреда при нарушении водного законодательства или на платежи за негативное воздействие на окружающую среду.

Деятельность Правительства РФ по реформированию экологического законодательства в части изменения системы экологического нормирования и экономического стимулирования также может косвенно способствовать

дополнительному финансированию водохозяйственного комплекса. Таким образом, достигаемые на сегодняшний день повышение объемов финансирования и эффективность расходования выделенных средств действительно должны оказать существенное положительное влияние на развитие водохозяйственного комплекса России.

Тем не менее, до сих пор недостаточно развиты некоторые финансово-экономические инструменты, которые могли бы содействовать формированию схем финансового обеспечения в долгосрочной перспективе, выходя за рамки бюджетного процесса (планирование в пределах года и плановые показатели на два последующих года). Основными направлениями их развития должны стать следующие:

1. Интенсивное использование средств Инвестиционного фонда и создание государственно-частных партнерств, которые могли бы способствовать реализации, в т. ч. водохозяйственных проектов. В условиях корректировки законодательства о поступлении и расходовании средств фонда, стимулирование использования подобных схем финансового обеспечения должно стать неотъемлемой частью работы государственных заказчиков мероприятий целевой программы.

2. Разработка схем финансового обеспечения возмещения вреда при нарушении водного законодательства и ликвидации последствий вредного воздействия вод. В частности, внедрение страхования некоторых водохозяйственных рисков в обязательном порядке, среди которых – страхование гражданской ответственности водопользователей при нарушении водного законодательства, страхование имущественных объектов, подверженных влиянию негативного воздействия вод, и прочие.

3. Продолжение работы по усилению стимулирующей функции системы платного водопользования (и в части платы за пользование водными объектами, и в части платы за сброс загрязняющих веществ) на фоне совершенствования принципов нормирования водопользования.

4. Совершенствование методологии и порядка экономического обоснования целевых программ и планов мероприятий схем комплексного использования и охраны водных объектов (включая экономическое обоснование внесения изменений и дополнений в программы и схемы и принятия дополнительных бюджетных обязательств).

Система финансирования водохозяйственного комплекса на период до 2014 г. в целом сохранится (за исключением субсидий на ремонт гидротехнических сооружений). Основные изменения будут реализованы в 2015–2020 гг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Президент представил Бюджетное послание // Российская газета, 29 июня 2011 года. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/06/29/poslanie-sten.html>
2. Основные направления бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. Режим доступа: <http://www1.minfin.ru/ru/budget/policy/>
3. Бюджетная стратегия РФ на период до 2023 года // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/>
4. Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. Режим доступа: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/02/PPEBR_080710.pdf
5. Гурвич: Предложения «Стратегии-2020» могут быть учтены в бюджете на 2013 год // Официальный сайт экспертных групп по обновлению «Стратегии – 2020». Режим доступа: <http://strategy2020.gian.ru/news/20111124/366206791.html>
6. Бюджетные ассигнования по расходам федерального бюджета на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов // Бюджетная роспись Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. Режим доступа: http://www1.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/budj_gosp/
7. Предварительная оценка исполнения федерального бюджета за январь-декабрь 2011 года (пресс-релиз) // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/press/press_releases/index.php?id4=15279
8. Концепция федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2011 г. № 1316-р г. Москва. «РГ-Бизнес». № 817, 4 октября 2011 г.

Сведения об авторе:

Крутикова Ксения Валерьевна, к. э. н., заведующая сектором экономики водопользования отдела управления водными ресурсами, ФГУП «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов», Россия, 620049, г. Екатеринбург, ул. Мира, 23; e-mail: krutikovak@mail.ru