

## ОБ УРОВНЕ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ СХЕМ КОМПЛЕКСНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

© 2010 г. К.В. Крутикова

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

**Ключевые слова:** бюджетная обеспеченность, межбюджетные трансферты, субсидии, субвенции, налоговый потенциал, инвестиционный потенциал.

В статье рассмотрены вопросы оценки и формирования инвестиционного водохозяйственного потенциала региона при реализации Схем комплексного использования и охраны водных объектов. Проведено сопоставление сметной стоимости водохозяйственных и водоохраных мероприятий, включаемых в Схемы, и потенциальных финансовых ресурсов, которые могут быть направлены на эти мероприятия, на примере бассейна р. Кама. Обоснована необходимость оценки объема этих ресурсов при разработке Схем.

Оценка финансовой обеспеченности мероприятий, включенных в Схемы комплексного использования и охраны водных объектов, и увязка программы мероприятий по срокам и ресурсам, особенно важна, поскольку процедура реализации современных Схем, находится на стадии становления. Успешность проектируемых мероприятий напрямую зависит от адекватности сопоставления их стоимости и ресурсов, возможных к финансированию по источникам и объемам именно в процессе разработки Схем. В методических документах не содержатся четкие указания о необходимости оценки обеспеченности проектируемых мероприятий финансовыми ресурсами, оставляя этот вопрос на усмотрение разработчика. В связи с этим, разработанные на сегодняшний день Схемы не обязательно включают подобный раздел, а содержат только информацию о стоимости мероприятий с обозначением источников финансирования в общем виде. Причем, учитывая действующую практику финансирования водохозяйственных мероприятий, следует говорить именно о бюджетной их обеспеченности, а не финансовой.

Основным результатом разработки Схемы комплексного использования и охраны водных объектов (далее – Схемы, СКИОВО) является программа мероприятий, направленных на сохранение и восстановление водных объектов, обеспечение устойчивого функционирования водохозяйственных систем в границах речного бассейна. Неотъемлемой частью этого документа выступает оценка предполагаемых объемов необходимых для реализации мероприятий финансовых ресурсов [1]: «при проведении комплексной оценки приемлемости программы мероприятий особое внимание должно быть уделено обоснованию реальности их реализации, исходя из имеющихся ресурсов, в том числе финансовых». На практике, при разработке программ мероприятий происходит оценка необходимых финансовых затрат на реализацию с указанием источников финансирования. Оценка же уровня обеспеченности этих затрат финансовыми ресурсами в общем объеме или по отдельным источникам и их приемлемости остается открытым вопросом. Если рассматривать на примере материалов СКИОВО по бассейну р. Кама, то сопоставление этих показателей приведено в табл. 1.

**Таблица 1.** Сравнение стоимости мероприятий с прогнозным уровнем финансовых средств на реализацию (за весь срок действия Схемы)

<i>Источник финансирования</i>	<i>Предполагаемая стоимость мероприятий, включенных в Схему</i>	<i>Прогнозный объем финансовых ресурсов</i>
Средства федерального бюджета	26 536,2	17 775,2
Средства бюджета субъекта федерации	37 071,1	5 176,0
Местный бюджет	3 345,5	–*
Средства юридических и физических лиц	34 062,4	10 535,0
Итого	100 917,3	33 486,3

*Примечание:* \* Объем прогнозных финансовых ресурсов, предполагаемых к финансированию из местных бюджетов, не оценивался при разработке СКИОВО по бассейну р. Кама в силу того, что при рассмотрении большинства местных бюджетов это финансирование отсутствует, за исключением некоторых случаев софинансирования ремонта ГТС в ряде регионах и пр. Объем этих средств будет ничтожен по сравнению с общим объемом.

Похожие результаты ожидаемы при разработке Схемы по любому бассейну. Предполагаемая стоимость мероприятий отражает объективную потребность в финансировании, а прогнозный объем финансовых ресурсов региона «имеющуюся» возможность. Причем, несоответствие сравниваемых показателей наблюдается преимущественно при оценке объемов финансирования водного хозяйства на уровне субъекта Федерации, поскольку на федеральном уровне финансирование осуществляется достаточно системно, и во временном, и в территориальном аспектах. В то время как абсолютные и относительные объемы финансирования из региональных бюджетов в значительной степени рознятся. Например, в пределах бассейна р. Кама лишь в некоторых субъектах финансирование осуществляется по региональным целевым программам в области водного хозяйства. В большинстве же случаев выделение средств осуществляется в объемах полученных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в виде субсидий и субвенций, а, следовательно, эти объемы уже учтены по подразделу «Средства федерального бюджета». Таким образом, встает закономерный вопрос о необходимости построения «реальных водохозяйственных планов» при подготовке СКИОВО, экономически обоснованных и финансово подкрепленных.

Методология прогнозирования возможных к финансированию мероприятий, запланированных в Схемах, требует отдельного рассмотрения. В большей степени из-за достаточно длительных сроков реализации Схем и вынужденного допущения некоторых моментов. Для начала следует уточнить, что прогнозирование возможно на основе предположения о сохранении схем и тенденций финансирования подобных мероприятий даже при пересмотре форм предоставления средств из различных источников или их перераспределении. Во-вторых, предполагается, что в Схеме будут отражены все мероприятия, планируемые к реализации. То есть все ресурсы, оценочный объем которых прогнозируется к выделению на цели водного хозяйства, будут направлены на финансирование мероприятий именно в рамках Схем комплексного использования и охраны водных объектов. К тому же оценка ресурсного обеспечения реализации Схемы не включает бюджетных ассигнований, предусматриваемых на финансирование мероприятий Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года, а также мероприятий по реализации Государственной программы «Чистая вода» (в соответствии с положениями Водной стратегии [2]).

В большинстве случаев при реализации полномочий органов государственной власти субъекта и местного самоуправления федеральным законодательством созданы предпосылки для самостоятельной реализации расходных полномочий, путем наделения налоговыми полномочиями по формированию доходов соответствующих бюджетов. То есть за субъектом федерации и муниципальным образованием закреплены доходные источники по единым нормативам на постоянной основе за соответствующими бюджетами, что предопределяет устойчивость доходной базы бюджетов различного уровня и создает возможности для стабильного роста, пусть и минимального. По отрасли «Водное хозяйство» в региональных бюджетах такая ситуация прослеживается лишь благодаря наличию межбюджетных трансфертов. Причем прогнозирование уровня подобных доходов бюджетов субъектов РФ на цели финансирования водохозяйственных и водоохранных мероприятий правомочно только в среднесрочной перспективе, в то время как при разработке Схем существует объективная необходимость оценки возможного объема финансовых ресурсов до конца срока реализации Схемы, который составляет 15 лет.

Тем не менее, на момент разработки СКИОВО система финансового обеспечения водохозяйственных и водоохранных мероприятий имеет следующую структуру [3]:

1. Средства федерального бюджета, делятся на:

- Межбюджетные трансферты (60 % выделяемых на водное хозяйство средств), которые выделяются в виде субвенций на осуществление отдельных полномочий в сфере водных отношений, субсидий на капитальный ремонт ГТС и средств, выделяемых на софинансирование объектов капитального строительства.
- Ассигнования, распределяемые на водохозяйственные мероприятия и выделяемые по подразделу «Водное хозяйство» в разделе «Национальная экономика» (40 %) – 10,4 млрд руб.

2. Средства бюджета субъекта Федерации (выделяемые на финансирование региональных целевых программ).

3. Средства предприятий.

Методологическая сложность прогнозирования объемов этих средств состоит и в том, что систематически пересматриваются инструменты и формы финансирования. В отношении субвенций, выделяемых на осуществление отдельных полномочий в сфере водных отношений, функционирует достаточно отлаженный и устоявшийся

механизм. Что касается субсидий, выделяемых на ремонт ГТС из федерального бюджета, то с 2011 г. предполагается введение в силу новых правил их предоставления и распределения [4]. В связи с этим, право на получение субсидий предоставляется субъектам Российской Федерации, уровень бюджетной обеспеченности которых с учетом распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов, не превышает средний по РФ уровень. В результате применения данной нормы право на получение субсидий, в частности, утратят некоторые субъекты Российской Федерации. Высвобождающиеся бюджетные ассигнования могут быть распределены между субъектами Российской Федерации, имеющими более низкие показатели бюджетной обеспеченности либо по этим же субъектам, но возможно уже на цели, отличные от ремонта ГТС и реконструкции водохозяйственных сооружений.

Направления развития бюджетной политики и межбюджетных отношений [5, 6], в соответствии с которыми в качестве предпосылок для повышения эффективности расходования региональных средств рассматривается корректировка принципов предоставления межбюджетных трансфертов, с целью обеспечения большей самостоятельности органов власти субъектов Российской Федерации и поддержки значимых для региона отраслей экономики также приведут к изменению схемы финансирования. Это означает, что по некоторым субъектам (скорее всего, по тем из них, бюджет которых на сегодняшний день не финансирует региональные водохозяйственные мероприятия) из средств, выделяемых в виде субсидий на ремонт ГТС и софинансирование объектов капитального строительства водохозяйственного сектора, могут выпасть гарантированные на сегодняшний день средства, закрепленные за этими направлениями законодательно.

Обоснованность исключения некоторых субъектов из списка, имеющих право на распределение субсидий на ремонт ГТС, также является спорным моментом. Объем рассматриваемого вида субсидий в абсолютном выражении сопоставим при сравнении по субъектам, однако их доля в бюджете субъекта Российской Федерации отличается на порядок. Причем это характерно и при сравнении данных по субъектам с уровнем бюджетной обеспеченности как выше, так и ниже среднего (табл. 2). Учитывая, что значение среднего уровня софинансирования капитального ремонта ГТС установлено 50 %, а с 2011 г. оно будет понижено на 15 % [4], то ситуация усугубится для субъектов с уровнем бюджетной обеспеченности выше среднего (то есть теряющих право на получение субсидии), но имеющих острую потребность в средствах на ремонт ГТС. Таким образом, уровень бюджетной обеспеченности, является необходимым

показателем для построения четкой и универсальной бюджетной политики, однако не может быть объективным в данном случае, поскольку не отражает реальную стоимость строительства и реконструкции ГТС, а также общую потребность региона в этих средствах.

**Таблица 2.** Предоставление и распределение субсидий на ремонт ГТС

<i>Субъект РФ</i>	<i>Расчетный уровень бюджетной обеспеченности</i>	<i>Объем субсидий на ремонт ГТС, выделенных в 2010 г., млн руб.</i>	<i>Доля субсидий из федерального бюджета в общем объеме доходов бюджета субъекта РФ, %</i>	<i>Субъект теряет (+) /не теряет (-) право на получение субсидий в 2011 г.</i>
Пермский край	1,143	24 000	0,0536	+
Свердловская область	1,095	19 000	0,0231	+
Ростовская область	0,771	15 000	0,0322	-
Республика Татарстан	1,195	24 000	0,0363	+
Челябинская область	0,800	20 000	0,0327	-
Томская область	0,962	24 000	0,1434	-
Калужская область	0,929	18 000	0,0834	+
Республика Башкортостан	0,876	29 000	0,0455	+
Тюменская область	2,607	10 000	0,0115	+

Что касается средств бюджета субъекта Федерации (выделяемых на финансирование региональных целевых программ) и средств предприятий, рассматриваемых в качестве источников финансирования при разработке мероприятий СКИОВО, то их объем будет оцениваться в индивидуальном порядке.

Итак, наиболее полно объемы финансирования водного хозяйства оцениваются на уровне бюджета субъекта РФ с учетом средств, поступающих и из федерального бюджета. Причем суммарный объем этих средств, можно охарактеризовать как *инвестиционный водохозяйственный потенциал* субъекта Федерации. По сути, с учетом принципов автономного функционирования бюджетов регионов и системы

межбюджетных отношений, этот потенциал может быть методологически оценен по аналогии с налоговым потенциалом региона, поскольку некоторые его элементы оцениваются в составе налогового потенциала. В данном случае прогнозирование осуществляется по показателям, напрямую влияющим на прогнозные значения оцениваемых. Например, объем субвенций, субсидий и средств, направляемых на финансирование региональных целевых программ в области водного хозяйства можно оценить как доли в бюджете соответствующего уровня. Размер бюджета в свою очередь прогнозируется на основе прогнозируемых показателей социально-экономического развития территорий (ВВП, ВРП и проч.).

Уровень бюджетной обеспеченности реализации Схем по предварительным оценкам составляет не более 0,3. Соответственно среди итоговых материалов разработки СКИОВО необходимо формирование механизмов повышения этого показателя. В принципе практика межбюджетных отношений свидетельствует о том, что ни введение новых видов межбюджетных трансфертов, ни периодическое увеличение объема существующих субсидий и дотаций не могут решить проблему. Вопрос системного финансирования должен решаться посредством укрепления новых дополнительных механизмов финансового обеспечения водохозяйственных и водоохранных проектов.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Методические указания по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов. 2007.: утв. Приказом МПР России от 4 июля 2007 г. № 169: зарегистр. Минюстом России 10 авг. 2007 г. рег. № 9979 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 38.
2. Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года: утв. распоряж. Правительства Рос. Федерации от 27 авг. 2009 г. № 1235-р.
3. Исполнение расходных обязательств федерального бюджета за 2009 год [Электронный ресурс]: Результаты и основные направления деятельности Федерального Агентства водных ресурсов за 2009 г. 2010 г. URL: <http://voda.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=2805&pid=1008> (Дата обращения 31.05.2010).
4. Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление капитального

ремонта гидротехнических сооружений, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности и бесхозных гидротехнических сооружений. Проект Постановления Правительства Российской Федерации. [Электронный ресурс]: Материалы Нижне-Обского бассейнового водного управления. URL: [http://www.nobwu.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36&Itemid=27](http://www.nobwu.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=27) (Дата обращения 30.06.2010).

5. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 годах [Электронный ресурс]: Федеральные документы информационно-правового портала «Гарант». URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/252626/#review> (Дата обращения 30.06.2010).
6. Силуанов А.Г. Современная система межбюджетных отношений в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Материалы Федерального справочника. URL: <http://federalbook.ru/news/analitics/3.08.2009.html> (Дата обращения 31.05.2010).

**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» (ФГУП РосНИИВХ), 620049, г. Екатеринбург, ул. Мира, 23; e-mail: [krutikovak@mail.ru](mailto:krutikovak@mail.ru).