4. По данным Евразийской экономической комиссии // Режим доступа: http://www.eurasiancommission.org/

5. «Железные» тарифы для железных дорог //Союзное вече. 2014. 12 марта.

6. Курников Е.В. Инновационные детерминанты участия России в глобальном таможенно-транспортном логистическом процессе //Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2012. № 4. С. 68.

7. По данным ФТС РФ. //Режим доступа: http://www.customs.ru

8. Федеральный закон № 134-ФЗ от 28.06.2013 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» //СПС Консультант плюс.

9. Налогообложение услуг по перевалке грузов в иностранном порту // Налоговая политика и практика. 2013. № 11. С. 52.

УДК 342.553:556(470+571)

Харитонов Г.Б.

Совершенствование государственного и муниципального управления водопользованием в России

В статье рассматриваются направления совершенствования управления водопользованием России, организационно-экономическая составляющая этого процесса, предлагаются возможные пути решения проблемы.

Ключевые слова: управление водопользованием, организационный и экономический механизм, плата за водопользование, децентрализация управления, бассейновый принцип управления.

Управление водопользованием представляет собой важную часть в области взаимодействия общества и природы и является одной из наиболее сложных проблем природопользования.

Совершенствование системы управления водопользованием в современных условиях основывается на необходимости государственного регулирования водопользования, которое сформирует соответствующую систему государственного управления, обеспечивающую достижение целей и решение задач по соблюдению интересов общества в справедливом распределении водных ресурсов, необходимых условий и пропорций их использования. Такой подход к организации управления использованием и охраной водных ресурсов, ведущая роль в котором отводится государству, характерен для всех развитых стран.

Как отмечают Игнатова Т.В., Черкасова Т.П., «центральным элементом современного этапа развития страны и ее регионов является создание условий, позволяющих с максимальной эффективностью использовать природные богатства региона в интересах его экономического развития. Наиболее рациональным путем перехода и стимулирования посткризисного экономического роста национальной экономики является ресурсосберегающий тип развития [1, с. 111].

Нормативные акты и нормативно-методическая документация служат основой отношений между различными органами управления и водопользователями. Совершенствуя нормативно-методическую базу водопользования, необходимо подходить к ней как к целостной системе, отражающей количественные, качественные и структурные связи водных отношений. При этом водное законодательство, определяющее правовое поле управления водными ресурсами, формируется и совершенствуется постепенно [1, 2, 3].

Одним из основных направлений реформирования управления природопользованием является разработка комплекса мер по формированию эффективного собственника в лице государственных органов власти при участии и контроле со стороны общественности [4, с. 77].

При построении эффективной системы государственного управления водопользованием также имеют важное значение устанавливаемая форма и виды собственности на водные ресурсы и соответствующие ей отношения собственности - владения, пользования и распоряжения. Ими обусловлена как сама организация системы государственного управления и её структуры, так и разграничение полномочий и обязанностей между органами управления различных уровней, и целевое назначение, содержание решаемых задач и выполняемых функций. При этом предполагается обеспечение адекватности формируемой системы государственного управления водопользованием, с одной стороны, общим принципам построения государственного управления экономикой в стране и, с другой стороны - задачам и функциям управления в сфере водопользования.

Совершенствование управления водопользованием включает в себя улучшение организационного механизма управления, развитие системы комплексного мониторинга водных объектов и автоматизированных систем обработки данных, совершенствование экономического механизма управления водопользованием, повышение обоснованности решений по управлению водохозяйственными системами.

В отношении мониторинга водных объектов, в 2012 г. в рамках ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах» начато проектирование строительства (реконструкции) 97 объектов наблюдательной сети, в том числе 27 производственно-лабораторных корпусов центров по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, 9 лабораторий мониторинга загрязнения окружающей среды, включая лабораторию в г. Норильске, 34 гидрометеорологических станции и поста, создание 25 центров сбора и обработки данных на базе гидрологических станций, отделов гидрологических наблюдений. В 2012 г. произведен ремонт 108 гидропостов, а также в ФГБУ «УГМС Республики Татарстан» построено и открыто 2 гидрологических поста [5, с. 225]. Важной составляющей является совершенствование экономического механизма управления водопользованием, под которым понимается совокупность экономических мер и действий по обеспечению охраны вод, рационального использования водных ресурсов и защиты от вредного воздействия водных стихий. Под охраной вод подразумевают деятельность людей, направленную на сохранение, восстановление и улучшение состояния природных запасов воды на Земле [6, с. 139].

Экономический механизм стимулирования рационального водопользования создает такие условия, что управляющие структуры и компании-водопользователи не только имеют возможность, но и заинтересованы в сопоставлении максимально широкого круга альтернативных вариантов строительства и реконструкции гидротехнических сооружений, технологических способов производства продукции и очистки сточных (сбрасываемых) вод.

Регламентация экономического воздействия позволяет избежать неоднозначности и субъективизма в процессе управления водопользованием, а также реализовать плавное, экономически и технически обоснованное поэтапное ужесточение лимитов и платежей с целью решения конечной стратегической задачи - устойчивого развития водного хозяйства [7, с. 146].

Исследование сложившейся природохозяйственной практики показывает, что водохозяйственные комплексы регионов Российской Федерации управляются в значительной мере без учёта социально-эколого-экономических факторов. Главным, а зачастую единственным принимаемым во внимание обстоятельством, являются коммерческие интересы потребителей водных ресурсов. Подобный подход способствует усилению антропогенного воздействия на акватории водных объектов, выражающемуся в поступлении продуктов техногенеза, а также возрастающей эксплуатации водоресурсного потенциала [8, с.80].

Рациональное использования водных ресурсов должно осуществляться с учётом интересов всех видов экономической деятельности с ним связанных. Рациональное использование водных ресурсов рек требует увязки интересов всех водопользователей и водопотребителей, установления частного и суммарного их водопотребления и соответствия водопотребления водоносности используемых водотоков. При недостаточной водоносности речного потока запросы всех водопотребителей не могут быть удовлетворены в полной мере. В таких случаях водой обеспечиваются только наиболее рентабельные и важные для народного хозяйства водопотребители или для них вводится ограниченное водопотребление. Это обстоятельство вызывает необходимость при водохозяйственном строительстве выполнять специальные расчеты, направленные на выявление потребностей в воде, и решать вопрос, насколько эта потребность может быть удовлетворена данным водотоком при регулировании его стока. Эти расчеты, конечной целью которых является составление плана водопотребления, называются водохозяйственными расчетами или водохозяйственным проектированием. Балансирование интересов промышленности и теплоэнергетики, водоснабжения и водоотведения городов и населённых мест, водопользования в сельском хозяйстве, пользователей водной энергии, водного транспорта и лесосплава, судоходства, водопользования в рыбном хозяйстве, водных рекреаций и есть задача государственного управления водопользованием.

Важнейшее место в управлении водными ресурсами занимает составление планов по комплексному развитию водохозяйственных систем и охране вод [9, 11]. Они собирают воедино все принятые управленческие решения. Итогом планирования может стать пересмотр использованных нормативов. Проведение анализа плановых мероприятий, в свою очередь, позволяет рассчитать необходимые материальные, финансовые и трудовые ресурсы, создать механизмы экономического стимулирования водохозяйственной и водоохранной деятельности.

В целях достижения устойчивости водопользования, сохранения водных объектов в доступном наилучшем состоянии, т.е. ставящего во главу угла рациональное и экологическое использование относительно возобновляемых водных ресурсов, необходимо провести следующие изменения в общей системе управления:

1. Систему платы за любое негативное воздействие на водные объекты, основывающуюся на показателе приемлемых водоохранных затрат и использующую для начисления платежей ступенчатую функцию, следует развивать в следующем направлении:

- сокращение количества загрязняющих веществ, сбросы которых непосредственно оцениваются при платежах;
- перевод незначительных источников на схему декларирования воздействий;
- использование концепции наилучших доступных технологий для определения интервала применения базовых ставок;
- учет инфляции при расчете и корректировке ставок платежей.

2. Плата за водопользование должна взиматься всякий раз, когда она полностью покрывает издержки, связанные с ее оценкой, начислением и сбором. По каждому конкретному виду водопользования плата должна рассчитываться с учетом существующей на данный момент обстановки в рассматриваемом бассейне (части бассейна).

3. За федеральным уровнем целесообразно закрепить определение расчетных схем и базовых параметров системы платного водопользования (прежде всего, базовых ставок, коэффициентов их кратности и интервалов их использования), за бассейновым уровнем - определение корректировок к базовым ставкам и параметрам, учитывающих бассейновые и региональные условия.

4. Средства, собираемые в качестве платежей за водопользование, должны распределяться между федеральным и бассейновым уровнями. Решение этой задачи не вызывает трудностей в случае существования целевых бюджетных (либо внебюджетных) водных

фондов, при этом поступающие в них средства должны расходоваться лишь на водоохранные мероприятия и сообразные им цели. При отсутствии таких фондов потребуется составление централизованных планов функционирования и развития водного хозяйства, реализация которых финансируется из федерального бюджета и бюджета других уровней (региональных, местных муниципалитетов и пр.).

5. Для целей управления водными ресурсами нет особой необходимости в достоверных оценках величины водной ренты. Куда более предпочтительней подстройка существующего налогового механизма традиционным методом проб и ошибок с обязательной обратной связью через экономический и специальный «водный» мониторинг.

6. Экономические оценки локальных водных объектов в среднесрочной перспективе вряд ли будут востребованы в управлении водным хозяйством, однако они могут быть полезны при разработке локальных комплексных схем природоблагоустройства (городских и районных).

7. Цена «товарной» воды (забранной из природных источников и подготовленной к использованию) наиболее адекватно определяется в системе рыночных взаимодействий; в случае неразвитости такой системы (из-за монополизации водообеспеченения) следует применять стандартную практику контролируемого ценообразования для естественных монополий, одновременно максимально содействуя развитию конкурентной среды в водообеспечении как главному условию развития рынка.

Теперь рассмотрим один из главных недостатков сегодняшней системы управления водными ресурсами в России – сохранение чрезмерной централизации. Данный недостаток только усиливается существенным снижением возможности финансирования принимаемых решений и контроля над их исполнением.

Достижение приемлемого уровня децентрализации управления водным хозяйством, существо которого состоит в построении отраслевой вертикали управления водным хозяйством с концентрацией функций на этой вертикали, соответствует принципам централизации и передачи объективно обусловленной части управленческих функций на нижележащие, по отношению к федеральному центру, уровни.

Ослабление позиций центра по сравнению с административно-командной системой советского периода произошло только де-факто, но не де-юре, что в сочетании с экономической несостоятельностью большинства субъектов федерации и муниципалитетов привело к следующей парадоксальной ситуации: функции, которые центр ныне не в состоянии выполнять, никому не переданы, а если частично и выполняются в отдельных регионах, имеющих для этого финансовые возможности, то это происходит помимо действующего законодательства и вне официальной структуры органов государственного управления водными ресурсами. Верхние звенья управления оказываются нагруженными многими мелкими деталями принятия решений, к тому же часто не исполняемых, а нижние звенья не располагают ни полномочиями, ни средствами для осуществления ряда необходимых функций, находящихся в их ведении или вовсе «бесхозных», и возможностью проводить соответствующие водохозяйственные мероприятия.

При этом администрации отдельных районов, входящих в состав субъектов федерации, владеют информацией о водохозяйственной обстановке на местах, они в состоянии осуществлять необходимые мероприятия в масштабе расположенных на их территориях водохозяйственных участках, малых реках и иных водных объектах, опираясь на силы подведомственных им предприятий (локальных объектов).

Именно на муниципальном уровне можно эффективно решать вопросы предоставления или прекращения прав пользования, или аренды гидротехнических сооружений и водных объектов. На этом уровне легко проследить детали принятия и реализации водохозяйственных решений.

Однако существующая схема инвестирования в водном хозяйстве и иерархия принятия решений не предусматривают подобные функции на муниципальном уровне, и практически все детали управления рассматриваются на уровне субъектов Федерации, а после принятия Федерального закона (ФЗ) № 122 от 22 августа 2004 г., – только на федеральном уровне.

Несомненно, что передача отдельных функций управления водными ресурсами на муниципальный уровень повысила бы эффективность водохозяйственной деятельности в целом. Так, например, в настоящее время федеральные органы вынуждены рассматривать многие водохозяйственные вопросы не только в разрезе частей бассейнов, но и на уровне водохозяйственных районов, их частей или даже отдельных водохозяйственных участков. Непродуктивность такого положения вещей наглядно иллюстрируется трудностями, возникающими при заключении бассейновых соглашений в масштабе крупных водохозяйственных участков (водохозяйственных районов), относящихся к нескольким субъектам Федерации.

Причины низкой эффективности системы управления кроются в дисфункциональности российского варианта бассейнового принципа управления водными ресурсами. Бассейновые водохозяйственные управления (БВУ) сформированы на уровне крупных водохозяйственных участков (например, в бассейне р. Волги) и не могут выполнять функции управляющих центров бассейнового уровня по разрешению конфликтных проблем водопользования, возникающих между субъектами федерации, объединенными бассейновым соглашением, особенно в современных условиях, когда БВУ не обладают ни законодательными правами, ни финансовыми возможностями, ни соответствующим кадровым обеспечением. Возложение этих функций непосредственно на Министерство природных ресурсов РФ бесперспективно, поскольку на федеральном уровне невозможно детальное рассмотрение возникающих проблем и поиск необходимых компромиссов.

Возможны три подхода к совершенствованию системы управления водными ресурсами, включая: расширение прямого участия государства, передачу управления на нижние уровни и компромиссный вариант.

Расширение прямого участия государства. Принятие большинства решений и контроль за их реализацией будут осуществляться на федеральном уровне, что затруднит управляемость водным хозяйством речных бассейнов и существенно увеличит расходы государственного бюджета, а также негативно скажется на исполняемое решений. Это приведет к снижению частной деловой активности в сфере водопользования, замедлит поиск и реализацию локальных экономически эффективных решений.

Передача управления на нижние уровни, в том числе эксплуатационных функций приватизированным предприятиям. Этот вариант соответствует общегосударственным интересам только при условии инвестиционной привлекательности приватизируемых объектов и наличии конкурентной среды. При этом неизбежно нарушается бассейновый принцип управления, что понизит эффективность управления водным хозяйством в целом, затруднит реализацию крупных мероприятий по охране водных объектов и защите от вредного воздействия вод, даже сделает ее невозможной при несовпадении интересов двух или более субъектов федерации.

Компромиссный вариант предполагает разграничение полномочий на разных уровнях управления водным хозяйством, экономическое стимулирование рационального водопользования и активизацию усилий государства в обеспечении благоприятных условий хозяйствования и привлечении бюджетных средств для реализации мероприятий по охране водных объектов и защите от вредного воздействия вод. Наиболее эффективным представляется именно этот вариант управления водными ресурсами его и необходимо применить на практике.

Литература

1. Игнатова Т.В., Черкасова Т.П. Ресурсный потенциал региональной политики посткризисного экономического роста на Юге России //Экономический вестник ЮФУ. Terra economicus. 2010. Т. 8. № 1.

2. Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года. Утв. распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 г. N 1235-р.

3. Водный кодекс Российской Федерации (СЗ РФ, 05.06.2006, № 23, ст. 2381).

4. Ревунов Р.В., Казаченко Т.В. Экономические и институциональные императивы модернизации управления водохозяйственным комплексом в контексте перехода к устойчивому развитию // Вестник ЮРГТУ (НПИ). 2013. №3. С. 76-84.

5. Государственный доклад «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2012 году». М.: НИА-Природа, 2013.

6. Комплексное использование водных ресурсов: Учебное пособие / С.В.Яковлев, И.Г. Губий, И.И. Павлинова, В.Н.Родин. М.: Высшая школа, 2008. 384 с

7. Данилов - Данильян В.И., Пряжинская В.Г. Водные ресурсы и качество вод: состояние и проблемы управления. М.: РАСХН, 2010.

8. Ревунов Р.В., Ревунов С.В. Подходы к совершенствованию системы управления региональным водопользованием // Южно-Российский форум: экономика, социология, политология, социально-экономическая география. 2012. № 2 (5). С. 080 - 085.

9. Данилов-Данильян В.И., Пряжинская В.Г., Вениционов Е.В. Аналитический обзор «Управление водными ресурсами в Российской Федерации» // Электронный журнал. 2011. 17 июля.

10. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, Г.А. Волков, Д.О. Сиваков; отв. ред. С.А. Боголюбов. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.