

Экономика природообустройства и управление природными ресурсами

УДК 338.2

А. В. ШЕВЧУК, Ю. А. РЫЖКОВ

Федеральное агентство водных ресурсов

О ВОПРОСАХ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В работе рассматриваются цели и задачи, которые ставит и решает Федеральное агентство водных ресурсов. Исследуются вопросы необходимого объема финансовых средств для решения задач обеспечения потребностей населения и объектов экономики в водных ресурсах, обеспечения безопасности гидротехнических сооружений, обеспечения безопасности жизнедеятельности человека от наводнений и другого вредного воздействия вод.

Обеспечение потребностей населения в водных ресурсах, безопасность гидротехнических сооружений, безопасность жизнедеятельности человека, вредное воздействие вод, социально-экономическая устойчивость.

The work considers the aims and tasks which are put and solved by the Federal agency of water resources. The questions of the necessary volume of financial means for the tasks solution are investigated: meeting the needs of the population and economic objects in water resources, ensuring safety of hydrological structures, guaranteeing the security of man's life and activity from flooding and other harmful actions of water.

Providing the population needs with water resources, safety of hydrological structures, security of man's activity, harmful actions of water, social and economic stability.

Водные ресурсы и водохозяйственный комплекс в целом во многом определяют социально-экономическую устойчивость и направление развития страны. От водохозяйственной и экологической безопасности, уровня водо-

обеспеченности населения и социальной сферы качественной питьевой водой, бесперебойности и достаточности водоснабжения отраслей экономики, состояния водных объектов и водных ресурсов, достоверности прогнозирования

чрезвычайных водохозяйственных ситуаций, их своевременного предотвращения и (или) минимизации наносимого ущерба в немалой степени зависит национальная безопасность государства.

Водным кодексом на Росводресурсы как федеральный орган исполнительной власти возложены функции, отраженные в положении о Федеральном агентстве водных ресурсов: территориального перераспределения стока поверхностных вод, пополнения водных ресурсов подземных водных объектов, осуществления мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории двух и более субъектов Российской Федерации [1].

Кроме того, с введением Водного кодекса РФ изменен порядок представления водных объектов в пользование, предусмотрено создание и ведение Государственного водного реестра, значительно изменен статус схем комплексного использования и охраны водных объектов и повышены требования к их разработке, введен еще ряд существенных изменений в сферу регулирования водных отношений и осуществления водохозяйственной и водоохранной деятельности, определивший особенности деятельности агентства в текущий период и на перспективу.

Исходя из вышеизложенного и в соответствии с основными направлениями развития водохозяйственного комплекса России до 2010 года и планом мероприятий по их реализации основной целью деятельности агентства является устойчивое водопользование при сохранении водных экосистем и обеспечение безопасности населения и объектов экономики в период негативного воздействия вод [2].

Для достижения поставленной цели Росводресурсами решаются задачи:

обеспечение потребностей населения и объектов экономики в водных ресурсах;

обеспечение безопасности гидротехнических сооружений (в первую очередь водоподпорных);

обеспечение безопасности жизнедеятельности человека в связи с наводнениями и другим вредным воздействием вод.

Обеспечение потребности населения и объектов экономики в водных ресурсах. Россия является одним из богатейших государств планеты по запасам пресных поверхностных вод, суммарный объем которых составляет около 60 тыс. км³, средне-многолетние возобновляемые ресурсы стока протекающих по территории страны около 3 млн рек и ручьев достигают 4,3 тыс. км³ пресной воды в год, а суммарный водозабор из поверхностных водных объектов не превышает 2 % от располагаемых водных ресурсов. Вместе с тем, распределение их по территории страны и периодам года крайне неравномерно, и на многих участках бассейнов рек, даже в целом малонагруженных, таких как Обь, Енисей, Лена, в маловодные периоды отдельных лет наблюдается значительный дефицит водных ресурсов (с учетом потребности водоснабжения населения, промышленности, гидроэнергетики, водного транспорта, экологических попусков).

Существенную проблему в экономическом и социальном плане составляет водоснабжение поселений, расположенных вдали от крупных водных объектов, где использование подземных вод по тем или иным причинам невозможно или ограничено.

Суммарный дефицит водных ресурсов в маловодные годы в целом по стране, исходя из водохозяйственных балансов, оценивается в объеме 14,3 км³.

По рассматриваемому направлению деятельности в рамках государственных инвестиций решается задача строительства и восстановления гидроузлов и водохранилищ, а также систем водоподдачи в вододефицитные районы в целях создания условий для устойчивого динамичного развития отраслей экономики, связанных с использованием

водных ресурсов (промышленность, энергетика, транспорт, сельское и коммунальное хозяйство), улучшения социально-бытовых условий населения при сохранении водно-ресурсного потенциала страны, улучшения экологического состояния водных объектов. Для решения проблемы (в течение 10 лет) за счет строительства водохранилищ сезонного и многолетнего регулирования стока, по оценкам специалистов, необходимы ресурсы федерального бюджета в объеме 15,8 млрд в год.

При этом по ряду регионов страны (Республика Калмыкия, Ставропольский и Краснодарский края, Кемеровская область, территории Южного Урала и другие регионы) решение задач не может быть достигнуто посредством строительства новых водохранилищ на существующих водотоках, требуется обеспечение подачи водных ресурсов из более водообеспеченных водных объектов. Данный вопрос требует отдельной проработки для полного учета возникающих при этом социально-экономических и экологических проблем.

Кроме того, практически все поверхностные и большая часть подземных водных объектов, особенно в европейской части страны и в районах размещения крупных промышленных и сельскохозяйственных комплексов, испытывают значительное антропогенное воздействие, что при недостаточной барьерной роли очистных сооружений и учащающихся год от года авариях на нефтепроводах, шламонакопителях, очистных и других сооружениях выразилось в загрязнении, истощении и деградации водных объектов.

Общий ущерб от загрязнения водных объектов для населения, отраслей экономики и природы оценивается почти в 70 млрд р. ежегодно.

Существующее состояние водных объектов при неудовлетворительном состоянии водопроводного хозяйства стало представлять угрозу безопасности населения — это и вспышки инфекционных заболеваний, обусловлен-

ные водным фактором, и увеличение степени риска воздействия на организм человека канцерогенных и мутагенных факторов, а также рост проявлений воднозависимых патологий. Отставание России по средней продолжительности жизни населения от развитых стран в значительной степени связано с потреблением некачественной воды. В целом по Российской Федерации в 2002 г. каждая пятая исследованная проба питьевой воды, поступающая непосредственно населению из разводящей сети, не отвечала гигиеническим требованиям санитарно-эпидемиологической безопасности по санитарно-химическим показателям, а каждая одиннадцатая — по микробиологическим показателям.

Плата за пользование водными объектами и за сброс загрязняющих веществ в водные объекты не адекватна наносимому водным объектам ущербу и не обеспечивает стимулирование действий водопользователей к рационализации водопользования и сокращению сбросов загрязняющих веществ в водные объекты.

Обеспечение безопасности гидротехнических сооружений. По данным инвентаризации 2005 г. в Российской Федерации эксплуатируется около 26 тыс. потенциально опасных гидротехнических сооружений различного назначения, ведомственной принадлежности и форм собственности: со сроком эксплуатации подавляющего числа сооружений 30, 40 и более лет в неудовлетворительном состоянии находится более 6000 сооружений, что создает реальную угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с их авариями.

Исходя их норм Водного кодекса, Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений», положения о Федеральном агентстве водных ресурсов, агентство несет ответственность за состояние гидротехнических сооружений, находящихся на балансе его территориальных органов и подведомственных организаций.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление капитального ремонта гидротехнических сооружений, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности и бесхозяйных гидротехнических сооружений» агентство решает вопросы обеспечения безопасности указанных гидротехнических сооружений.

Обеспечение безопасности ГТС является одним из ключевых вопросов национальной безопасности в природно-ресурсной сфере, что нашло отражение в программе социально-экономического развития Российской Федерации на 2006—2008 гг. Проблема связана с тем, что подавляющее большинство гидротехнических сооружений составляют водоподпорные сооружения малых и средних водохранилищ, многие из них эксплуатируются без ремонта и реконструкции 30 и более лет и являются объектами повышенной опасности. Большинство гидротехнических сооружений представлено сооружениями IV класса капитальности (свыше 90 % их общего числа), имеющими в основном сельскохозяйственное назначение и построенными, как правило, хозяйственным способом.

Для решения проблемы (в течение 10 лет) обеспечения безопасности гидротехнических сооружений необходимы ресурсы федерального бюджета в объеме 12,8 млрд р. в год.

Предупреждение и снижение ущербов от наводнений и другого вредного воздействия вод. Защита от наводнений и другого вредного воздействия вод — наиболее разрушительного и часто повторяемого фактора среди природных катастроф — в структуре финансирования работ Федерального агентства водных ресурсов занимает особое место (около 70 %).

Одной из наиболее острых проблем в водохозяйственном комплексе России

в настоящее время является различное проявление вредного воздействия вод, в первую очередь затопление и подтопление поселений, объектов экономики и сельскохозяйственных угодий в период половодья и паводков.

Наводнениями — одним из наиболее часто повторяющихся стихийных бедствий, превосходящими по площади охватываемых территорий и наносимому ущербу все другие чрезвычайные ситуации природного характера, в Российской Федерации ежегодно в среднем затопливается около 50 тыс. км². Общая площадь паводкоопасных территорий в России составляет порядка 400 тыс. км², а наводнениям с катастрофическими последствиями подвержена территория в 150 тыс. км², на которой расположено более 300 городов, десятки тысяч поселений, более 7 млн га сельскохозяйственных угодий. Наиболее паводкоопасными регионами являются Приморский край, Амурская и Сахалинская области, Восточная Сибирь, Забайкалье, Средний и Южный Урал, Нижняя Волга, Северный Кавказ.

Проблема усугубляется тем, что водность основных рек растет и, по данным многих экспертов, антропогенные изменения глобального климата уже в ближайшие два-три десятилетия приведут к весьма значительным изменениям гидрологического режима водных объектов России и увеличению вероятности прохождения выдающихся паводков.

Дополнительные факторы риска антропогенного характера: изменение характера стока на освоенных и подвергнутых трансформациям водосборных территориях; освоение паводкоопасных территорий в нижних бьефах гидроузлов и размещение там хозяйственных объектов и жилья; стеснение живого сечения потока рек — приводят к наводнениям с тяжелыми и катастрофическими последствиями (нередко с человеческими жертвами), наносят значительный ущерб объектам экономики, негативно влияют на здоровье людей.

Протяженность эрозионно опасных берегов водохранилищ составляет

порядка 40 тыс. км. Эрозия берегов рек и водохранилищ, помимо прямого ущерба от разрушения прибрежных построек и земель сельскохозяйственного и лесного фонда, повышает мутность рек и водохранилищ, вызывает мелководье, способствует эвтрофикации водоемов, снижает их рыбопродуктивность и вызывает другие последствия, требующие проведения компенсационных мероприятий.

Потребность в финансировании строительства таких сооружений (потребность свыше 10 000 км), а также мероприятий по увеличению пропускной способности русел рек (общая протяженность участков русел рек, нуждающихся в увеличении пропускной способности, составляет по данным исследований порядка 14 000 км), по оценкам специалистов, составляет порядка 22 млрд р. в год.

Выводы

Общий объем финансирования, необходимый для решения в течение 10 лет основных вопросов, находящихся в компетенции Росводресурсов (по оценкам проекта национальной программы «Развитие водохозяйственного комплекса России», рассмотренной и одобренной в принципе на заседании Президиума Госсовета Российской Федерации 03.09.2003 в Ростове-на-Дону, уточненной бассейновыми водными управлениями агентства и субъектами Российской Федерации), составляет порядка 51 млрд р. в год [3].

Для оптимизации планируемых расходов федерального бюджета и достижения максимального социально-экономического эффекта реализации мероприятий представляется целесообразным при формировании концепции федерального бюджета на 2009 г. и на период до 2011 г. сосредоточить внимание на решении следующих вопросов:

индексировать ставки водного налога и плату за пользование водными объектами для достижения принципов «вода платит за воду» и «загрязнитель платит»;

разработать нормативы допустимого воздействия на водные объекты (НДВ) (расчетная потребность по 61 бассейну водных объектов в соответствии с утвержденной схемой гидрографического районирования составляет порядка 1 млрд р. на 2009–2011 гг.);

разработать схемы комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО) (расчетная потребность по 61 бассейну водных объектов на 2009–2015 гг. в соответствии с утвержденной схемой гидрографического районирования и Методическими рекомендациями по разработке СКИОВО составляет 2,5 млрд р.);

разработать правила использования водных ресурсов водохранилищ (342) и правила технической эксплуатации и благоустройства водохранилищ (70) (расчетная потребность в финансировании на 2009–2011 гг. — 1,5 млрд р.).

Вывод водохозяйственной отрасли на новый современный уровень развития, который позволил бы эффективно осуществлять гарантированное обеспечение потребностей населения и экономики в водных ресурсах нормативного качества, защиту от наводнений и другого вредного воздействия вод, улучшить экологическое состояние водных объектов, возможен с помощью реализации комплекса последовательных взаимосвязанных мероприятий в рамках долгосрочной (федеральной) целевой программы, рассчитанной на достаточно долгий период с участием федеральных органов государственной власти, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, водопользователей, бизнеса, общественности и других заинтересованных сторон.

Необходимо разработать проект программы (условно ее можно назвать «Развитие водохозяйственного комплекса России в 2010–2015 годах и на период до 2020 года»). Реализация такой программы обеспечит устойчивое водопользование, создаст благоприятную экологическую обстановку в бассейнах водных объектов, обезопасит эксплуатацию сооружений водохозяйственного

комплекса, защитит население и объекты экономики от наводнений и другого вредного воздействия вод.

Значимым направлением реализации программы могли бы стать мероприятия инновационного и инвестиционного характера с привлечением разработок и финансовых ресурсов бизнеса, осуществляющего свою деятельность в водной сфере.

В отраслях должны быть осуществлены мероприятия по разработке и внедрению удельных нормативов водопотребления с учетом снижения потерь, а основные держатели водохозяйственных фондов — Минтранс России, Мисельхоз России, Минэнерго России и субъекты Российской Федерации в рамках своих функций должны поддерживать водохозяйственные системы в надлежащем состоянии.

Необходимо, чтобы Минэкономразвития России при рассмотрении мероприятий и проектов, связанных с использованием водных ресурсов, объявил приоритетными безводные и маловодоемкие производства и технологии.

К участию в разработке и реализации программы в качестве государственных заказчиков должны быть привлечены заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ведущие проектные

и научно-исследовательские организации, бизнес-структуры.

Программа могла бы стать одним из основных инструментов реализации водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 г., разработка которой предусмотрена протоколом совещания у Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина (от 15 июля 2008 г.).

Список литературы

1. Положение о федеральном агентстве водных ресурсов [Текст] : утв. постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 282 (с изменениями от 30 июля 2004 г., 20 декабря 2006 г., 29 мая, 13 октября 2008 г.). — С. 1—9.

2. Основные направления развития водохозяйственного комплекса России до 2010 года и план мероприятий по их реализации [Текст] : утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.05.2004 г. № 742-р. — С. 1—17.

3. Развитие водохозяйственного комплекса России [Текст] : проект национальной программы ; рассмотрен и одобрен в принципе на заседании Президиума Госсовета Российской Федерации в Ростове-на-Дону 03.09.2003. — М. : НИА-Природа, 2003. — С. 1—69.

Материал поступил в редакцию 20.04.09.

Шевчук Анатолий Васильевич, доктор экономических наук, зам. председателя СОПС, профессор

Рыжков Юрий Анатольевич, зам. начальника Управления экономики, финансов и бюджетного учета, начальник отдела экономики и прогнозирования