

## Экономика природообустройства и управление природными ресурсами

УДК 502/504:338

**И. В. ПОКИДЫШЕВА**

Институт водных проблем РАН

### **АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ\***

*Представлен анализ российского водного законодательства на предмет инструментов экономического стимулирования рационального водопользования, выявлены принципиальные аспекты для формирования эффективного механизма платности водопользования.*

*Платность водопользования, экономические инструменты стимулирования рационального водопользования, оценка стоимости природных ресурсов, дифференциация ставок платежей, целевые фонды.*

*There is given an analysis of the Russian water code on economic instruments of stimulation of rational water use. The most important aspects for formation of the efficient mechanism of water use payment are shown.*

*Payment for water use, economic instruments of stimulation of rational water use, assessment of the natural resources value, differentiation of payment rates, fund-in-trust.*

Россия, располагая 20 % мировых запасов пресных поверхностных вод, является одной из наиболее обеспеченных водными ресурсами стран. Однако в связи с неравномерным территориальным распределением водных ресурсов и значительной антропогенной нагрузкой на них ряд наиболее развитых и заселенных центральных и южных районов Европейской России испытывает острый дефицит в воде.

В настоящее время водное хозяйство страны имеет множество проблем, в том числе: углубление тенденций расточительного водопользования; неудовлетворительное качество воды в природных водных объектах; значительный рост в последние годы материального ущерба от вредного воздействия вод вследствие паводков и наводнений, от подтопления территорий подземными водами, заболачивания и вторичного засоления земель, водной эрозии; существенное снижение

инвестирования водного хозяйства в ходе рыночных преобразований. Это привело к старению основных водохозяйственных фондов и отсутствию даже простого воспроизводства основного капитала в водном хозяйстве. Современные проблемы этой отрасли усугубляются диспропорциями в отношении собственности на водный фонд и элементы водохозяйственного комплекса России, которые возникли в результате преобразований института собственности. Водный фонд почти на 100 % сохранил свой правовой статус как государственная (федеральная и субъектов Российской Федерации) собственность, а в водохозяйственном комплексе в результате разгосударствления и приватизации возникли разнообразные формы собственности.

В целях водоресурсного обеспечения реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года была разработана Водная стратегия

\* Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ: проект 11-06-00002.

Российской Федерации [1]. В рамках данной стратегии были определены два основных направления государственной политики в области использования и охраны водных объектов, предполагающие развитие водохозяйственного комплекса России для обеспечения устойчивого водопользования, охраны водных объектов, защиты от негативного воздействия вод, с одной стороны, а с другой – формирование и реализацию конкурентных преимуществ Российской Федерации в водоресурсной сфере [2].

Если рассматривать ресурсы водного фонда России в аспекте перспектив нарастающего мирового водного кризиса (по оценкам Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН, к 2030 году мировые потребности в пресной воде возрастут на 60 % [3]), то реализация конкурентных преимуществ России на международном уровне не только возможна, но и необходима для страны и целесообразна с позиций мирового сообщества. Обладая значительным водным фондом, Россия в силах занять подобающее место на развивающемся мировом рынке водоемкой продукции, который, по прогнозам специалистов, по объему может превзойти рынок углеводородного сырья [4]. Дискуссионным остается вопрос об экономически целесообразных масштабах международной торговли непосредственно водой для целей сельскохозяйственного и промышленного использования, но в случае развития данного рынка у России и здесь имеются неплохие перспективы.

Поэтому стратегически важной задачей управления развитием российской экономики является определение наиболее перспективных в этом аспекте отраслей и создание благоприятных условий для их развития. Не исключено, что производство водоемкой продукции станет доминирующим направлением для российской экономики в «постнефтяной» период. Отрасли водоемкой продукции могут стать «заказчиками» на высокие технологии, специалистов, инфраструктуру и пр. [4]. Однако высокий уровень загрязнения водных объектов является объективным препятствием реализации подобных планов. Чтобы Россия вовремя заняла свою нишу на мировом водном рынке, необходимо прежде всего решить внутрироссийские

задачи рационального водопользования, охраны и восстановления водных объектов – элементов водного фонда России.

Приоритетными в обеспечении устойчивости развития экономики страны представляются задачи развития водохозяйственного комплекса страны (ВХК). При этом в качестве естественной единицы управления водопользованием необходимо рассматривать речной бассейн, в рамках которого должен выполняться анализ ситуации и приниматься решения о распределении водных ресурсов.

Для идентификации ключевых принципов управления водохозяйственным комплексом России и обоснования предложений по реформированию проведем анализ существовавшего и современного водного законодательства.

В СССР уже с 1979 по 1984 год были введены тарифы платы за воду, забираемую промышленными предприятиями из поверхностных и подземных источников, входящих в состав водохозяйственных систем. В них учитывались затраты на общегосударственные мероприятия по использованию и охране водных ресурсов, а также на эксплуатацию систем водоснабжения. Платежи перечислялись в бюджет, т. е. они не были непосредственно связаны с капиталовложениями в развитие водного хозяйства и охрану водных объектов от загрязнения.

В Водном кодексе РФ 1995 года основным принципом экономического регулирования использования, восстановления и охраны водных объектов провозглашена *платность водопользования* [5]. Однако экономическое стимулирование в рамках данного принципа было ограничено лишь различного вида льготами и кредитами. Более того, не оговаривалась связь данных инструментов с фондами платежей и затратами на водоохранные нужды предприятий.

Плата за пользование водными объектами в условиях рыночной экономики не ограничивается нормативными платежами и платежами за отклонение от договорного режима пользования водным объектом. По своей структуре плата за пользование водными объектами в рамках экономического механизма может представлять собой совокупность неналоговых и страховых платежей и

налоговых сборов, среди которых можно выделить пять основных видов: плата за право пользования водными объектами (единовременная и регулярная); плата (взнос) на восстановление и охрану водных объектов (едино-временная и регулярная); плата за нарушение договорного режима пользования водными объектами); страховые взносы по предупреждению и ликвидации последствий вредного воздействия вод; сборы за выдачу договоров водопользования и другие налоги и сборы, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Отметим, что первые три вида платежей являются неналоговыми платежами, отражающими цену, по которой оплачивается исполнение договора водопользования в соответствии с соглашением между государством и водопользователями [6, с. 207].

Принципиально значимой признается проблема обоснования тарифов, штрафов и поощрений за водопользование и сброс загрязняющих веществ (ЗВ), создания соответствующих рынков разрешений на сброс загрязнений. Однако в [5] данные задачи решались директивно или вовсе не затрагивались. Ранее действовавшие ставки платы за пользование водными объектами в соответствии с ФЗ РФ № 71 устанавливались субъектами Российской Федерации на основании максимальных и минимальных ставок, утвержденных постановлением Правительства РФ № 826 [7, 8]. Процедура установления налоговых ставок была трехуровневой: сначала по ФЗ № 71 устанавливался диапазон федеральной ставки платы за пользование водными объектами в целях осуществления забора воды, сброса сточных вод, производства электроэнергии и т.д., затем постановлением Правительства РФ устанавливался диапазон региональной ставки платы по бассейнам рек, озерам, морям и экономическим районам, далее постановлением (распоряжением) законодательных органов субъектов РФ устанавливались ставки платы за пользование водными объектами. Таким образом, ставки платы за пользование водными объектами устанавливались региональными законами, а исполнительные органы власти определяли лимиты на водопотребление и сбросы, обеспечивали лицензирование

водопользования и устанавливали размеры самих платежей. В таких условиях не удавалось задействовать механизмы экономического стимулирования рационализации водопользования. Чтобы решить задачу обоснования тарифов, необходимо иметь объективные основы для их дифференциации и учитывать реальную экономическую ценность природных ресурсов.

Оценка природных ресурсов как важной составляющей национального богатства обеспечивает наиболее эффективное использование ресурсов, их восстановление и охрану. Природный потенциал страны наряду с общественным богатством (накопленными производственными и непроизводственными фондами) во многом определяет развитие народного хозяйства на перспективу. По имеющимся расчетам, природные ресурсы составляют свыше 40 % национального богатства страны.

К сожалению, как централизованно планируемая, так и рыночная экономика не способны оценить реальное значение чистой окружающей среды, природных ресурсов, установить их адекватную цену. То, что не имеет рыночной цены или же имеет цену, неадекватную общественной ценности, как правило, не учитывается или недоучитывается при принятии хозяйственных решений. Здесь сказываются провалы рынка, проявляются негативные внешние эффекты (экстерналии). Оценки природных ресурсов могут стать эффективными рычагами в рыночном механизме, если на их основе разработать и внедрить методы интернализации внешних эффектов [9, с. 63–69].

Среди имеющихся подходов к определению экономической ценности природных ресурсов и природных услуг, которые позволяют получить конкретную оценку, можно выделить такие подходы, которые базируются на следующих факторах:

рыночной оценке – если она имеется (рыночная оценка нефти, газа, леса, однако, не учитывает деградацию окружающей среды, истощение природных ресурсов, чрезмерное загрязнение, что свидетельствует о сбоях в рыночном механизме);

rente (для данного подхода важен прежде всего факт лимитирования ресурсов);

затратном подходе (основанном на учете всех прямых и косвенных затрат на

подготовку и использование природных ресурсов);

альтернативной стоимости (потенциальной отдаче от лучшего из всех вариантов использования данного ресурса (блага), которые были принципиально возможны, но остались неиспользованными);

общей экономической ценности (стоимости) (ОЭЦ), основанной на суммировании стоимости использования (потребительской стоимости) и стоимости неиспользования (или существования) природного блага.

Не все эти подходы хорошо разработаны, в них имеются противоречивые моменты, однако на их основе можно хотя бы в первом приближении оценить экономическую ценность природных объектов, систем и ресурсов.

В связи с колоссальным природным потенциалом России перераспределение природной ренты в интересах всего общества может стать мощным ускорителем социально-экономического развития. В отличие от многих стран в России основной вклад в прирост нераспределенной (чистой) народнохозяйственной прибыли вносит не доход от труда и не капитал, а именно рента. По оценкам академика Д. С. Львова, на ее долю приходится не менее 75 % чистой прибыли. Вклад труда в 15 раз меньше (5 %), а капитала – примерно в 4 раза меньше (20 %). То есть доминирующая часть того, что получает сегодня страна, есть не что иное, как рента от использования ее природно-ресурсного потенциала. Если нераспределенный доход России составляет 60...80 млрд долл., то в этом случае на долю рентной составляющей приходится 45...60 млрд долл. [9, с. 308].

В настоящее время значительная часть этой огромной суммы практически присвоена частными структурами, в том числе теневой экономикой. Рентными потоками пользуются всего несколько процентов населения России. Такое положение не соответствует интересам общества, не содействует развитию экономики, влечет за собой беспрецедентную дифференциацию населения по доходам, приводит к стагнации многих регионов. Согласно исследованию, проведенному в [6, с. 24], масштабы фискального обременения за пользование водными объекта-

ми не соответствуют тому рентному доходу, который фактически аккумулируют водопользователи: в 2005 году сумма водного налога превысила расчетное значение в 15 млрд р., тем не менее, по мнению исследователей, данная сумма не сопоставима с суммарным рентным доходом от использования водных ресурсов, поскольку, по приведенным расчетам, годовой рентный доход в указанном году только в гидроэнергетике составил более 50 млрд р.

В соответствии с постановлением Правительства РФ № 282 [10] был создан федеральный орган исполнительной власти «Федеральное агентство водных ресурсов» (Росводресурсы), осуществляющий функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере водных ресурсов.

Обратим внимание на то, что в данном постановлении не уточняется категория «федеральное имущество». Если же под этой категорией рассматривать в том числе федеральную собственность на водный фонд страны, то Росводресурсы должны обладать самыми широкими полномочиями по распоряжению (управлению) этим фондом посредством имущественно-правового и экономического механизма водопользования.

Однако в настоящее время Федеральное агентство водных ресурсов не реализует такие широкие полномочия собственника (государства) водного фонда прежде всего потому, что приведенное толкование закона и вытекающие из него следствия не нашли отражения в подзаконных актах. Сегодня государство (в лице Федерального агентства водных ресурсов совместно с Министерством финансов) как монопольный собственник водных объектов неадекватно реализует функции экономического регулирования водопользования, поскольку с 1999 по 2005 год его роль была ограничена фискальным сбором платы за пользование водным объектом, а затем – водного налога [7, 11]. Поэтому в настоящее время экономико-правовые отношения между собственником (государством) водного фонда и водопользователями сохраняют административно-распорядительные методы управления собственностью этого фонда.

С 1 января 2005 года в соответствии с [12] водный налог является федеральным, т.е. аккумуляция платы за пользование водными объектами происходит в федеральном бюджете (ранее и в бюджетах субъектов РФ), и регионы уже не вправе изменить положения главы 25.2 НК РФ. При этом введение водного налога за пользование водными объектами вместо существовавшей «платы за пользование водными объектами» принципиально не меняет фискального механизма водопользования. Водный налог (ранее ставки платы в определенном диапазоне) для водопользователей в существующем механизме платы за водопользование директивно устанавливается «сверху» и спускается «вниз», причем напрямую в целом по водному фонду РФ, бассейнам рек, озерам, морям и экономическим районам (в стоимостном выражении) для различных категорий налогоплательщиков. Данная особенность отличает водный налог от налогов, устанавливаемых в законах по налогообложению, поскольку налоговое бремя обычно определяется на основе законодательно регламентируемой нормы (процента) от той или иной стоимости налогооблагаемой базы.

Ранее в фискальном механизме водопользования для учета территориальной дифференциации обеспеченности водными ресурсами в стране диапазон ставок уточнялся размерами этих ставок по бассейнам рек, озер, морей и экономическим районам. Теперь же законодательно установленный уровень ставок платы и соответственно водного налога в стоимостном выражении по категориям налогоплательщиков (водопользователей) не имеет объективного обоснования в смысле абсолютного минимального и максимального значения.

В исследовании ставок водного налога, установленных по ФЗ № 83, прослеживается незначительная дифференциация по бассейнам рек, резко отличающихся по интенсивности использования поверхностных и подземных вод [6, с. 28]. Таким образом, установленная дифференциация ставок водного налога носит символический характер, тем более что в основу расчета федеральных ставок платы (водного налога) за пользование водными объектами взята методология средних во-

дохозяйственных затрат. Сам водный налог при этом выполняет только фискальную функцию, а регулирующая функция остается полностью упущенной, вопреки ее чрезвычайной важности, особенно с учетом перспектив развития водохозяйственного комплекса.

Следует учитывать еще один принципиальный момент: чрезмерная централизация существующей системы управления водными ресурсами в России снижает возможности финансирования принимаемых решений и контроля над их исполнением, поскольку наиболее полной информацией о водохозяйственной обстановке на местах владеют администрации районов. Именно они в состоянии осуществлять необходимые мероприятия в масштабе небольших водохозяйственных участков, малых рек и иных водных объектов на своей территории, опираясь на силы подведомственных им предприятий (локальных объектов). На муниципальном уровне можно также эффективно решать вопросы предоставления или прекращения прав пользования, аренды гидротехнических сооружений и водных объектов.

Принципиально важными для создания эффективного стимулирующего механизма водопользования следует считать следующие аспекты:

естественной единицей управления должен быть бассейн реки или водосборной территории, поскольку именно на региональном уровне наиболее эффективным является анализ ситуации и принятие адекватных мер; при этом необходимо законодательно отрегулировать взаимодействие субъектов федерации, расположенных на территории бассейна, по поводу использования соответствующих водных ресурсов;

платность водопользования в условиях рыночной экономики должна стать основным принципом стимулирования рационального водопользования;

инструменты стимулирования в рамках принципа платности должны быть разнообразными и, с одной стороны, адекватно отражать стоимость природных ресурсов (что поможет соотнести размер налога со стоимостью налогооблагаемой базы), а с другой стороны, обеспечивать дифференциацию ставок платежей по налогоплательщикам и видам

водопользования, а также конкретизацию ставок в зависимости от обеспеченности региона водными ресурсами и уровня антропогенной нагрузки;

для более полной и адекватной общественным целям реализации принципа платности целесообразно восстановить систему целевых бюджетных водных и экологических фондов; инструменты стимулирования в рамках принципа платности должны быть четко соотнесены с такими фондами (федеральными и субъектов Российской Федерации), при этом должен быть определен механизм доведения накопленных средств до предприятий-водопользователей.

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года; утв. распоряжением Правительства РФ N 1662-р от 17 ноября 2008 года (Материалы сайта Межрегиональной общественной организации в поддержку построения информационного общества «Информация для всех». – URL : <http://www.ifar.ru/ofdocs/rus/rus006.pdf> )

2. Водная стратегия РФ на период до 2020 года; утв. распоряжением Правительства РФ N 1235-р от 27 августа 2009 года (Материалы Банка данных «Нормативные документы Правительства Российской Федерации». – URL : <http://government.consultant.ru/page.aspx?1025293>)

3. Доклад ООН о состоянии водных ресурсов мира. – М.: Весь мир, 2003. – URL : [http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/ex\\_summary/ex\\_summary\\_russ.pdf](http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/ex_summary/ex_summary_russ.pdf).

4. Данилов-Данильян В. И. Вода – стратегический фактор развития экономики России // Вестник РАН. – 2007. – Т. 77. – № 2. – С. 108–114.

5. Водный кодекс Российской Федерации N 167-ФЗ от 16 ноября 1995 года. – (Материалы сайта <http://www.interlaw.ru/>; <http://www.interlaw.Ru/law/>

[docs/10008700/](http://docs/10008700/)).

6. Ушаков Е. П. Рентные отношения водопользования в России. – М.: Наука, 2008. – 303 с.

7. Федеральный закон N 71-ФЗ от 6 мая 1998 года «О плате за пользование водными объектами» (Материалы сайта Информационно-правового сервера «Человек@закон». – URL : <http://zakon.kuban.ru/sayt/index.htm>).

8. Постановление Правительства Российской Федерации N 826 от 28 ноября 2001 года «Об утверждении минимальных и максимальных ставок платы за пользование водными объектами по бассейнам рек, озерам, морям и экономическим районам» (Материалы сайта Информационно-правового сервера «Человек@закон». – URL : <http://zakon.kuban.ru/sayt/index.htm>).

9. Бобылев С. Н., Ходжаев А. Ш. Экономика природопользования: учебник. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 501 с.

10. Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. N 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов» (Материалы сайта Российской газеты. – URL : <http://www.rg.ru/2004/06/22/voda-doc.html>).

11. Налоговый кодекс Российской Федерации. – М.: Дашков и Кс, 2005.

12. Федеральный закон Российской Федерации от 28 июля 2004 г. № 83 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, изменения в статью 19 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». – URL : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=48614>.

Материал поступил в редакцию 05.05.11.  
**Покидышева Ирина Владимировна**,  
стажер-исследователь лаборатории  
управления водными ресурсами Института водных проблем РАН  
Тел. 8-905-504-57-85  
E-mail: [reposito@mail.ru](mailto:reposito@mail.ru)