
РАЗДЕЛ II

ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

УДК 626.87:23

Давыдов А.В.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА*

Аннотация: Целью исследований в статье является обоснование преимуществ использования прямых коммерческих отношений в водном хозяйстве как основного направления совершенствования управления федеральной собственностью водного хозяйства. В статье проанализированы основные недостатки существующей системы управления водопользованием. Особое внимание уделяется вопросам платного водопользования. Рассмотрены финансовые отношения между государством, управляющей компанией и водопользователями. Делается вывод об эффективности схемы финансирования водохозяйственных мероприятий, основанной на коммерческих отношениях между эксплуатирующими организациями и водопользователями.

Ключевые слова: Платное водопользование, коммерческие отношения, управляющая компания, концессия.

В настоящее время в собственности государства находится около 97% водных объектов, в том числе около 95% относится к федеральной собственности. В состав основных водохозяйственных фондов включаются: сооружения по водообеспечению, сооружения по сохранению водного фонда, сооружения по защите окружающей среды от вредного воздействия вод, регулирующие и водоотводящие сооружения.

По функциональному назначению основные водохозяйственные системы подразделяются на водохранилища и гидроузлы, каналы, шлюзы, водоводы, инженерные сооружения по защите от негативного воздействия вод, прочие сооружения. Значительное число водохранилищ комплексного использования обслуживает МПР РФ, где проводит работы по восстановлению и сохранению береговых линий и прибрежных полос, а также осуществляет мероприятия по предотвращению вредного воздействия вод и восстановлению ложа водохранилищ.

Для водообеспечения населения и объектов экономики, предотвращения деградации водных объектов и поддержания надлежащего количества воды в них, защиты от негативного воздействия вод в стране созданы и функционируют мощные водохозяйственные системы. В бассейнах крупных рек страны функционирует свыше десятка водохозяйственных систем.

Большое количество водохранилищ в настоящее время остаются бесхозными. Такое же положение многих водохранилищ, находящихся на балансе Министерства сельского хозяйства РФ, особенно объемом от 1 до 10 млн.м³. Только 30% водохранилищ имеют специализированные службы эксплуатации.

Многоцелевое и многовидовое использование и особенности водных ресурсов (не-

* © Давыдов А.В.

равномерность распределения во времени и пространстве, возобновляемость, рассредоточенность по водосбору и динамичность, стохастичность и неустойчивость по качеству) требуют проведения трудоемких и дорогостоящих мероприятий, что обуславливает высокую фондоемкость водохозяйственной деятельности [2]. Особенностью водохозяйственных фондов является преобладание в их составе доли пассивных фондов, имеющих наиболее высокую стоимость и длительный срок службы. Ведомственная разобщенность и бесхозность основных производственных водохозяйственных фондов стоит в ряду основных недостатков низкого технического уровня и во многих случаях критического технического состояния водохранилищ. Основная причина сложившегося положения заключается в многозвенности управления водным хозяйством. Особенно это касается вопроса определения прав собственности на водохозяйственные производственные фонды.

При экономическом анализе водного хозяйства необходимо учитывать, что водохозяйственная деятельность является:

а) производственной – включает строительство гидротехнических сооружений, аккумулялирование воды в водохранилищах, создание условий для использования воды в хозяйственных целях;

б) обслуживающей – включает транспортировку воды к потребителям, распределение воды с помощью инженерных сетей;

в) инфраструктурной – включает изучение и оценку водных ресурсов, предотвращение вредного воздействия вод.

Несмотря на то, что водохозяйственное производство не имеет результатом продукт в натуральной форме, оно, подобно таким отраслям, как транспорт, участвует в производственном процессе. В результате водные ресурсы становятся материальным благом и приобретают стоимость, а деятельность, обеспечивающая их создание и доведение до потребителя, относится к сфере материального производства и может рассматриваться как самостоятельная отрасль народного хозяйства. Но водохозяйственные предприятия на сегодняшний день не обладают экономической самостоятельностью и не имеют достаточных условий для коммерческой деятельности. Кроме того, водохозяйственная деятельность связана с использованием важнейших видов природных ресурсов воды и земли, для которых вопрос о собственности не решен на сегодня в полной мере ни законодательно, ни экономически. Наконец, не последний по значимости фактор, заключающийся в том, что специфика рассматриваемой отрасли обуславливает ее монопольный характер, с одной стороны, и социальную направленность деятельности – с другой, что, в свою очередь, предполагает деятельное участие государства в экономике отрасли. Перечисленные факторы значительно усложняют внедрение новых форм управления водохозяйственной деятельностью.

Надежной финансовой основой водного хозяйства является его функционирование за счет введения платы за пользование водными объектами для всех водопользователей. Платность водопользования представляет собой систему экономических взаимоотношений субъектов водопользования, возникающих в связи с подготовкой и обеспечением водой пользователей, восстановлением и охраной водных объектов. Платное водопользование в водохозяйственной деятельности как источник финансирования и фактор стимулирования имеет следующие особенности:

1. Плата за водопользование является эффективным средством обеспечения экономического использования и надежной охраны водных объектов и их ресурсов и в большинстве стран стала неотъемлемым элементом хозяйственного механизма в сфере использования и охраны вод.

2. За счет средств, взимаемых в виде платы за водопользование, в большинстве стран компенсируются затраты водохозяйственных систем. При этом в странах, где вели-

ка доля водопотребления на нужды орошаемого земледелия и водообеспечение сельского населения, указанные затраты компенсируются не в полной мере.

3. Основным расчетным методом определения тарифов на воду является затратный метод в различных его модификациях. Другие подходы используются преимущественно для отдельных отраслей и имеют ограниченное применение.

4. Практически во всех странах средствами, получаемыми от платы за воду, не обеспечиваются потребности водохозяйственного строительства, которое повсеместно осуществляется с использованием государственных субсидий.

5. В развитых странах плата за воду вносится в виде взносов водопользователей на содержание государственных учреждений, осуществляющих оперативное управление государственными водными ресурсами и их использованием в пределах одного или нескольких соседних речных бассейнов.

Согласно Водному кодексу 2007 г. [1], водопользователь уплачивал водный налог (по старым договорам, действовавшим до вступления в силу нового кодекса, т.е. до 1 января 2007 г.) и плату за пользование водным объектом (по договорам, заключенным с 1 января 2007 г.). Однако по сравнению с предыдущей редакцией Водного кодекса перечень платных видов водопользования сократился. Введение платного водопользования направлено на:

- а) пополнение доходной части федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ;
- б) возможность финансирования водохозяйственных программ, направленных на улучшение качества вод, водообеспечения населения и народнохозяйственных объектов, снижение ущерба от подтопления, наводнений и других проявлений вредного воздействия вод;
- в) функционирование водного хозяйства в рыночных условиях на принципах самокупаемости.

Плата за пользование водными объектами поступает в госбюджет. При этом разрывается связь между производимыми затратами в водном хозяйстве и инвестициями в него. Накапливаемые в бюджете средства обезличиваются, и лишь малая их часть направляется на проведение мероприятий на водном объекте. Зарубежная практика свидетельствует о том, что наиболее эффективным является взимание платы за пользование водным объектом в виде взносов на проведение водохозяйственных и водоохраных работ и содержание эксплуатирующих организаций.

В настоящее время функционируют государственные ведомства различного уровня, бассейновые водохозяйственные управления, территориальные органы управления водным хозяйством, а также органы, эксплуатирующие различные водохозяйственные объекты. Но из-за их различной ведомственной подчиненности существующая система управления не решает всех стоящих перед ней задач.

Реформирование управления федеральной собственностью и водохозяйственной деятельностью требует создания новых организационных форм. Эти формы должны обеспечивать единство в проведении водохозяйственной политики, применение экономических методов управления, самостоятельность в управлении и организации производства, выполнение договорных обязательств.

Принципам развития новых отношений в сфере водообеспечения в условиях рыночной экономики в наибольшей степени отвечает акционерная форма организации деятельности, способная привлекать и соединять средства акционеров, формируя из них крупный инвестиционный капитал, позволяющий восстанавливать и развивать водохозяйственные системы. Однако реформу можно начинать и с менее масштабных форм организации водохозяйственной деятельности в рыночных условиях, которые могут быть развиты на базе существующих структур.

Наиболее эффективной является схема корпоративного управления использованием и охраной водных ресурсов со стороны водопользователей, которые осуществляют и финансирование. Механизм предполагает участие трех субъектов: водохозяйственной управляющей организации, водопользователей и государства. В этом случае государство передает водные объекты в концессию бассейновым объединениям. Во всем мире концессии являются эффективным способом организации государственно-частного партнерства (ГЧП) в целях привлечения частных инвестиций в государственный сектор экономики [3]. Концессия (в водном хозяйстве) - это договор передачи права пользования принадлежащего государству водного объекта или его части на определенный срок заинтересованному инвестору [4]. Компания осуществляет на своей территории все виды водохозяйственной деятельности, необходимые для охраны вод и удовлетворения потребности в них водопользователей, включая оценку водных ресурсов, регулирование стока, контроль сброса загрязняющих веществ и водозабора, предотвращение наводнений и подтоплений и др.

Основой взаимоотношений между управляющей компанией и водопользователями становятся контрактные отношения. Степень надежности финансирования водохозяйственных работ при такой схеме высока, так как даже в случае неплатежеспособности отдельных водопользователей часть средств поступит всегда. Кроме того, наличие договорных отношений с водопользователями позволит применять к ним санкции вплоть до ограничения водопользования. Надежность финансирования, присущая такой схеме, является постоянно действующим фактором, эффективность которого будет возрастать по мере стабилизации экономики в целом и финансового состояния водопользователей, в частности.

Источником доходов управляющей компании является выручка от реализации результатов производственной деятельности. Основной вид деятельности компании – распределение водных ресурсов водного объекта всем водопользователям, с которыми у нее заключены договоры водопользования. В водном хозяйстве предприятия, осуществляющие первичное распределение водных ресурсов и их подготовку для первичного распределения, фактически этой водой не пользуются. Иными словами, это не водопользование, а «водовладение» [5]. Доходы компании формируются за счет платы за пользование водным объектом. Выделяются два уровня экономических отношений водохозяйственных эксплуатирующих организаций:

а) отношения с водопользователями, регламентируемые на уровне межотраслевых экономических отношений (регулируются платой за все виды использования водного источника, вносимой водопользователями);

б) отношения производственных организаций по вертикали (с вышестоящими органами управления и с государством) - регламентируются отчислениями от доходов.

Функция государства в этом случае ограничивается изъятием в виде налога некоторой части средств, которые затем используются преимущественно для кредитования и субсидирования нового водохозяйственного строительства, а также для компенсации водохозяйственным организациям недополученных средств в случае предоставления государством льгот по плате за воду отдельным категориям водопользователей. Система и объемы платежей за пользование водными объектами должны покрывать затраты на реализацию мероприятий по устойчивому воспроизводству водных ресурсов.

Таким образом, реализация данного механизма позволяет:

- создать правовую основу для осуществления водохозяйственными предприятиями производственного контроля водопользования;

- упростить систему пересмотра ставок платы за пользование водными объектами с целью приведения их в соответствие с реальными затратами;

- предотвратить расходование средств, получаемых от платы за пользование водными объектами, на цели, не связанные с водным хозяйством.

Переход на прямые коммерческие отношения между водопользователями и водохозяйственными управляющими организациями является выгодным решением в ходе реформирования управления федеральной собственностью водного хозяйства в современных условиях. Управляющая компания становится хозяином и менеджером водного объекта. Исключается бесхозность водохозяйственных систем. А надежность предлагаемых схем финансирования, включая государственную поддержку низкорентабельных производств, исключает ситуации нехватки средств для осуществления необходимых мероприятий на водном объекте.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Российская Федерация. Законы. Водный кодекс Российской Федерации: [официальный текст: введен в действие с 1 января 2007 г.]. М.: Экзамен, 2008. 62 с.
2. Безднина С.Я., Быстрицкая Н.С. Концепция экологически безопасного и экономически эффективного функционирования систем водопользования в агропромышленном комплексе / РАСХН. ГНУ ВНИИ-ГиМ. М., 2001. 61 с.: ил.
3. Варнавский В.Г. Концессионный механизм партнерства государства и частного сектора. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ», № 146. М.: Московский общественный научный фонд, Институт мировой экономики и международных отношений РАН, 2003. 270 с.
4. Сосна С.А. Концессионные соглашения. Теория и практика. М.: «ООО Нестор Академик Паблицерс», 2002. 251 с.
5. Шейнин Л.Б. Государственное управление природными ресурсами и плата за их использование. / М.: Российский научный фонд, 1994. 88 с.

A. Davydov

IMPROVEMENT OF THE FEDERAL WATERWORKS PROPERTY MANAGEMENT

Abstract: The goal of the research in the article is substantiation of advantages that can be achieved from the implementation of the direct commercial relations in water management. The main shortcomings of the existing water-use management are analyzed in the article. A great attention is paid to the chargeable water-use. The financial relations between the State, a managing company and water users are considered. It is concluded that the water management financing scheme based on the direct commercial relations between managing companies and water users is more preferable.

Key words: chargeable water use, commercial relations, managing company, concession.