

УДК 338:556.18

М. М. Поляков

ВОДОПОЛЬЗОВАНИЕ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ И РЫНОЧНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Размышления о некоторых организационных издержках реформирования системы водопользования и возможных путях институционального развития этой сферы.

В настоящее время, из жизненного опыта и в результате чтения работ отечественных ученых, становится понятным, что пробуксовывание, а может быть даже и провал, рыночных реформ в России вызвано в значительной мере отсутствием адекватной переходному периоду экономической теории. Афоризм Адама Смита о «невидимой руке» рынка был принят за руководство к действию. При этом упустили условие необходимости построения рыночных институтов, смысл существования которых сводится, по определению, к правилам и формам организации взаимоотношений между людьми в обществе. По выражению академика *Л. Абалкина*, монетаристская теория, примененная либерал-реформаторами, как Мамай прошла по России, превратив ее в третьеразрядную страну с неясными перспективами [1]. При этом особо негативное влияние на ход экономических реформ оказало отсутствие четко сформулированных

целей и задач. «Не минула чаша сия» и сферу природопользования. В России в течение последнего десятилетия идет перестройка системы управления охраной окружающей природной среды и использованием природными ресурсами. Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. №114 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в очередной раз реорганизованы прежние и созданы новые органы исполнительной власти. Рассмотрим некоторые результаты этой перестройки на примере бассейна р. Сухоны.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.07.2004 г. №370 утверждено новое Положение о Министерстве природных ресурсов (МПР) России. В его состав в числе прочих вошли службы управления водными ресурсами, сформированные на основании положений, утвержденных постановлениями Правительства РФ от 16.06.2004 г. №282 и от 30.07.2004 г. №400.

Водные ресурсы бассейна р. Сухоны используются в коммунальном водоснабжении, промышленном производстве, выработке электроэнергии, в сельском хозяйстве, для поддержки рыбного хозяйства, судоходства и рекреации. Наличие на его территории таких промышленных городов, как Вологда и Сокол, со значительным количеством водоемких предприятий



ПОЛЯКОВ
Михаил Михайлович —
к.т.н., заместитель директора
— заведующий отделом
ВНКЦ ЦЭМИ РАН.

обуславливает довольно высокое водопотребление и антропогенную нагрузку на водные объекты.

Помимо государственных органов управления водными ресурсами, подчиненных МПР России, на территории области действуют органы управления других министерств и ведомств. Организационная структура управления водными ресурсами (рис. 1) в настоящее время неоправданно сложна, отличается дублированием функций и размытыми границами прав и обязанностей. Федеральные органы управления имеют подразделения на уровне субъектов Федерации. Эти территориальные органы призваны нести значительную нагрузку по управлению водными ресурсами субъектов Федерации, поскольку через них проходит значительная часть финансовых потоков. В то же время, исходя из бассейнового принципа, понятно, что эффективно управлять водопользованием можно только на уровне бассейна. Это чаще всего осуществляется бассейновыми органами, которые доводят управленческие действия до оперативных решений. Фиксировать права и обязанности территориальных и бассейновых управленческих организаций призваны бассейновые соглашения. Как правило, для того чтобы они работали, необходимы законодательные акты, которые обозначили бы основы организации водного хозяйства и системы обустройства водных объектов.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды, в том числе и водных ресурсов, определяются субъектами Российской Федерации. На территории Вологодской области таким органом исполни-

тельной власти является департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды.

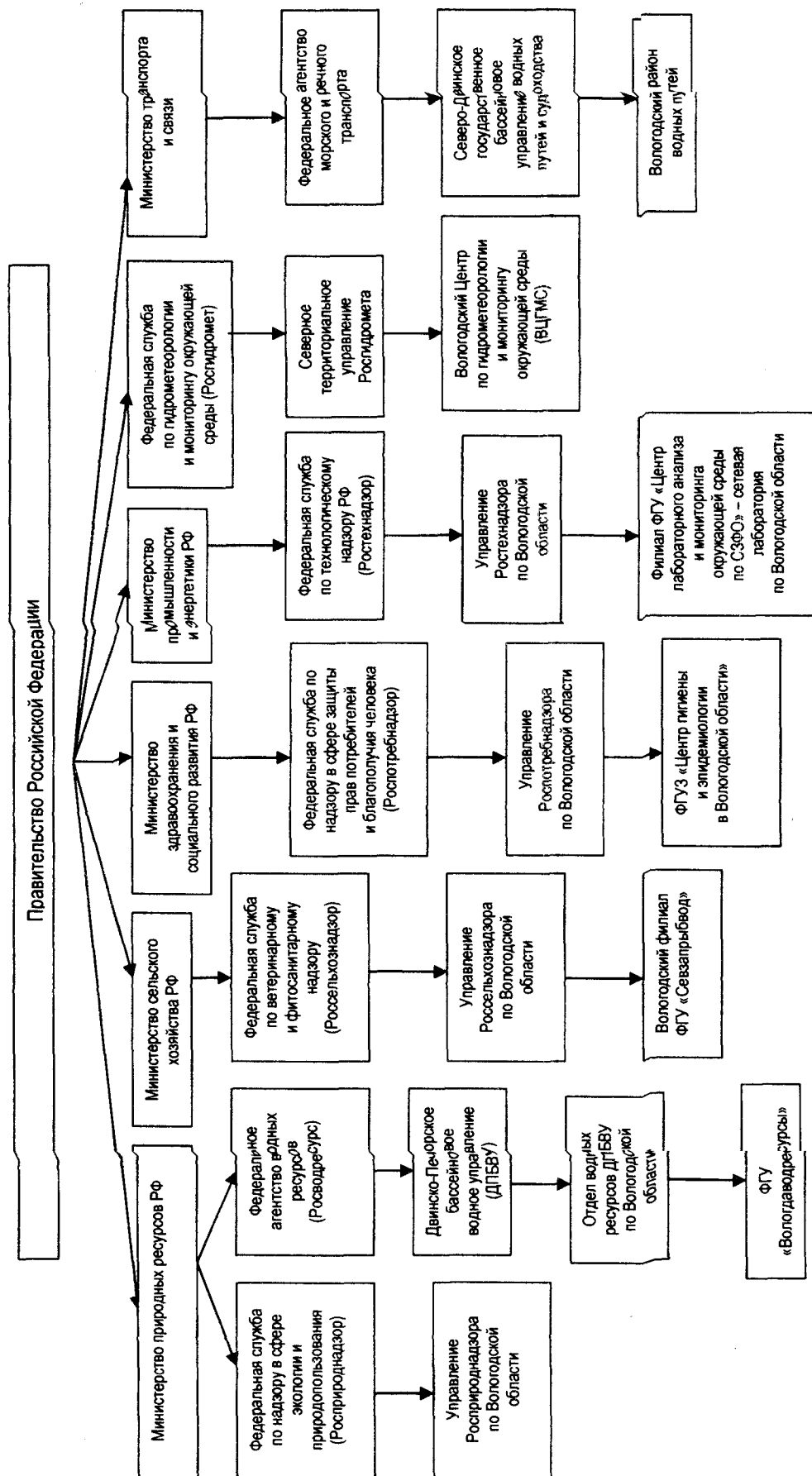
Органы местного самоуправления представлены управлениями или отделами природных ресурсов и охраны окружающей среды администраций муниципальных образований (городов и районов). В Вологодской области принят закон «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» (№ 178-03 от 21.07.1991 г.), в соответствии с которым местным администрациям передан ряд полномочий в сфере управления водными ресурсами.

В настоящее время в Правительстве РФ принят новый закон о передаче регионам части функций, которых они лишились после разграничения полномочий согласно федеральному закону №122 от 22.08.2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации...», а также новая редакция Водного кодекса, т.к. действующий кодекс признан не отвечающим современным требованиям.

Одним из недостатков существующей системы природоохранного регулирования в водопользовании представляется ее излишняя централизация. Это приводит к тому, что верхние звенья управления перегружаются мелкими деталями, а нижние не располагают полномочиями и возможностями осуществлять целый ряд водохозяйственных мероприятий. Как результат, низки такие признаки системы, как прозрачность и эффективность.

Существующие в водном хозяйстве схема финансирования и иерархия принятия решений отличаются тем, что все детали управления, вплоть до малых рек, локальных участков и отдельных водных объектов, рассмат-

Рис. 1. Схема организационной структуры федеральных органов исполнительной власти по управлению водными объектами



риваются на уровне субъектов Федерации. Это противоречит тому факту, что именно на уровне административных районов можно полностью владеть водохозяйственной обстановкой на местах. Непродуктивность такого положения вещей приводит к трудностям, возникающим особенно часто при заключении бассейновых соглашений в масштабе крупных водохозяйственных участков, относящихся к нескольким субъектам Федерации [6]. Министерством природных ресурсов планировалось, что бассейновые водохозяйственные управления (БВУ) смогут выполнять функции управляющих организаций по решению конфликтных проблем водопользования. Однако этого не произошло, поскольку БВУ не имеют финансовых возможностей, их деятельность не обеспечена законодательно.

Правовая основа водопользования имеет несколько уровней. Законы «Об охране окружающей природной среды» (1992), «Водный кодекс РФ» (1995), «О плате за пользование водными объектами» (1998) и другие составляют первый, верхний, уровень. Второй уровень образуют законодательные и нормативно-правовые акты, которые разрабатываются и принимаются на уровне субъекта Федерации и в ряде случаев не согласуются с документами первого уровня, как правило, из-за расплывчатости общих положений федеральных законов. Известным примером, иллюстрирующим это, может быть экономический раздел Водного кодекса (гл. 12), в котором платность водопользования заявлена в качестве основного принципа экономического стимулирования. На деле сформулированы только различные льготы и кредиты. Совершенно не рассматриваются в Кодексе вопросы обоснования тарифов, штрафов и поощрений в

сферах водопотребления и сброса загрязняющих веществ. Нет упоминания о платежах за доставку воды определенного качества.

Контролирующей структурой расходования средств, получаемых за счет платежей, выступают федеральные целевые бюджетные фонды восстановления и охраны водных объектов и экологический фонд. За счет отчислений в эти фонды образуется соответствующая строка бюджета. Однако остался «за кадром» механизм доведения этих средств до предприятий-водопользователей и даже субъектов Федерации. Пока же существует устаревшая система отношений в водном хозяйстве. Органы исполнительной власти становятся естественными монополистами водохозяйственной деятельности, которые определяют в конечном итоге лимиты на водопотребление и сбросы, обеспечивают лицензирование водопользования и устанавливают размеры самих платежей. А в городе, например, главным распорядителем воды является производственное объединение типа «Горводоканал». Суть его взаимоотношений с потребителями заключается в том, что чем больше воды подано потребителю, тем выгоднее ее распорядителю, поскольку количество поданной воды (а не экономия ее, не качество) все еще является главным оценочным показателем эффективности работы объединения. Таким образом, отрасль «водное хозяйство» объективно существует, но требуется организационное и юридическое ее оформление.

Анализ структуры и функций управления водохозяйственной отраслью показывает, что существует дублирование как по отдельным функциям, так и по основным сферам управленческой деятельности. Структура

системы управления достаточно размыта, нет определенности в роли и основных целях каждого из субъектов, трудно выделить главные управляющие субъекты: все понемногу занимаются всем. Отсутствует строгая иерархия, что ведет к безответственности, невыполнению управленческих задач и «двойному» управлению.

Формально в России система управления водными ресурсами базируется на территориально-бассейновом принципе и носит государственный характер. Схемы, программы, бассейновые соглашения, предусмотренные действующим Водным кодексом РФ, зачастую декларативны, поскольку, по мнению многих специалистов, не содержат показателей системы достижения целей или эти цели очень укрупнены. При этом большинство показателей относятся к объемам освоения вложений, площадей, вводу мощностей и т. д. Отсутствуют параметры экологического состояния экосистем водных объектов и механизмы учета воздействия управленческих мероприятий на их динамику. Не предусматривается обычно комплексный мониторинг и его заключительная фаза – прогноз.

В нормативных документах зачастую не определяются механизмы их реализации в правовой, организационной, экономической сферах. Зато проявляется чисто потребительское отношение к водным ресурсам как со стороны лиц, принимающих решения, так и населения водосборов.

Очевидно то, что в условиях коренного преобразования всей эколого-экономической системы назрела необходимость корректировки и структур управления, и нормативно-правовых документов, обеспечивающих расчет, сбор и поступление платежей за загрязнение окружающей среды, в том

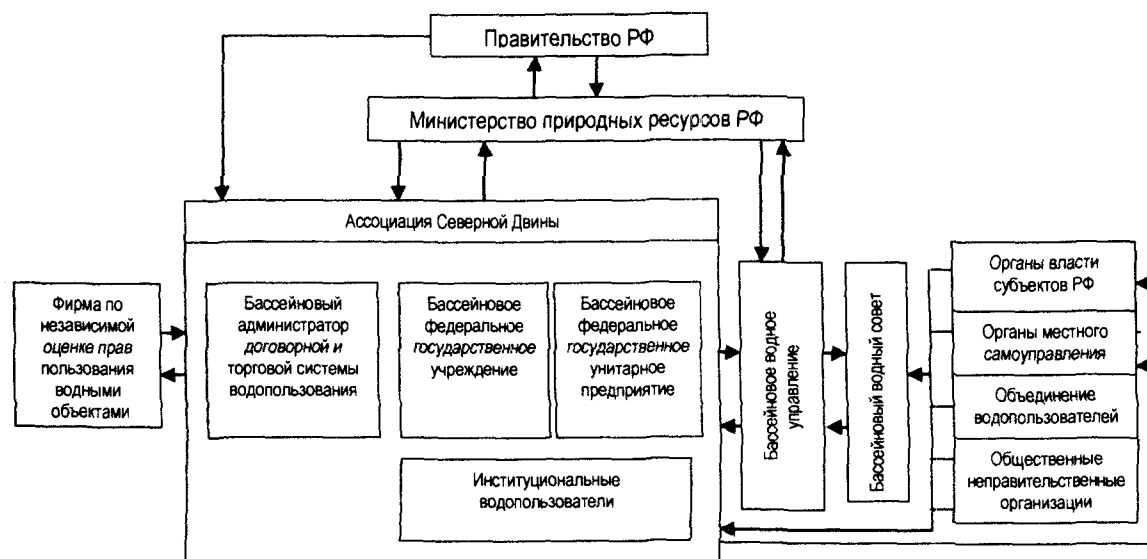
числе водных объектов, в федеральный и региональные бюджеты. Совершенствование управления водным фондом в условиях формирования и функционирования водного рынка может идти несколькими путями. Один из них – организация корпоративного управления водопользованием, которое позволяет сбалансированно применять экономические и административно-правовые методы и финансово-экономические инструменты управления. Вопрос создания рынка водных ресурсов или рынка лимитов затрагивается в Водном кодексе поверхностно. Основная идея этих институтов сводится к тому, что предприятия, которые не вышли за пределы лимитов, указанных в их лицензиях на водопользование, но сократили объемы водопотребления и сбросов загрязняющих веществ, помимо уменьшения платежей в соответствующие фонды получают право самостоятельно продать неиспользованный остаток своего лимита.

Своеобразие рынка лимитов во многом определяется особенностями предлагаемого и покупаемого «товара». Понятно, что водные ресурсы не являются продуктом труда, но выступают в качестве некоторого ограниченного расходуемого материала, представляющего собой важнейший компонент среды обитания человека и существования всей биосферы Земли. Видимо, товаром на водном рынке может быть право на потребление воды, право на сброс загрязняющих веществ. Для успешного функционирования рынка необходимо, чтобы было много желающих продать или купить предлагаемый товар. Это должно привести к возникновению конкуренции, что не даст возможности продавцам, при условии если предложение будет превышать спрос, диктовать высокие цены.

Рыночные отношения в водопользовании не образуются сами собой, их следует создавать. Необходимо политическое решение и приложение определенных усилий. Известны работы в этом направлении ученых ЦЭМИ РАН [1, 4, 5, 7], ИВП РАН [6], Санкт-Петербургского научного центра РАН

[3], украинских ученых [8]. Определенные возможности предоставляет существующий Водный кодекс [2]. Одна из вероятных схем корпоративного управления водопользованием на территории бассейна Северной Двины могла бы быть, в соответствии с [4], такой, как на *рисунке 2*.

Рис. 2. Структура корпоративного управления водными объектами бассейна Северной Двины в условиях функционирования регионального водного рынка и бассейновой ассоциации



Ее составляющие:

- Ассоциация бассейна Северной Двины – некоммерческое институционально-организационное объединение на добровольной основе участников регионального водного рынка, осуществляющее корпоративное управление на территории бассейна [2].

- Бассейновое федеральное государственное унитарное предприятие – хозяйственная организация, не наделенная правом собственности на закрепленные за ней водохозяйственные объекты, находящиеся в федеральной собственности, и осуществляющая свою деятельность на правах хозяйственного ведения или оперативного управления этими объектами [2].

- Бассейновое федеральное государственное учреждение – уполномоченная федеральным органом исполнительной власти по управлению водными объектами некоммерческая структура по организации процедуры распоряжения федеральной собственностью на водные объекты и управлению финансовыми потоками водопользования [2].

- Бассейновый администратор договорной и торговой системы водопользования – некоммерческая составная часть рыночной инфраструктуры корпоративного управления водопользованием бассейна, обеспечивающая создание и поддержку конкурентных условий пользования водными

объектами путем проведения публичных конкурсных торгов на право пользования водными объектами и проведения ежегодных торговых сессий по коррекции текущего спроса и предложения на водном рынке [2].

- Институциональные водопользователи – концессионеры, арендаторы и пользователи водного объекта, осуществляющие свою водохозяйственную деятельность на основе договоров с собственником водного объекта [4].

- Бассейновое водное управление – полномочный представитель федерального органа исполнительной власти по управлению водными объектами [2].

- Бассейновый совет – представительный орган управления водными объектами в пределах бассейна [4].

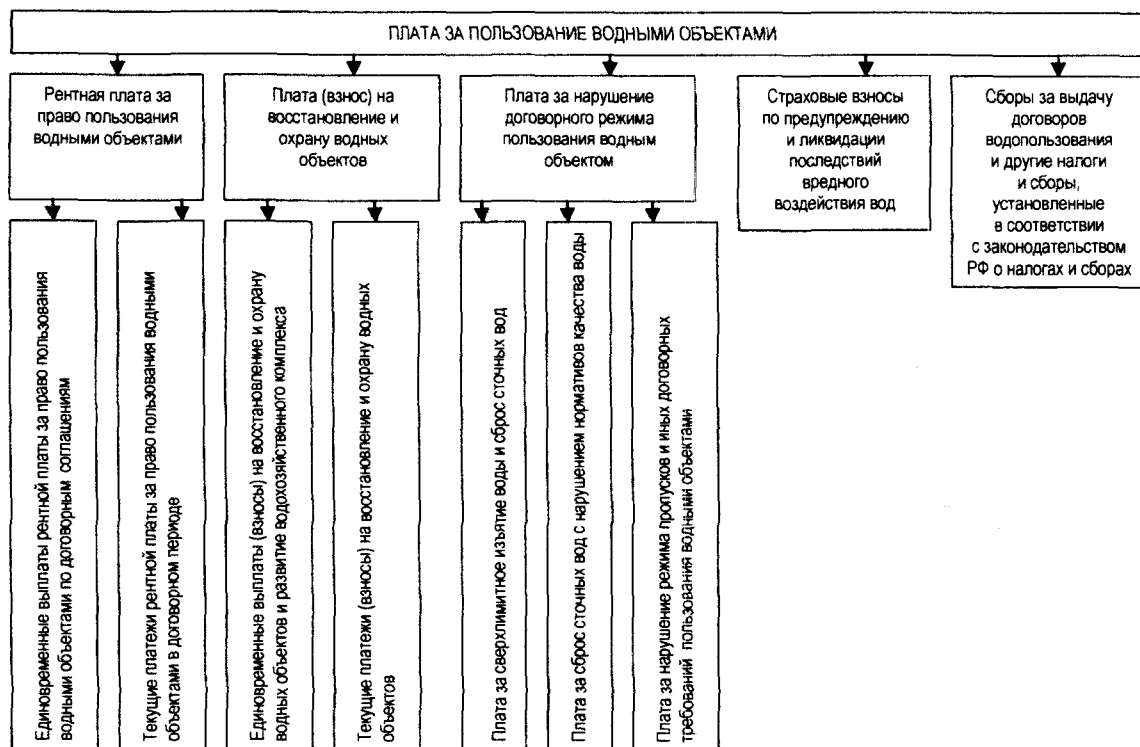
- Институт независимой оценки стоимостных параметров пользования водными объектами – независимые специализированные оценочно-кон-

салтинговые фирмы, осуществляющие оценку по единым научно обоснованным и утвержденным федеральным органом исполнительной власти стандартам [4].

Структура платы за пользование водными объектами как совокупность неналоговых и страховых платежей и налоговых сборов, при корпоративном управлении водными объектами бассейна Северной Двины, могла бы в условиях рыночных отношений быть такой, как на рисунке 3.

Институциональной основой работы экономического механизма в водопользовании должны служить рентные отношения между собственниками водного фонда и водопользователями. Субъектами этого механизма являются участники водного рынка. С одной стороны, плательщиками за водопользование выступают они, а с другой – организационные структуры

Рис. 3. Структура платы за пользование водными объектами при корпоративном управлении водными объектами бассейна Северной Двины

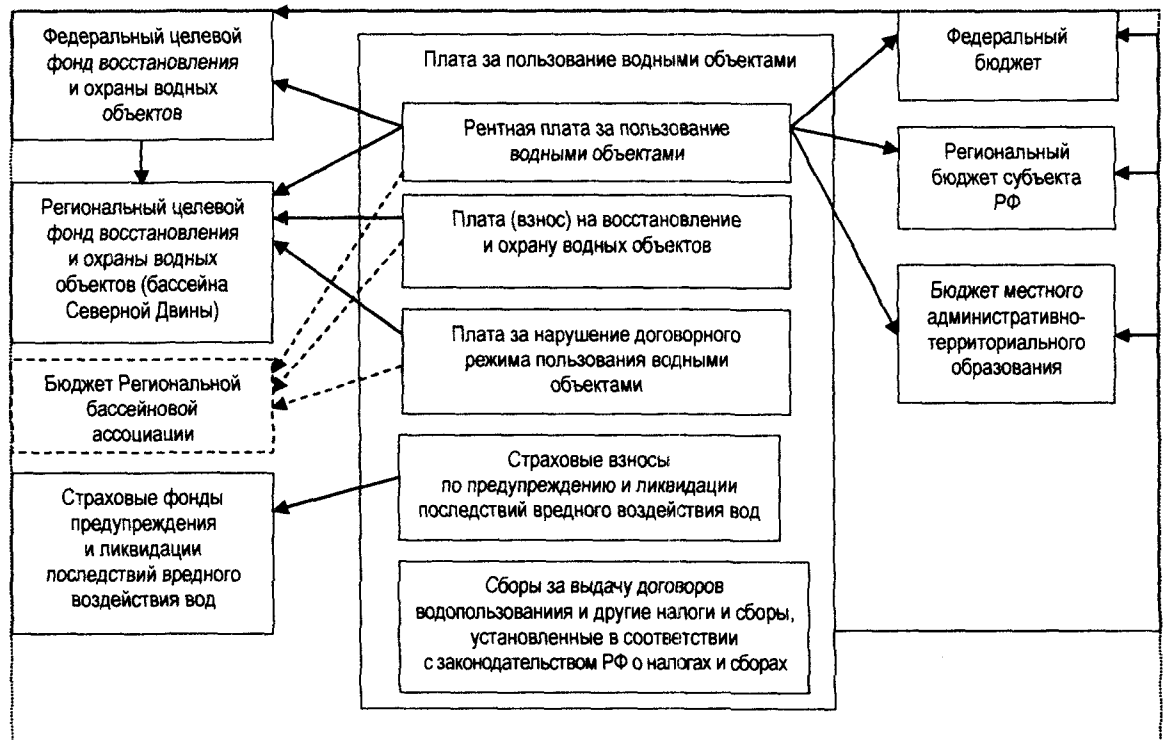


корпоративного управления водными объектами на водосборе. Плательщиками за пользование водными объектами в экономическом механизме являются институциональные водопользователи, непосредственно использующие водные объекты с применением сооружений, технических средств или устройств в целях, указанных в договорных документах, заключенных с уполномоченными органами по управлению водными объектами, с изъятием или без изъятия водных ресурсов [5].

Для создания условий постепенного перехода водного хозяйства к са-

мофинансированию формируются финансовые потоки платы за пользование водными объектами. Основными источниками являются: рентная плата за пользование водными объектами, взносы на восстановление и охрану водных объектов, плата за нарушение договорных условий пользования водным объектом, страховые взносы, сборы на выдачу договоров и другие налоги и сборы, установленные в соответствии с законодательством РФ. Схема возможной структуры представлена на рисунке 4 [4].

Рис. 4. Структура направлений финансовых потоков платы за пользование водными объектами при корпоративном управлении водными объектами бассейна Северной Двины



Распределение долей финансовых потоков осуществляется с учетом особенностей структуры и остроты проблемы водопользования.

Для запуска механизма функционирования водного рынка необходимо современное информационное обеспечение [3, 4, 6]. В этом направлении уже

кое-что делается. Создается федеральный фонд информационно-аналитической системы (ФИАС). Его организационным центром на федеральном уровне было определено ФГУ «Аквинфотека». Информационно-аналитическая система корпоративного управления (ИАСКУ) водопользованием

на водосборе Северной Двины должна стать подсистемой ФИАС. Основная цель ее создания – информационное обеспечение в области использования, восстановления и охраны водных объектов бассейна всех участников корпоративного управления водопользованием. При этом открытый режим функционирования ИАСКУ служит необходимым условием выполнения основных принципов организации всех институтов управления водопользованием на водосборе. Система должна обеспечить доступность информации на уровне схем комплексного использования и охраны водных объектов, проектных проработок, данных о границах всех объектов водопользования – от водозаборов до водоохраных зон и мест использования водных объектов для отдыха и туризма. В заключение следует сказать, что описанный путь развития структуры рыночных отношений в водопользовании не является единственным. Но для достижения цели (в качестве ее, очевидно, должно выступать такое управление, которое привело бы к предельно возможному сокращению водопот-

ребления и сбросов загрязняющих веществ) подобный путь создания институциональной среды надо пройти, не надеясь на «невидимую руку» рынка.

ЛИТЕРАТУРА

1. Введение в институциональную экономику: учеб. пособ. / под ред. Д.С. Львова. – М.: Экономика, 2005. – 639 с.
2. Водный кодекс. – М.: Ось-89, 1999.
3. Горев, Л.Н. Оптимизация экосред. Кн. 1 / Л.Н. Горев, С.Н. Дороговцев, М.А. Хвесик. – М., 1997. – 247 с.
4. Интегрированное управление водными ресурсами Санкт-Петербурга и Ленинградской области: опыт создания системы поддержки принятия решения / под ред. А.Ф. Алимова, Л.А. Руховца, М.М. Степанова. – СПб.: Borey Print, 2001. – 419 с.
5. Кратистов, К.В. Корпоративное управление водопользованием в условиях регионального водного рынка: препринт # WP/ 2004/ 168 / К.В. Кратистов. – С. 43.
6. Охрименко, С.Е. Водная рента в оценке стоимости прав пользования водными объектами: теоретические основы: препринт # WP/2004/ 170 / С.Е. Охрименко. – С. 35.
7. Пряжинская, В.Г. Компьютерное моделирование в управлении водными ресурсами / В.Г. Пряжинская, Д.М. Ярошевский, Л.К. Левин-Гуревич. – М.: ФИЗМАТЛИТ, 2002. – 472 с.
8. Шихирин, В.В. Рентная плата за пользование водным фондом в рыночной экономике: препринт # WP/2000/090 / В.В. Шихирин. – М.: ЦЭМИ РАН, 2000.