

Р. В. Ревунов, С. В. Ревунов¹

ПОДХОДЫ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ

Возрастающий антропогенный и техногенный прессинг на экосистему, основным следствием которого является необратимая деградация природных, в т. ч. водоресурсных благ Российской Федерации, обуславливает востребованность научных поисков путей выхода из масштабной природохозяйственной депрессии. Этими обстоятельствами определяется своевременность научных исследований, ориентированных на формирование экологически сбалансированного механизма природопользования в целом и водопользования в частности.

В пользу народнохозяйственной значимости проблемы исследования говорит тот факт, что в условиях провозглашённого курса на модернизацию отечественной экономики, одной из приоритетных задач развития водного хозяйства Российской Федерации является повышение социально-эколого-экономической эффективности использования водных ресурсов. Сложность решения указанной задачи обусловлена исторически сложившейся экстенсивной направленностью практики водопользования, выражающейся, главным образом, в увеличении объёмов эксплуатации водоресурсного потенциала.

Следствием подобной деструктивной практики является тот факт, что на сегодняшний день масштабы использования водных ресурсов оказались несопоставимы с наличными запасами рек, озёр и иных акваторий. Проблема усугубляется продолжающимся загрязнением водного бассейна промышленными, сельскохозяйственными и бытовыми отходами. Результатом экологически несбалансированной водохозяйственной практики является дефицит водоресурсных благ, сдерживающий экономическое развитие и провоцирующий рост социальной напряжённости. Одна из важнейших особенностей российского водного хозяйства состоит в том, что приоритетные водопользователи территориально локализованы в ареалах крупнейших водных объектов, расположенных на всей территории Российской Федерации. В этой связи эффективное управление водохозяйственной системой на региональном уровне предполагает постоянный мониторинг природодестабилизирующего влияния крупнейших водопользователей на территориях субъектов Российской Федерации.

Исследование сложившейся природохозяйственной практики показывает, что водохозяйственные комплексы регионов Российской Федерации управ-

¹ **Ревунов Роман Вадимович**, кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник Северо-Кавказского НИИ экономических и социальных проблем Южного федерального университета; **Ревунов Сергей Вадимович**, аспирант 3-го года обучения Новочеркасской государственной мелиоративной академии, ассистент кафедры экономики водного хозяйства.

ляются 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. При этом, фактором, значительно усиливающим экологический ущерб, является то, что загрязняющие вещества, сосредотачиваясь в ограниченном объёме водного объекта, накапливаются и многократно превышают предельно допустимые концентрации [1]. Таким образом, вода, забираемая в целях хозяйственно-питьевого использования, не соответствует стандартам санитарной безопасности. Является целесообразным, в этой связи, создание действенной системы контроля за природопользователями (осуществляющими хозяйственную деятельность вблизи акваторий водохранилищ) в целях недопущения загрязнения акватории, а также экосистем водосборного бассейна. Особые требования к сохранению природной среды должны учитываться также государственными регуляторами при лицензировании различных видов хозяйственной деятельности в пределах водосборных бассейнов региональных водных объектов.

Анализ существующей в настоящее время системы управления водопользованием, основанной на федеральных, региональных и ведомственных нормативно-правовых актах¹, показал, что водохозяйственная специфика Краснодарского водохранилища не в полной мере учитывается при принятии решений органами государственной власти, а также хозяйствующими субъектами водопользователями. Подобная практика входит в противоречие передовому мировому опыту [2], подтверждающему тот факт, что при формировании соответствующих нормативных и организационно-экономических предпосылок крупное региональное водохранилище может стать ядром многоотраслевого экономического кластера, генерирующего позитивные импульсы хозяйственного развития не только в ареале водного объекта, но и за его пределами.

¹ Конституция РФ, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 05.08.2000 N 117-ФЗ (ред. от 02.10.2012); «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 06.12.2011, с изм. от 27.06.2012); «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.07.2012); Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (ред. от 25.04.2012); Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 25.06.2012); Постановление Правительства РФ от 05.12.2006 N 748 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий, а также объектов социально-бытового назначения» (ред. от 29.03.2011); Постановление Правительства РФ от 22.04.2009 N 349 «Об утверждении Положения о разработке, согласовании и утверждении правил использования водохранилищ, в том числе типовых правил использования водохранилищ»; Постановление Правительства РФ от 19.04.2012 N 350 «О федеральной целевой программе «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012 - 2020 годах».

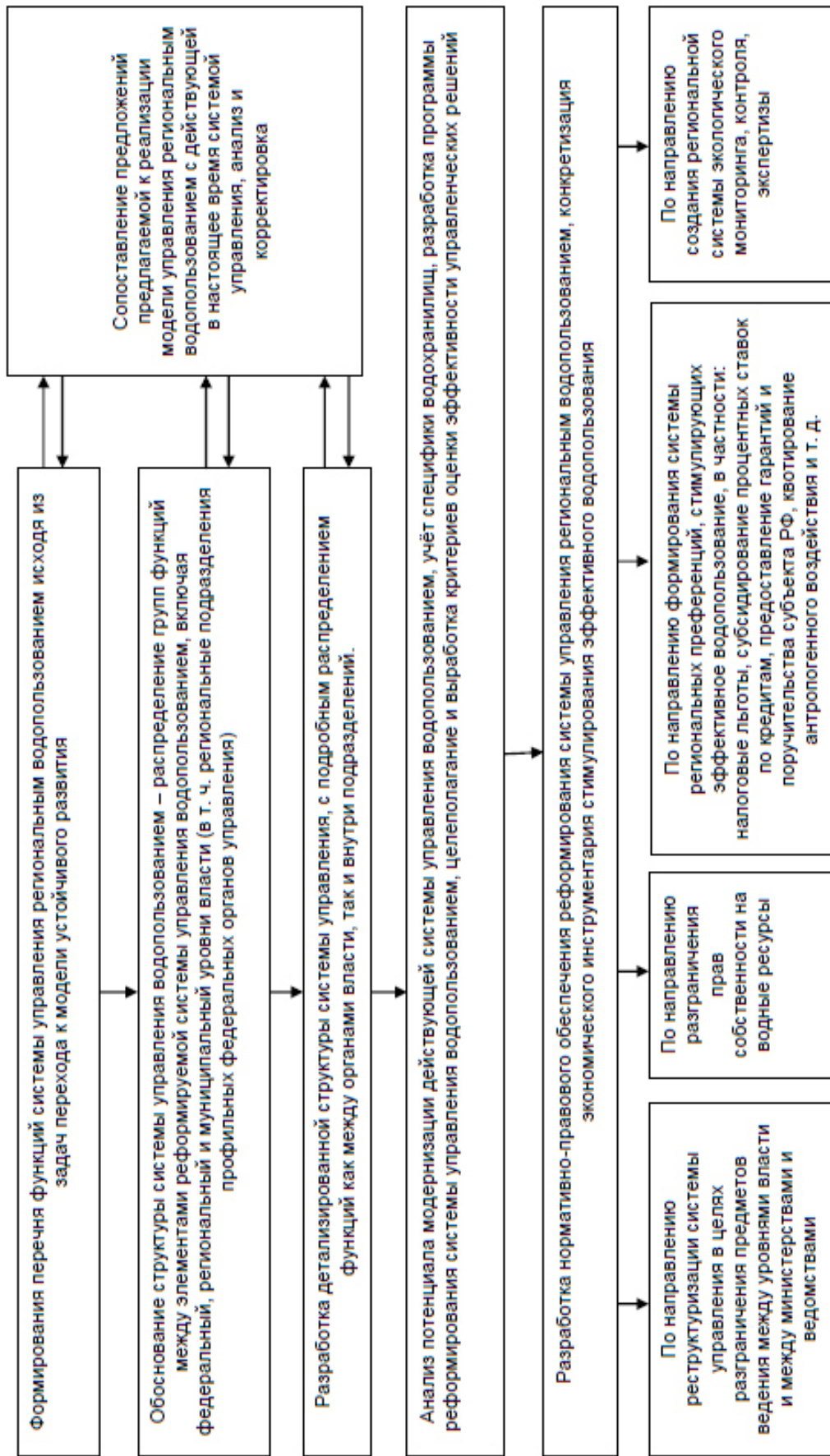


Рисунок. Схема модернизации системы управления региональным водопользованием¹

¹ Составлено авторами по результатам исследований

Согласно научной позиции авторов, причины недостаточно эффективно-го использования потенциала крупных региональных водохранилищ Российской Федерации заключаются в том, что существующие в действующей системе управления инструменты стимулирования социально-эколого-экономически эффективного водопользования нуждаются в совершенствовании. Указанные обстоятельства аргументируют предложения по модернизации системы управления региональным водопользованием, представленные на рисунке и в таблице.

Использование передового мирового опыта, а также возможностей, предоставляемых законодательством Российской Федерации в части развития на региональном уровне институциональных условий государственно-частного партнёрства, экологического мониторинга, системы налоговых, материальных, ресурсных преференций эффективным водопользователям, позволяют сформировать предпосылки для более полного использования природохозяйственного потенциала крупного регионального водохранилища, способного стать ядром динамично развивающегося водохозяйственного комплекса таких отраслей экономики как рыбохозяйственная, туристско-рекреационная, транспортная, сельскохозяйственная и т. д., что позитивно отразится на инвестиционной привлекательности, стимулирует создание новых рабочих мест, приведёт к увеличению налоговых доходов бюджетов всех уровней [3, 4].

Кроме того, в контексте сказанного, представляется необходимым формирование систем регионального экологического мониторинга водохозяйственной деятельности, что будет способствовать повышению эффективности защиты экосистем в зонах интенсивного техногенного влияния на сложившиеся природные комплексы, в том числе в ареалах водохранилищ. Подобная система экологического мониторинга позволит оперативно отслеживать изменения в экосистемах и своевременно регулировать водохозяйственную активность природопользователей в направлении снижения антропогенного воздействия.

В настоящее время социально-экономический потенциал крупных региональных водохранилищ не используется в полной мере. Прибрежные зоны водохранилищ могут быть вовлечены в хозяйственный оборот как территории отдыха населения, что послужит развитию туристско-рекреационных отраслей региональной экономики. Кроме того, мировой опыт последних лет свидетельствует о том, что наличие ненарушенных участков дикой природы и особо охраняемых природных территорий способствуют развитию международного экологического туризма.

Увеличение рыбопродуктивности водохранилищ может способствовать развитию сопутствующих бизнес-направлений, в частности, таких как спортивное рыболовство и т.п. Создание органами региональной государственной власти и местного самоуправления необходимых условий для развития деловой и туристской инфраструктуры в районах водохранилищ (при эффективном регулировании антропогенной нагрузки и сохранении эколого-экономического баланса) позволит сформировать новые «точки роста» региональной экономики и существенно повысить инвестиционную привлекательность некоторых субъектов Российской Федерации.

Направления модернизации системы управления региональным водо-
пользованием¹

Инструменты упр-я водопользованием, предусмотренные действующим законодательством и реализуемые на региональном уровне	Предлагаемые направления модернизации	Прогнозируемые результаты
<p>Институциональные: Конституция РФ, Водный кодекс РФ, закрепляющие федеральную собственность на водные объекты, в т. ч. водохранилища; Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, предусматривающие возможность реализации концессий и государственно-частного партнёрства</p>	<p>Разработка нормативно-правового механизма передачи объектов Краснодарского водохранилища в оперативное управление уполномоченного органа Администрации субъекта РФ</p>	<p>Экономический эффект, возникающий вследствие реализации предлагаемых институциональных, административных, экономических нововведений, заключается в следующем: - сокращаются издержки водопользователей, связанные с приготовлением воды надлежащего качества;</p>
<p>Административные: Кодекс об административных правонарушениях РФ, Налоговый кодекс РФ, устанавливающие ответственность водопользователя в виде штрафных санкций и налоговых платежей; постановления и приказы Администрации субъекта РФ в части регулирования порядка использования водных ресурсов</p>	<p>Разработка рег. закона, подзаконных актов, типовых договоров о государственно-частном партнёрстве Адм-ции субъекта РФ и хозяйствующих субъектов в ареале водного объекта в целях развития рыбохозяйственной и туристско-рекреационной отраслей рег. эк-ки; разработка критериев ранжирования водопользователей по степ. техноген. воздейств. на акватории водных объектов. Дифференциация штрафных санкций в зависимости от уровня негативного воздействия на акваторию водного объекта. Введение системы лицензирования отдельных (представляющих наибольшую эколог. опасность) видов эк-кой д-сти в ареале водного объекта. Разработка и внедрение системы квотирования сбросов водопользователей в акватории водоёмов.</p>	<p>- создаются новые рабочие места в туристско-рекреационной и рыбохозяйственной отраслях в ареале водных объектов; - увеличиваются налоговые поступления в бюджеты всех уровней; - сокращаются сроки окупаемости инвестиционных проектов;</p>
<p>Эк-кие: Бюджетный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Постановления Правительства РФ и Администрации субъекта РФ в части регулирования тарифов на водные ресурсы для различных групп потребителей</p>	<p>Внедрение системы рег-х преференций в отношении водопользователей, оказывающих минимальное негативное воздействие на водоресурсный потенциал водохранилища, в частности: - предоставление гарантий Адм-ции субъекта РФ по привлекаемым кредитам; - субсидирование процентной ставки за счёт средств рег-го бюджета; - предоставление льгот в отношении налогов и сборов, регулируемых органами государственной власти субъекта РФ</p>	<p>- повышается инвестиционная привлекательность экономики региона</p>

¹ Составлено авторами по результатам исследований

Подводя итог сказанному, необходимо сформулировать следующие основные выводы:

1. В настоящее время в Российской Федерации существует крайне деструктивная, экологически дестабилизирующая практика использования водоресурсного потенциала, провоцирующая регресс социально-эколого-экономического благополучия населения. Хозяйствующие субъекты-водопользователи усиливают техногенно-антропогенный прессинг на водные объекты, следствием чего являются: дополнительные издержки, связанные с необходимостью приготовления воды надлежащего качества, соответствующей санитарно-эпидемиологическим нормам; ограничение развития рыбохозяйственной, туристско-рекреационной и сельскохозяйственной (в части орошаемого земледелия) отраслей экономики; рост социальной напряжённости, вызываемый повышением уровня заболеваемости населения вследствие употребления воды ненадлежащего качества.

2. Особенно остро указанные негативные тенденции проявляются в ареалах крупных водных объектов, являющихся ядром регионального водохозяйственного комплекса, – реках, водохранилищах, озёрах, т.е. безальтернативных источников водных ресурсов для нужд хозяйственно-питьевого водоснабжения.

3. Существующая в настоящее время в регионах Российской Федерации система управления водным хозяйством, отношениями водопользования нуждается в модернизации, направленной на формирование институциональных предпосылок экологизации водопользования. Согласно научной позиции авторов, основными направлениями подобной модернизации могут быть: конкретизация (с учётом региональной специфики) организационно-экономических механизмов эффективного водопользования, предусмотренных действующим законодательством (государственно-частное партнёрство, концессии и т. д.); формирование системы преференций, стимулирующих рациональное использование водных ресурсов (налоговые льготы, субсидирование процентной ставки по кредитам, дифференциация штрафов и т. п.); развитие системы мониторинга состояния водных объектов в целях получения оперативной информации для принятия квалифицированных управленческих решений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Анопченко Т. Ю. Управление эколого-экономическими рисками в развитии социальной инфраструктуры муниципалитетов. - Ростов-н/Д: Изд-во Эверест, 2007
2. Бальцеревич Л. Навстречу ограниченному государству: Пер. с англ. – М.: Новое издательство, 2007
3. Москаленко А. П. Социальный и эколого-экономический механизм принятия инвестиционных решений в природопользовании: монография / А. П. Москаленко – Новочеркасск: УПЦ Набла, 2004
4. Экономические проблемы природопользования на рубеже XXI века / под ред. К. В. Папенова. – М.: Теис, 2003. – 762 с.