



**SEMINAR ON ENVIRONMENTAL SERVICES AND
FINANCING FOR THE PROTECTION AND SUSTAINABLE USE OF ECOSYSTEMS**

Geneva, 10-11 October 2005

**ФИНАНСИРОВАНИЕ РЕШЕНИЯ ВОДНЫХ ПРОБЛЕМ РОССИИ:
МЕЖДУ ДИРЕКТИВАМИ, РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКОЙ
И ЭТИЧЕСКИМИ ТРАДИЦИЯМИ**

ПОДОСЕНОВА ОЛЬГА

Региональная общественная организация

«Уральский экологический союз»

региональный координатор

Российской Сети Рек,

eco@ural.ru

Финансированием водного сектора в России: современная ситуация

Российская система управления водными ресурсами в течение последних 15 лет находится в процессе постоянных преобразований. Реформирование водного сектора проводится в разных отраслях начиная с законов, заканчивая информационными системами. В последние годы приняты несколько прогрессивных документов, создающих базу для перехода к системе функционирования, гармонизированной с Рамочной Водной Директивой Европейского Союза (Федеральный Закон «Об охране окружающей среды», «Концепция государственной политики в сфере использования, восстановления и охраны водных объектов» и другие). Сейчас на государственном уровне завершается обсуждение нового Водного кодекса Российской Федерации. Основной целью принятия этого документа является дальнейшее преобразование водного хозяйства страны, внесение в него рыночных механизмов.

Современная ситуация с финансированием водного сектора, по данным МПР России, такова: размер финансирования для решения водных задач с каждым годом увеличивается. Однако общий уровень финансирования природоохранных мероприятий составляет не более 1% от бюджета страны. Водные объекты и экосистемы продолжают испытывать интенсивное антропогенное воздействие, подвергаются истощению. Продолжается рост водоемкости внутреннего национального продукта, увеличивается доля «агрессивных» для экосистем отраслей промышленности.

Действующие экономические механизмы

Основным экономическим механизмом, предусмотренным Российским законодательством, в настоящее время являются экологические платежи, которые служат в основном инструментами мобилизации средств для финансирования природоохранных мероприятий. Организационное обеспечение такого финансирования для целевого расходования полученных финансовых средств осуществляется в рамках государственных экологических фондов, созданных ранее на федеральном, региональном и местном уровнях и постоянно претерпевающих реформирование. Существующие формы экологических платежей - плата за выбросы загрязняющих веществ и плата за пользование природными ресурсами (в том числе водопользование). Другие элементы экономического механизма экологического управления, связанные как с позитивной мотивацией природопользователей практически не

используются, за исключением зачисления в счет погашения платежей за загрязнение окружающей среды средств, фактически использованных предприятием на выполнение природоохранных мероприятий, предусмотренное порядком корректировки размеров платежей.

Причиной этого являются:

- возможная продолжающаяся стагнация экономики, дальнейшая ориентация на сохранение большого удельного веса экспорта ресурсного потенциала в формировании бюджета страны, ориентация на добывающие отрасли, производства и первичную обработку сырья с сохранением «грязных циклов» экономики,

- неопределённость в праве собственности, праве распоряжения природно-ресурсным потенциалом в иерархическом взаимоотношении на всех уровнях федерации: хозяйствующий субъект на территории муниципального образования - города - регионы - федеральный уровень. Необходимость скорейшего решения этой проблемы обусловлена тем, что право этого аспекта собственности, особенно на ресурсы, т.е. условия воспроизводства материальных благ, стоимости в последующем определяет право собственности и право распоряжения результатами труда, и в конечном итоге и выход «на уровень налогов, платежей».

Плата за пользование природными ресурсами

Плату за пользование природными ресурсами можно назвать «зачаточной» формой платы за экологические услуги (ПЭУ). Однако, по сути, она не является таковой, поскольку не позволяет собирать адекватные средства и не мотивирует потребителей к экологичному отношению к водным объектам и экосистемам. Собранные средства не позволяют провести даже компенсационные работы по ликвидации загрязнений, не говоря уже о поддержании экосистем.

В предыдущие годы в Российской Федерации действовала система «платы за пользование водными ресурсами», показавшая свое несовершенство и требующая изменений. С 1 января 2005 г. эта система заменена на так называемый «водный налог», процесс внедрения этого вида пользования пока продолжается. Он еще не высветил все плюсы и минусы этой схемы финансирования. Однако уже сейчас очевидно, что одним из серьезных минусов системы является заниженная стоимость водных ресурсов для пользователей – в среднем 300 руб. (0,85 Euro) с предприятий и 70 руб. (0,2 Euro) с населения за 1000 кубических метров воды. Второй минус: подобная система не учитывает реальный ущерб и необходимость восстановления экосистемы в целом, а сводит схему к изъятию «определенного количества кубометров воды для определенных целей». По-прежнему, совершенно не учитывается влияние антропогенного и техногенного воздействия на все элементы экосистемы: водно-болотные угодья, интересы сохранения биоразнообразия. Еще одна серьезная проблема – не совершенные механизмы распределения средств собранного водного налога. Согласно существующей системе весь налог должен уходить в федеральный бюджет, а финансирование конкретных программ и проектов по решению водных проблем непосредственно на объекте остается прерогативой регионов, оставшихся без стабильного финансирования.

Подобная ситуация во многом происходит потому что несмотря на провозглашаемые принципы рыночной экономики на практике главенствует директивный и регламентирующий подход к управлению водными ресурсами. Предыдущая схема взимания платы за водопользование являлась директивной формой взимания платы. И нынешний водный налог, только внешне приобрел форму рыночного механизма, оставшись по сути той же регламентирующей схемой, которая должна побуждать водопользователей изменять деятельность по отношению к экосистемам только для избежания санкций, и в его основе **заложена лишь ценность от непосредственного использования (ценность косвенного использования и ценность, не связанная с использованием не принимаются во внимание).**

При измерении экологических услуг не учитывались причинно-следственные связи системы. Не производилась и экономическая оценка экосистем, связанных с водой, – анализ ограничивался только водоснабжением. Отличительной особенностью определения ценности услуги «платежи за водопользование» является то, что при ее расчете была учтена *оценка возможности потребителя платить за услуги, а не желание платить за эту услугу, а также оставшееся с социалистических времен отношение к воде как почти бесплатному ресурсу*. Такой подход совершенно оправдан, поскольку, с одной стороны, для населения вода и земля долгое время не ассоциировались с платными ресурсами, и скоростное введение высокой платы за нее могло стать шоком, с другой стороны, подавляющая часть населения относится к малоимущим слоям и не в состоянии платить большие суммы. То же самое характерно и для большинства промышленных предприятий – большинство из них находятся в сложном финансовом положении.

Сейчас основным договорным механизмом сбора платежей являются схемы государственной оплаты. Система полностью в ведении государства, но координируют ее региональные органы. Отличительной чертой схемы является то, что реализация планов рационального использования природных ресурсов отделена от системы сбора платежей: первые находятся в региональном ведении, вторые – в федеральном. В этом и есть одна из основных проблем неэффективности существующих схем.

Плата за экологические услуги в России. Региональный аспект

Очевидно, что существующая в России схема финансирования использования и охраны природных ресурсов нуждается в совершенствовании: необходим переход от директивных методов к рыночным механизмам, способствующим действительно рациональному и щадящему воздействию человека на водные экосистемы.

Возможно, одним из приемлемых вариантов может стать начавший разрабатываться договорной механизм на базе Бассейновых водных советов. В Уральском регионе в бассейне реки Исети работает пилотный проект Российской Сети Рек по созданию эффективного механизма экологического оздоровления реки. В рамках проекта создан Водный план, создается Бассейновый водный совет. Во время работы в рамках проекта были выяснены мотивы и интересы большинства водопользователей, ведущих деятельность в бассейне, их возможность и желание платить за определенный вид деятельности, направленной на улучшение и поддержание экосистемы данной территории. Плата за экологические услуги может существовать в рамках действующего в России законодательства (возможность деятельности Бассейновых водных советов рамочно описана в Водном кодексе Российской Федерации). Намерения, планы и вклады всех водопользователей, находящихся в бассейне реки, прописаны в добровольных договорных бассейновых соглашениях. Эти соглашения вписываются в существующую реальную схему социальных, экологических и рыночных отношений на территории. Финансирование производится в виде создания ресурсных фондов (материальные средства, практические мероприятия). Общий мотив участия всех водопользователей – устойчивое развитие и улучшение качества жизни местного населения на данной территории. Необходимо отметить, что в отличие от существующих в Европе Водных советов на данном этапе местные водные соглашения не обеспечиваются напрямую из государственного бюджета, но местные органы власти принимают свое финансовое участие, включая конкретные мероприятия по охране среды в бюджетные программы.

Устойчивость данной схеме дает и учет так называемых «неофициальных» правил – этнических и местных традиций, регламентирующие водные ресурсы. Работает на результат и то, что в деятельность вовлечено практически все местное сообщество.

Экономические механизмы финансирования устойчивого использования экосистем: трансграничный аспект

Россия граничит с 14 государствами и имеет более трансграничных 800 водных объектов. По существующей практике, наиболее конструктивная и эффективная деятельность по

решению проблем водных объектов и финансирование мероприятий происходит с более устойчивыми и экономически стабильными соседями (страны Европы, балтийские государства). В ситуации же когда трансграничный объект Россия делит со странами «переходного» блока эффект от деятельности хотя бы в начале деятельности возникает лишь при наличии экономически стабильного наблюдателя, в противном случае отношения складываются очень сложно, иногда принимают даже скрытые формы шантажа, как в отношениях России и Казахстана с Китаем по реке Черный Иртыш.

В этой связи большую актуальность имеет разработка унифицированных схем ПЭУ, которые бы позволяли учесть разницу в положении, законодательствах, традициях. Создание договорных фондов на базе бассейновых водных советов в этом случае тоже может реализовать эти задачи...

Для России, как и для многих стран с переходной экономикой экономические факторы остаются главенствующими для лиц, принимающих решения. То, что развитие экономики должно идти не в ущерб экологии, на практике часто декларативно: реальные лица, принимающие решения, убеждены, что внедрение экологических ценностей разрушает экономику. Поэтому очевидна необходимость и актуальность внедрения реальных схем и расчетов, доказывающих ценность экосистем и выгоды от их сохранения.