

ОПТИМИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ РЕГИОНА

к.э.н. Савина А.М.

Оренбургский государственный университет

г. Оренбург, Россия

Основная стратегическая цель государственного управления водным хозяйством – это достижение и поддержание экономически эффективного и экологически безопасного уровня водопользования. Достижение диалектического единства «экономически эффективного и экологически безопасного уровня водопользования» определяется нами как «устойчивое водопользование региона», которое характеризуется:

- сбалансированностью удовлетворения потребностей экономического развития и обеспечение воспроизводства водных ресурсов;

- сбалансированностью реализации прав нынешнего и будущих поколений на пользование экономически эффективным и экологически безопасным водно-ресурсным потенциалом.

Для достижения поставленной цели в условиях ограниченных экономических возможностей, как предприятий водопользователей, так и государства, при определении основных направлений развития водного хозяйства и перехода его на рыночные отношения необходимо исходить из принципа эргономизации принимаемых решений (минимизации затрат в водопользовании и выбора экологически эффективных решений, имеющих одновременно положительный экономический эффект).

Круг реализации сопутствующих водоохранных задач должен ограничиваться наиболее неотложными и общественно значимыми, а также реализуемыми государством в рамках федеральных и региональных программ по охране и восстановлению водных ресурсов и водопользователями за счет собственной прибыли в рамках осуществления хозяйственной деятельности в соответствии с действующим законодательством.

Проведенный анализ позволил выделить основные недостатки действующей системы управления водными ресурсами и водопользованием в регионе, базирующейся на экономическом механизме:

- отсутствие взаимосвязи между ресурсными блоками, когда оценка стоимости водных ресурсов, нормативов платы определяется на основании совершенно разных принципиальных подходов;

- отсутствие механизмов адаптации системы управления водными ресурсами к рыночным отношениям, что обуславливает заниженную нормативную стоимость водных ресурсов, что в свою очередь не позволяет в полной мере внедрять экономические инструменты в водопользование;

- отсутствие механизмов определения приоритетности решаемых задач в водопользовании, охране и восстановлении водных ресурсов, комплексного подхода к их решению;

- острая необходимость неотложной «экологизации» налоговой системы;

- внеэкономический характер механизма нормирования в водном хозяйстве и распределения лимитов на использование водных ресурсов.

Главная причина всех этих недостатков в отсутствии научно-обоснованной концепции регионального развития с учетом экологического (в том числе и водного) фактора.

Рассмотренные выше проблемы указывают на необходимость создания единого механизма управления водным хозяйством в регионе. Основными характеристиками данного механизма, на наш взгляд, должны стать:

- целенаправленность на рациональное использование водных ресурсов их восстановление и охрану;
- системность и комплексность в использовании водных ресурсов в региональной экономике;
- обеспеченность экономики и населения региона водными ресурсами;
- согласованность ресурсных блоков экономического механизма между собой и по иерархическим уровням (федеральный, региональный, муниципальный);
- своевременность управленческих решений в водном хозяйстве региона за счет эффективной обратной связи.

Полное решение проблем в области водопользования, охраны и восстановления водных ресурсов в настоящее время не представляется возможным, но необходимо определить ряд направлений, которые позволят существенно сгладить возникающие противоречия. Основные направления рационального водопользования региона включают организационные, нормативно-технические, экономические и нормативно-правовые меры, направленные на регулирование экономических отношений в водном секторе региональной экономики

Важнейшим подходом при совершенствовании государственного управления в области рационального использования водных ресурсов и поэтапном достижении стратегической цели водопользования, а также долгосрочных целевых показателей состояния конкретного водного объекта, должен стать программно-целевой подход и индикативное планирование развития водного хозяйства региона. Независимо от форм собственности хозяйствующих субъектов региона предлагается развивать три основные направления программ:

- отдельные (водные) разделы программ комплексного социально-экономического развития региона. Координаторами и заказчиками данных программ должны стать органы исполнительной власти субъекта РФ;
- общегосударственные программы или проблемно-ориентированные программы. Координаторы и заказчики – федеральные министерства и ведомства;
- межрегиональные комплексные программы, построенные по бассейновому принципу. Координатором и заказчиком программ должны стать бассейновые органы управления, основанные на бассейновом соглашении (включая и межгосударственные программы по трансграничным водным объектам).

Полное решение проблем в области водопользования, охраны и восстановления водных ресурсов в настоящее время не представляется возможным, но определение ряда конкретных задач и направлений, их последовательное выполнение, позволит существенно сгладить возникающие противоречия в водопользовании и существенно оптимизировать развитие данного сектора региональной экономики.

Следует отметить, что в настоящее время разработаны и приняты к исполнению целый ряд программ по водопользованию, охране и восстановлению водных ресурсов.

Например, в целях улучшения питьевого водоснабжения населения Оренбургской области в 2002 году утверждена региональная программа «Обеспечение населения Оренбургской области питьевой водой на 2003-2010 годы», реализация которой осуществлялась в течение последних 6 лет в плане строительства и реконструкции объектов питьевого централизованного водоснабжения: водозаборных сооружений, разводящих водопроводных сетей, станций водоподготовки, объектов водоотведения.

Вопросы состояния водоснабжения и выполнения мероприятий программы рассмотрены на заседании общественной палаты Законодательного Собрания области, на совещаниях с заместителями глав администраций территорий области, освещались в средствах массовой информации.

За период с 2003 по 2009 годы введены в эксплуатацию 340 километров водопроводов и водоводов, водозаборов мощностью 16,50 тыс. куб. метров/сутки, водоочистных станций – 13,00 тыс. куб. метров/сутки, очистных сооружений – 6,00 тыс. куб. метров/сутки, зон санитарной охраны – 200 штук. В связи с окончанием в 2010 году срока действия программы, в соответствии с Распоряжением № 457-р от 01.12.2009 г. Губернатора Оренбургской области разработана и утверждена Постановлением Правительства Оренбургской области от 20 августа 2010 г. № 552-пп областная целевая программа «Обеспечение населения Оренбургской области питьевой водой» на 2011-2016 годы. Однако, принципиальным недостатком применения программно-целевого подхода в государственном управлении водными ресурсами является отсутствие согласования по срокам и ресурсам разноуровневых программ.

Для повышения эффективности региональных программ в области рационального водопользования целесообразна разработка единой концепции государственной политики в области восстановления, охраны и рационального использования водных ресурсов, а также механизма их финансирования как из специально формируемых фондов, так и из бюджетов различного уровня.

Важным принципом совершенствования государственного управления водными ресурсами на современном этапе должен стать принцип децентрализации прямых управленческих воздействий, перенос их на региональный уровень. При этом предметом федерального государственного управления должны стать качественные и количественные характеристики состояния водных объектов.

Во избежание дублирования и противоречий между федеральным центром и субъектом РФ система государственного управления водными ресурсами должна базироваться на принципах совместного ведения. В основу этого ведения необходимо заложить двухсторонние и многосторонние соглашения между субъектами РФ, которые, по нашему мнению, по мере усиления бассейнового принципа управления водными объектами создадут объективную основу делегирования больших полномочий федерального центра регионам в части государственного управления водными ресурсами и водным хозяйством региона.

Важным направлением рационального использования водных ресурсов должно стать использование нетрадиционных водных ресурсов. К ним относится повторное использование воды (рециркуляция), использование сточных вод для промышленного водоснабжения, шахтных и рудничных вод. Основным критерием в данном случае должна стать экономическая целесообразность использования нетрадиционных водных ресурсов с учетом

требований, предъявляемых к её качеству в соответствии со спецификой производства.

Принципиально важным, на наш взгляд, резервом рационального использования водных ресурсов является выявление водохозяйственных и технологических возможностей экономии воды, то есть снижение водопотребления за счет сокращения нерациональных потерь воды. Потери воды определяются как разница между количеством изъятой из источника воды и величиной суммарной рациональной потребности в ней. На добычу, подготовку и доставку воды затрачиваются средства, следовательно, потери воды являются потерями готовой товарной продукции.

Как показывает анализ, потери воды обусловлены, с одной стороны, – техническими причинами, а с другой стороны, – традициями и укладом жизни населения. Поэтому, решение этих проблем видится в совершенствовании схем и технологий использования воды. Идеальной схемой использования воды на промышленных предприятиях должна стать бессточная схема циркуляции воды. В данной схеме однажды забранный из источника объем воды не возвращается обратно в водный источник, что исключает его загрязнение.

Помимо совершенствования технологических схем использования воды для промышленных узлов Оренбургской области целесообразно создавать групповые системы оборотного водоснабжения. Этому способствует ряд условий:

- высокая концентрация промышленных предприятий различных отраслей на относительно компактной территории, что позволит снизить затраты на строительство общих сетей, сократить их протяженность и количество;

- наличие водопользователей, образующих сточные воды различного качества, что открывает перспективы для взаимной нейтрализации сточных вод одного предприятия для обезвреживания сточных вод другого предприятия;

- близость источников образования промышленных и бытовых сточных вод, что позволит использовать очищенные бытовые сточные воды для подпитки промышленных оборотных систем;

- наличие водопользователей с разным уровнем требований к качеству воды, что открывает возможности для каскадного и повторного использования воды.

Проблема дефицита водных ресурсов в отдельных регионах страны решается за счет переброски и регулирования стока рек с помощью гидротехнических сооружений. Однако, в пределах Европейской части страны и Урала сток рек зарегулирован до физического предела. Поэтому, гидротехническое строительство в ближайшем будущем будет осуществляться на малых водотоках, а в широких масштабах – на удаленных от потребителей водных объектах.

Важнейшим направлением рационального использования водных ресурсов в регионе является управление водными ресурсами и водопользованием на основе экономического механизма. Экономический механизм предполагает построение эффективной системы платежей за водопользование, реализацию рентного налогообложения и создание условий самофинансирования развития и функционирования предприятий и организаций водного хозяйства региона в структуре комплексных региональных и федеральных программ использования водных ресурсов.

Перевод отношений между собственником (государством) водных объектов (воды как природного ресурса), специализированными водохозяйственными организациями (осуществляющими забор воды, её транспортировку, водоподготовку и т.д.) и конечными потребителями воды на орбиту экономических (рыночных) отношений создает объективную основу платы за водопользование.

Эффект, получаемый от использования ресурса водного объекта всеми водопользователями, является рентным доходом собственника и на основе его права должен быть ему возвращен в форме рентного платежа (налога) за право пользования этим водным объектом. В свою очередь, специализированные водохозяйственные организации будут реализовывать воду как свою продукцию (товар) конечному потребителю (пользователю) по стоимости, отражающей их затраты (с учетом прибыли) и ренту как стоимость воды в водном источнике. При этом, на наш взгляд, важно отметить то, что при формировании платы необходимо проследить единую, взаимоувязанную цепочку водохозяйственных связей всех участников процесса водопользования: от собственника водного объекта до конечного потребителя воды.

В связи с вышесказанным, в условиях адаптации водного хозяйства региона к рыночной экономике, необходимо проведение целого ряда институциональных преобразований как непосредственно в самой системе управления водным хозяйством, так и в системе водопользования в целом. В аспекте создания эффективного механизма платы за пользование водными объектами и реализации бассейнового подхода управления водным фондом региона, на наш взгляд, целесообразно формирование регионального института регулируемого рынка водных отношений между собственником (государством) водных объектов и водопользователями (не зависимо от формы собственности). Это позволит, с одной стороны, обеспечить свободу экономического выбора в развитии и размещении в регионе хозяйствующих объектов относительно их спроса на водные ресурсы, а с другой стороны, адекватно реализовать права государства как собственника водных объектов на получение рентного дохода от их использования. Такой институт водных отношений на региональном уровне должен основываться на диалектическом единстве интересов собственника водных объектов и их пользователей по восстановлению, охране и воспроизводству этих объектов, и он может быть

практически реализован посредством создания соответствующей институциональной и организационной структуры.

Таким образом, предложенные направления использования водных ресурсов и управления водным хозяйством региона существенно оптимизируют рациональное водопользование в регионе и создадут новые предпосылки для эффективного развития водного сектора региональной экономики.