

УДК 631.125

ЭКОЛОГО-МЕЛИОРАТИВНЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ В СФЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ УСЛУГ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

© 2012 г. А. С. Чешев*, Л. А. Александровская**

*Ростовский государственный строительный университет

**Новочеркасская государственная мелиоративная академия

В статье рассматриваются проблемы организации коммерческого водопользования в условиях передачи управленческих функций вновь созданным организациям водопользователей. Даны основные направления организационного развития мелиоративной и водохозяйственной отрасли.

Ключевые слова: коммерческое водопользование; эксперимент; оросительная вода; категории водопользователей; бюджетная компенсация; экономия воды.

In the article authors review some actual problems of organizing a commercial water use under the conditions of administrative functions' transfer period, which functions are transferred to the re-created organizations of water users. The basic directions for land reclamation and water economy branch's organizational development are also presented.

Key words: commercial water use; experiment; irrigating water; categories of water users; budgetary compensation; water saving.

Проблемы организации коммерческого (рыночного) водопользования характерны для водного хозяйства во всем мире. Вместе с тем, следует отметить, что их характер и пути решения имеют различия, что обуславливается особенностями каждой страны и уровня ее развития.

В некоторых странах за последние годы произошли изменения ирригационной политики, что позволило перейти от крупных капиталовложений с целью расширения площадей орошения к практике управления спросом на воду посредством создания конкуренции между водопользователями (секторами экономики). Решению этих проблем обеспечивается рядом факторов:

— во-первых, возрастает стоимость нового ирригационного строительства, а также расходов на эксплуатацию;

— во-вторых, снижение доходов от многих поливных культур в связи с падением мировых цен на зерно, а также сокращение государственных финансовых ресурсов.

При этом изыскиваются возможности

снижения государственных средств на мелиорацию и передачи ответственности за управление мелиоративными системами негосударственным организациям, в частности — ассоциациям водопользователей, включая принятие ими на себя отражения в бизнес-планах расходов на эксплуатацию, а также определенных капитальных вложений на реконструкцию и развитие мелиоративных объектов.

В этой связи следует указать на ряд обстоятельств децентрализации и приватизации в этом процессе.

1. Во-первых, происходят мелиорации в водном хозяйстве. При этом вода рассматривается как экономический товар с учетом передачи управления мелиоративными и водохозяйственными объектами непосредственно товаропроизводителями.

При этом следует указать, что передача управления мелиорации к водным хозяйствам должна производиться при создании организаций водопользователей и сопровождаться проведением работ по восстановле-

нию и реконструкции мелиоративных систем и водохозяйственных объектов.

Практика показывает, что передача управления мелиоративными системами водопользователям должна приходиться при содействии государственных органов. Правовой статус мелиоративных систем и оросительных каналов должен иметь записи о том, что передается водопользователям, а что — сохраняется за государством, обращать условия их использования и регулирования. Коллектив водопользователей может формировать организационно-правовой статус ассоциаций водопользователей. Активное включение крестьянских хозяйств в управление мелиоративными системами способствует улучшению их функционирования и обеспечивает устойчивость в различных направлениях, в частности при строительстве мелиоративных объектов лучше учитываются местные условия, улучшается организация подачи воды на поливы, лучше сохраняются мелиоративные и водохозяйственные сооружения, возрастают урожайность и доходы крестьянских хозяйств.

Осуществление передачи управленческих функций вновь созданным организациям водопользователей влечет за собой формирование собственных обязательных средств, направляемых на эксплуатацию и поддержание мелиоративных систем и водохозяйственных объектов в рабочем состоянии. При этом государство прекращает субсидировать эксплуатационные расходы на проведение ремонтных и других работ по уходу за мелиоративными системами.

Одним из важных источников формирования бюджета организаций водопользователей является введение платного водопользования. Эта мера способствует повышению относительной ценности воды и организации рационального и эффективного ее использования и введения экономически целесообразных методов учета воды.

2. В сложившейся за последние годы практике водопользования на отдельных мелиоративных системах плата за воду устанавливается из расчета за 1 га орошаемой площади, независимо от важности почвы и выращиваемых культур. Такой подход формирования ценообразующих факторов вынуждает водопользователя платить в соответствии с объе-

мом использованной воды, что, безусловно, не стимулирует экономию воды. В случаях, когда ценообразование основывается на измерениях воды на оросительных системах, то создается больше стимулов к экономии воды при условии, что цены установлены на соответствующем приемлемом уровне. Вместе с тем внедрение реальной оплаты за воду зачастую наталкивается на определенные препятствия, которые понуждают к установлению несоизмеримо низких цен на воду. В результате этого, водопользователям приходится изыскивать дополнительные средства на поддержание функциональных качеств оросительных систем, поскольку низкая цена нарушает и не способствует формированию нормальных бюджетов. Для решения этой проблемы следует показатели стоимости воды соизмерять с показателями стоимости производства.

В то же время следует отметить, что эффективное орошаемое земледелие и способности новых организационных структур водопользователей в полной мере могут обеспечивать объем финансирования расходов на мелиорацию земель, что становится главным условием эффективного управления мелиоративными системами.

3. Такой подход, принятый в мире, был подтвержден, в частности на Сессии Международного исполнительного совета КИД и на 18-й Европейской региональной конференции по ирригации и дренажу (Великобритания, 1997 г.). Восемнадцатая Европейская конференция МКИД была посвящена теме «Вода — экономический товар». На этой конференции было отмечено, что вода имеет экономическую ценность во всех конкурирующих видах водопользования и должна быть признана в качестве экономического товара. Помимо этого, специальная сессия Генеральной ассамблеи ООН в июне 1997 г., подчеркнув важность воды в удовлетворении насущных потребностей населения, вынуждена как неотложную необходимость признать воду в качестве экономического и социального товара.

Признание воды в качестве экономического товара предполагает и признание возможности сделок с водой. В Российской Федерации все в большей мере внедряются сделки с водой в виде купли-продажи разре-

шений на забор воды водопользователями.

4. Поскольку вода рассматривается как природно-возникающий, свободно находящийся в наличии продукт, то доставка этого продукта, особенно в незагрязненном состоянии, не должна ограничиваться спросом на него, и требуются решения в отношении распределения воды среди конкурирующих пользователей; поскольку вода является сдерживающим фактором для развития социально-экономической деятельности, то привлекаются значительные средства на водохозяйственное обслуживание, способные обеспечить требуемые объемы и качество воды. Эти положения также указывают на то, что вода может считаться экономическим продуктом (товаром), использование которого может регулироваться социально-экономическими принципами и законами.

5. В мелиоративных системах орошение рассматривается, как основной водопользователь, на долю которого приходится 70–80% общего мирового потребления воды. Орошение использует воду для выращивания сельскохозяйственных культур, как правило, в условиях дефицита влаги, что обуславливает повышение внимания к использованию оросительной воды.

На основе перечисленных положений, основные направления организационного развития мелиоративной и водохозяйственной отрасли, подлежащие осуществлению в ближайшее время, должны отвечать следующим требованиям:

- соответствовать сложившимся внешним (относительно отрасли в целом) условиям (экономическим, социальным, политическим и др.);

- обеспечить возможность гибкого реагирования на изменения законодательной базы, направленные на упорядочение правил водопотребления и водопользования;

- обеспечивать сочетание интересов государственных органов и конкретных водопользователей в форме юридических и физических лиц разных уровней отраслевой иерархии;

- обеспечить комплексный подход при формировании водопотребления и организации водопользования, охватывать всю отрасль в целом;

- рационально и эффективно использовать принцип платного водопользования;

- на создание мелиоративных систем использовать меры государственной поддержки.

В фундаментальной экономической литературе отмечается, что в условиях становления рыночных отношений в области мелиорации и водохозяйства комплекс мероприятий организационного характера должен строиться на основе формирования коммерческих услуг в потреблении оросительной воды и обеспечивать учет интересов всех категорий водопользователей.

Следует отметить, что в отечественной (в т. ч. в бывшем СССР) сельскохозяйственной отрасли есть определенный опыт внедрения коммерческих элементов во взаимоотношения сельхозпредприятий и водохозяйственных организаций, сводившихся, в основном, к попыткам введения практики взимания с сельхозпредприятий платы за услуги по водоподаче. Характер таких взаимоотношений формировался на основе следующего: в конце 80-х годов прошлого столетия госбюджетное финансирование было переведено на управление оросительных систем и все средства при этом перечислялись на счета оросительных систем пропорционально объемам потребляемой воды. Введение этого метода повлияло на снижение расхода воды (на 28%), себестоимости кубометра воды на 10%, а также на повышение рентабельности сельскохозяйственной продукции и производительности труда. К недостаткам эксперимента можно отнести низкую материальную заинтересованность работников оросительных систем в экономии воды, т. к. сэкономленные средства возвращались по направлению. Кроме того, получаемая у управления вода подавалась некоторым предприятиям бесплатно.

В эти же годы повсеместно была введена плата за подачу воды, а управление оросительных систем были переведены на частичный хозрасчет.

В основу такого хозрасчета были положены следующие принципы:

- 1) бюджетные средства, выделяемые управлением таких систем по плану, передавались на особые счета сельскохозяйствен-

ным предприятиям пропорционально объемам планового водопотребления;

2) особые мелиоративные средства сельскохозяйственные предприятия могли использовать только на обслуживание их оросительных систем;

3) оплату сверхплановых объемов воды сельскохозяйственные предприятия осуществляли за счет собственных средств;

4) сэкономленные средства при экономном расходовании воды сельскохозяйственные предприятия имели право оставить в своем распоряжении.

Введение платы за воду в такой усеченной форме способствовало экономии воды, повышению эффективности госбюджетных капитальных вложений и оказывало благоприятное влияние на повышение плодородия почв и урожайности сельскохозяйственных культур.

К недостаткам таких мер можно было отнести то, что тарифы на подачу воды не обеспечивали покрытия затрат на эксплуатацию оросительных систем, а оплата сверхпланового забора воды, как правило, не производилась. Кроме того, платежи за подачу воды не включались в себестоимость сельскохозяйственной продукции, а необходимость узаконенной оплаты в виде нормативного забора могла привести хозяйства к завышению поливной нормы воды, что свело результаты эксперимента к нулю.

В то же время, принципы частичного хозрасчета были едиными и предусматривали:

— оплату услуг только по подаче воды оросительными системами в точке водовыдела (исключением стал Узбекистан, где была включена плата за забор воды из источника);

— исключение из состава затрат на услуги по подаче воды амортизационных отчислений;

— нормы прибыли в тарифе должны быть в размере 12% к себестоимости продукции;

— устанавливать также тарифы, которые бы позволяли хозяйствам частично оплачивать услуги по подаче воды;

— планировать бюджетную компенсацию основных расходов по подаче воды.

Анализ результатов реформирования отрасли показал, что в Бекабадском районе Ташкентской области был введен попра-

вочный тариф состоящий из погектарной части (22,9 руб. за 1 га), и покубометровый (0,21 коп. за 1 м³).

Финансовая составляющая включала средства на покрытие расходов основных статей: 1) плановой водоподачей; 2) на осуществление плановой водоподачи; 3) на поддержание в работоспособном состоянии гидромелиоративных межхозяйственных систем, зданий и сооружений; 4) на обеспечение надежного мелиоративного состояния земель; 5) на покрытие части заработной платы работников водохозяйственных линейных служб.

Как правило, частичная кубометровая оплата покрывала все остальные расходы. Однако, кроме того, принимались дополнительные меры, стимулирующие к экономии затрат, а именно:

— вводились штрафные санкции за сверхплановый забор воды в размерах расчетной ставки покубометрового тарифа за каждый лишний кубометр;

— для стимулирования деятельности водохозяйственных организаций вводился одноставочный тариф в сумме 0,3 коп. за кубометр, что сделало возможным перевод управления оросительных систем на хозрасчет с уровнем рентабельности 8%, позволяющим формировать фонды экономического стимулирования (ФЭС).

Таким образом, на этой основе ряд водохозяйственных объединений были сняты с бюджетного финансирования, а средства, необходимые для собственной деятельности и затраты на пользование были включены в себестоимость производимой сельскохозяйственной продукции.

Анализ водопользования показал, что вплоть до 2000 г. хозяйства исправно получали воду, полностью рассчитывались за нее с водохозяйственными организациями. Однако, компенсировать затраты на подачу воды за счет реализации продукции по сложившимся закупочным ценам не представлялось возможным.

В отдельных регионах для хозяйств применялся одноставочный тариф в размере 0,5 коп. за 1 м³ воды, и за вырученные средства управления оросительных систем содержали в исправном состоянии межхозяйственную мелиоративную сеть, обеспечивали

подачу воды, разрабатывали и осуществляли мероприятия по рациональному использованию воды. Вместе с тем, слабая организационная подготовка не ориентировала водопользователей на своевременное формирование средств на оплату подачи воды, а компенсационные выплаты хозяйствам практически не совершались, и средства на спецсчета не поступали. Система финансирования управления оросительных систем облводхозом через сельхозпредприятия не служила целям совершенствования взаимоотношений между управлением и водопользователями.

Например, в Энгельсском районе Саратовской области эксперимент проводили в пяти хозяйствах на площади 15 тыс. га поливных земель с оплатой по единому одноставочному тарифу в размере 1,38 коп. за кубометр без учета плановых накоплений в летний период.

Ограниченность эксперимента объяснялась организационными сложностями оснащения оросительных систем современными средствами водоучета и финансовыми взаимоотношениями Госбанка и Саратовского облводхоза. В связи с этим, а также с отсутствием достоверного учета выхода сельскохозяйственной продукции с орошаемых земель за этот период, нельзя было оценить эффективность эксперимента, однако размер экономии воды достиг 10–15%.

Таким образом, результаты целого ряда экспериментов подтверждают эффективность введения платежей за использование водных ресурсов: отмечается снижение во-

допотребления, сокращаются издержки на водоподачу, сокращается эксплуатационный штат при резком повышении производительности труда, растет урожайность сельскохозяйственных культур. Однако из-за непродуманности ряда положений, таких, как отсутствие материальной заинтересованности, в некоторых звеньях цепи «собственник водных ресурсов — управление эксплуатации и магистральных каналов — управление эксплуатации оросительных систем — сельскохозяйственные предприятия», неворотливости при пересмотре тарифов и несоблюдения нормативных документов, большинство экспериментов со временем прекращалось.

Кроме того, большинство вышеописанных экспериментов проводилось без учета общих направлений организационного развития, отражалось без использования эффективных методов управления нововведений что, в частности, обусловило незаинтересованность большинства участников экспериментов в их результатах.

Литература

1. Новиков Ю. В. Охрана окружающей среды. — М.: Высшая школа, 1987.
2. Чапек В. Н. Экономика природопользования. — Ростов н/Д: Феникс, 2003.
3. Чешев А. С., Александровская Л. А., Поляков В. В. Организационно-экономические аспекты агроландшафтного природопользования. — Ростов н/Д: Вузовская книга, 2011.

Поступила в редакцию

12 июля 2012 г.



Анатолий Степанович Чешев — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономики природопользования и кадастра Ростовского государственного строительного университета.

Anatoliy Stepanovich Cheshev — Ph.D., Doctor of Economics, the professor, head of the Rostov State Construction University's Nature Management and Cadastre department.

344022, г. Ростов-на-Дону, ул. Социалистическая, 162
162 Socialisticheskaya st., 344022, Rostov-na-Donu, Russia
Тел.: +7 (863) 295-03-32; e-mail: rgsu@rgsu.ru



Людмила Анатольевна Александровская — кандидат экономических наук, профессор Новочеркасской государственной мелиоративной академии.

Liudmila Anatolievna Aleksandrovskaia — Ph.D., Candidate of Economics, professor at Novocherkassk State Academy of Land Development.

346400, г. Новочеркасск, ул. Пушкинская, 111
111 Pushkinskaya st., 346400, Novocherkassk, Rostov reg., Russia
Тел.: +7 (908) 170-98-82; e-mail: ngma_nimi@mail.ru
