

ХОЗЯЙСТВЕННЫЙ МЕХАНИЗМ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Каплан Е.Л.

(Санкт-Петербург)

Рассматриваются проблемы хозяйственного механизма водопользования в условиях перехода к рыночной экономике, соотношение административных и экономических рычагов в управлении водным хозяйством, методы расчета платы за водопользование, вопросы совершенствования экономических отношений между водопользователями, а также между ними и местными органами власти.

При переходе к рыночной экономике хозяйственный механизм водопользования должен, на наш взгляд, выполнять две функции: 1) обеспечение реализации его оптимальной, с народнохозяйственных позиций, стратегии (включая создание соответствующих социально-политических условий) и 2) экономическое стимулирование рационального потребления и охраны водных ресурсов. В качестве основных административных рычагов регулирования водопользования могут выступать лимиты по забору свежей воды, безвозвратному водопотреблению и сбросу загрязнений, устанавливаемые для объектов всех форм собственности, а также централизованные капитальные вложения на водосберегающие и водоохраные мероприятия, выделяемые для соблюдения подобных лимитов.

В настоящее время лимиты по забору свежей воды из поверхностных источников определены лишь для промышленных предприятий независимо от водообеспеченности районов, исходя из отраслевых нормативов водопотребления. Такие лимиты следует устанавливать промышленным, сельскохозяйственным и коммунальным предприятиям только вододефицитных районов (имеется в виду абсолютный дефицит воды) с учетом: затрат на экономию воды (внедрение водосберегающих технологий, повторного и оборотного использования воды, замкнутых систем водоснабжения); водоохранного эффекта соответствующих мероприятий (уменьшение объемов сточных вод и затрат на их очистку, сокращение или полное прекращение сброса загрязнений); народнохозяйственных издержек, связанных с возрастанием располагаемых водных ресурсов в результате регулирования и перебросок стока (включая социальный ущерб), а также водоохранного эффекта данного мероприятия (увеличение разбавляющей способности рек).

Лимиты водозабора предлагается определять по описанной в [1] имитационной модели оптимизации водоохранной деятельности. При этом расчеты должны проводиться при разных масштабах регулирования и перебросок стока, что позволит выявить их оптимальный вариант, принимая во внимание водоохраный и экономический эффекты от снижения дефицита водных ресурсов.

Лимиты на забор воды из подземных источников следует устанавливать исходя из максимизации социально-экономического эффекта от использования высококачественных подземных вод промышленными и коммунально-бытовыми потребителями, который зависит от экономии затрат на водоподготовку по сравнению с загрязнением поверхностными водоисточниками и улучшения медико-биологических параметров питьевой воды.

Лимиты безвозвратного водопотребления для орошаемого земледелия (они отсутствуют) должны определяться в рамках эколого-экономического и социального обоснования перспективных программ его развития [2], с учетом социально-эко-

номического эффекта, связанного с вводом новых орошаемых земель, затрат на внедрение водосберегающих технологий в орошении, ущерба от истощения водных ресурсов, народнохозяйственных издержек на переброски стока. А при установлении таких лимитов для промышленных и коммунально-бытовых предприятий нужно сопоставлять затраты, сопряженные с уменьшением потерь воды, и ущерб от снижения разбавляющей способности рек.

Наконец, лимиты сброса загрязнений (для промышленных, сельскохозяйственных и коммунальных предприятий, а также общегородских очистных сооружений) должны рассчитываться при составлении социально-экономического обоснования бассейновых стратегий водоохранной деятельности, исходя из результатов сравнения затрат в водоохранные мероприятия с народнохозяйственным ущербом от загрязнений водной среды [1].

Основными плановыми показателями в области водоохранной деятельности для промышленных предприятий до последнего времени являлись объемы очищаемых сточных вод, дифференцированные по укрупненным типам очистки (механическая, биологическая, доочистка). Эти показатели недостаточно отражают количество вредных соединений, поступающих в водные объекты, поскольку оно существенно зависит от первоначальной концентрации загрязнителей в очищаемых сточных водах, а также от эффективности очистки, которая может значительно различаться при одном и том же ее типе. В 1990-е годы все более широкое распространение получают показатели предельно допустимого сброса (ПДС) загрязнений для промышленных предприятий (включая сброс непосредственно в водные объекты и общегородскую канализационную сеть). Однако нормативы ПДС, как правило, устанавливаются из чисто экологических соображений (достижение ПДК вредных соединений в водной среде) без учета реальных (весьма ограниченных) экономических и технических возможностей народного хозяйства и часто являются заведомо невыполнимыми.

По нашему мнению, административное регулирование сброса загрязнений на общегородские очистные сооружения вообще нецелесообразно. Количество и качество сточных вод, поступающих на общегородские станции очистки от промышленных предприятий, должны определяться на договорной основе с учетом лимитов сброса, установленных для станций, и дифференциации платы за прием сточных вод на очистку в зависимости от уровня их загрязненности*. Такой подход позволит предприятиям самостоятельно устанавливать оптимальный, с экономических позиций, уровень снижения отводимых загрязнений (за счет внедрения экологичных технологий, оборотных и замкнутых систем водоснабжения, локальной очистки) по результатам сопоставления затрат в водоохранные мероприятия с соответствующим уменьшением платы за отводимые сточные воды. При этом ограничения на загрязнение водной среды будут гарантированы лимитами сброса, определенными для очистных станций.

Лимиты водопользования целесообразно устанавливать на пятилетний период с разбивкой по годам, поскольку, с одной стороны, предприятиям необходимы достаточно долгосрочные ориентиры для реализации водосберегающих и водоохранных мероприятий, а с другой – за пределами пятилетки существенно снижается уровень достоверности социально-экономической информации. С учетом изменчивости дефицита водных ресурсов, а также народнохозяйственного ущерба от их истощения и загрязнения в зависимости от сезонных колебаний водности рек лимиты водопользования должны быть дифференцированными по сезонам года (с повышением в периоды паводков).

В условиях развития народнохозяйственного расчета и укрепления самостоятельности предприятий наметилась тенденция к существенному сокращению централизованных капитальных вложений в водоохранные и водосберегающие мероприятия. Инвестиции, требуемые для радикального оздоровления водной среды, во многих случаях сопоставимы со стоимостью основных фондов соответствующих предприятий и, следовательно, не могут быть реализованы только за счет фондов развития

*Городские станции очистки должны быть самоокупаемыми хозяйственными предприятиями, находящимися в муниципальной собственности.

производства. Поэтому ориентация на средства предприятий фактически приведет к замораживанию водоохранной деятельности.

Такой вывод подтверждается резким ускорением темпов загрязнения водной среды за последние 5 лет. Преодоление тяжелейшего экологического кризиса потребует реализации в ближайшие 10–15 лет крупномасштабной программы капитальных вложений в природоохранные мероприятия в государственном, частном и кооперативном секторах экономики. В более отдаленной перспективе, когда экологическая ситуация стабилизируется и народное хозяйство выйдет на "экологически стационарный" режим развития, долю государственных инвестиций на природоохранные цели, по-видимому, можно будет постепенно сокращать.

Важным экономическим рычагом, стимулирующим рациональное использование и охрану водных ресурсов, должна стать плата за водопользование, в том числе и за забор свежей воды, за воду из общегородских систем водоснабжения и за повторно потребляемую, безвозвратное водопотребление и сброс (отвод) сточных вод.

В настоящее время плата за забор свежей воды введена только для промышленных предприятий. Она рассчитывается дифференцированно по крупным речным бассейнам, исходя из средних затрат на регулирование и переброски стока, приходящихся на единицу гарантированного годового стока. По нашему мнению, плата за воду для промышленных, коммунально-бытовых и сельскохозяйственных потребителей обоснована только в вододефицитных районах, где рост водопотребления обеспечивается за счет строительства водохранилищ и перебросок воды из водообеспеченных районов. Ее размер предлагается определять по формуле

$$P_{св.в} = P_{зам} + U_{зам} - Э_v,$$

где $P_{зам}$ — замыкающие (дополнительные) затраты на регулирование и переброски стока, связанные с ростом водопотребления; $U_{зам}$ — удельный народнохозяйственный ущерб, обусловленный созданием водохранилищ и изъятиями стока (включая экспертную стоимостную оценку его социальной составляющей); $Э_v$ — удельный водоохранный эффект регулирования и перебросок стока, определяемый увеличением разбавляющей способности рек (снижение бассейновых затрат в водоохранные мероприятия, развитие систем водоснабжения, повышение качества питьевой воды и снижение заболеваемости населения, уменьшение ущерба рыбному хозяйству и рекреации от загрязнения водной среды)*.

Когда водообеспеченность района не может быть повышена за счет регулирования и перебросок стока (значительная удаленность от водообеспеченных районов, большие масштабы ущерба, связанного с созданием водохранилищ), плата за воду должна включать только социально-экономический ущерб, обусловленный обезвоживанием рек на участке от забора воды до ее сброса (рекреация, рыбное хозяйство).

Рост забора воды в водообеспеченных районах не требует дополнительных затрат на регулирование и переброски стока. Строительство водохранилищ в данных районах обусловлено потребностями гидроэнергетики и в некоторых случаях водного транспорта. Поэтому взимание платы за забираемую воду в зависимости от ее количества в водообеспеченных районах не имеет объективной экономической основы. Когда в СНГ не взимались платежи за сброс сточных вод, плата за забор воды в водообеспеченных районах в определенной степени могла рассматриваться как экономический стимул для внедрения оборотных и замкнутых систем водоснабжения, водосберегающих технологий и, следовательно, сокращения количества отводимых стоков. Однако этот стимул имел весьма "искаженный" характер (забор воды не корреспондирует непосредственно со сбросом загрязнений в водные объекты, а кроме того, величина платы за воду никак не связана с экономическим ущербом, наносимым вследствие их загрязнения).

*Принципы расчета замыкающих затрат на воду изложены в работах К.Г. Гофмана, Е.М. Подольского и др. (см., например, [3, 4]). Показано, что замыкающие затраты значительно выше средних затрат — по бассейну Аральского моря в 15 раз, по бассейну Каспийского моря в 6, по бассейнам Черного и Азовского морей в 2 раза [5].

В ряде работ (например, [5]) предлагается включать в плату за забор воды затраты на реализуемые в бассейне водоохранные мероприятия. Но их осуществление обусловлено в первую очередь необходимостью достижения определенных социально-экономических целей и мало зависит от масштабов забора воды. Да и совершенно неправильно ставить вопрос о том, чтобы предприятия-водопотребители платили предприятиям-загрязнителям, наносящим им ущерб, за то, что последние предпринимают меры по его снижению.

Некоторые исследователи предлагают включить в плату за воду рентную составляющую в размере разности стоимости воды в вододефицитных и водообеспеченных районах. По нашему мнению, это не имеет объективной экономической основы, поскольку не существует каких-либо ограничений на водный фактор для размещения промышленного производства в водообеспеченных районах. Выравнивание платы за воду в вододефицитных и водообеспеченных районах, не отражающее реально существующей территориальной дифференциации затрат на водообеспечение, окажет негативное воздействие на народнохозяйственную эффективность размещения водоемких производств.

Плата промышленных предприятий за воду из общегородских систем водоснабжения должна дифференцироваться в зависимости от качества отпущенной воды (предполагается, что оно может быть различным) в соответствии со спросом потребителей и устанавливаться на договорной основе, исходя из платы за воду в водисточнике и затрат на ее забор (транспортировку) и доведение до необходимых кондиций. Пока городские водопроводы поставляют промышленным предприятиям преимущественно воду питьевого качества, что во многих случаях не обусловлено технологической необходимостью. Стоимость этой воды для предприятий значительно ниже реальных затрат на водоподготовку, что приводит к ее нерациональному расходованию.

Плата за забор воды из магистральных оросительных сетей (она, как правило отсутствует) должна устанавливаться в централизованном порядке с учетом платы за воду в источнике и затрат на ее доставку потребителю (в отдельных случаях могут быть предусмотрены скидки). Плата за подземные воды для промышленных предприятий в настоящее время взимается, исходя из затрат на обустройство источников. Такой принцип расчета не отражает дефицитности подземных вод, как резервуаров высококачественной воды. С учетом данного фактора в плату за забор подземных вод предлагается включить рентную составляющую в размере разности в затратах на водоподготовку (очистку) до питьевых кондиций для поверхностных и подземных источников.

Повторное использование сточных вод можно рассматривать как их утилизацию предприятием-потребителем, при которой оно получает экономический эффект в размере соответствующего снижения платы за забор свежей воды. Плата за передачу сточных вод для этих целей должна определяться на договорной основе, исходя из затрат предприятия-потребителя на их утилизацию (прирост затрат на водоподготовку по сравнению с использованием свежей воды, увеличение расходов на очистку отводимых стоков, платы за отвод сточных вод и загрязнение водных объектов) за вычетом экономии на оплате забираемой свежей воды. Если плата за воду в источнике выше, чем затраты на утилизацию повторно используемой воды, предприятию, принимающему стоки, следует оплачивать разницу передающему предприятию. При этом первое либо получит компенсацию за повторное использование воды, либо заплатит за нее существенно меньше, чем за свежую воду^{*}.

Плата сельскохозяйственных, промышленных и коммунально-бытовых предприятий за безвозвратное водопотребление должна отражать следующие виды ущерба: гидроэнергетике из-за снижения выработки электроэнергии на ГЭС; водному транспорту за снижение судоходных глубин; рыбному хозяйству (в том числе рыбному хозяйству замышляющих бассейн водоемов) за уменьшение рыбопродуктивности водных объектов вследствие изменения их гидрологического и гидрохимического режи-

^{*}В настоящее время плата за повторно использованную воду, как правило, значительно хуже качества, чем свежая, установлена на уровне платы за свежую воду, что не стимулирует утилизацию стоков.

ма: рекреационной сфере: ущерб от роста загрязненности водоемов из-за снижения разбавляющей способности рек.

Такую плату, в настоящее время отсутствующую, несмотря на огромный народно-хозяйственный ущерб, связанный с истощением водных ресурсов, в отличие от платы за забор свежей воды необходимо взимать как в вододефицитных, так и в водообеспеченных районах.

Плату предприятий промышленности, коммунального, сельского хозяйства за сброс сточных вод предлагается рассчитывать по формуле

$$P_3 = \sum_j Q_j C_{ij},$$

где Q_j — сброс загрязнителя j ; C_{ij} — плата за сброс тонны загрязнителя j в зоне i бассейна. При этом $C_{ij} = C_{ij}^{\text{вод}} + C_{ij}^{\text{рыб}} + C_{ij}^{\text{рек}} + C_{ij}^{\text{с-х}} + C_{ij}^{\text{тр}} + C_{ij}^{\text{зам}} + C_{ij}^{\text{соц}}$, где $C_{ij}^{\text{вод}}$ — дополнительные затраты в развитие систем водоснабжения промышленности, коммунально-бытового, сельского хозяйства в бассейне, связанные со сбросом 1 т загрязнителя j в зоне i ; $C_{ij}^{\text{рыб}}$ — дополнительный ущерб рыбному хозяйству; $C_{ij}^{\text{рек}}$ — дополнительные компенсационные затраты на развитие рекреационной сферы; $C_{ij}^{\text{с-х}}$ — дополнительный ущерб сельскому хозяйству вследствие загрязнения поливной воды; $C_{ij}^{\text{тр}}$ — ущерб водному транспорту, гидроэнергетике и другим водопользователям из-за ускорения износа основных фондов; $C_{ij}^{\text{зам}}$ — экономический ущерб, обусловленный дополнительным загрязнением замыкающего водоема; $C_{ij}^{\text{соц}}$ — стоимостный эквивалент дополнительного социального ущерба, вызванного понижением качества питьевой воды, а также снижением рекреационного потенциала и природно-эстетической ценности водных объектов. Величина $C_{ij}^{\text{вод}} = (Z_{ij}^{\text{вод}} - Z_{ij}^{\text{вод}})/A_{ij}$, где $Z_{ij}^{\text{вод}}$ — затраты в систему водоснабжения при лимитной величине сброса загрязнений в бассейне; $Z_{ij}^{\text{вод}}$ — затраты в систему водоснабжения при нулевом сбросе загрязнителя j в зоне i и лимитном сбросе остальных загрязнителей в зоне i , а также всех загрязнителей в других зонах; A_{ij} — лимитная величина сброса загрязнителя j в зоне i .

Другие дополнительные ущербы от загрязнения водной среды рассчитываются аналогично.

В Российской Федерации с 1991 г. в экспериментальном порядке установлены единые ставки платы за сброс загрязнителей (с поправочными коэффициентами для крупных бассейнов). Представляется, что предлагаемый "бассейновый" подход к ее расчету позволит существенно скорректировать эти ставки с учетом того, что ущерб от сброса загрязнителя варьирует по створам, рост этого ущерба при увеличении общих масштабов сброса загрязнений имеет нелинейный, экспоненциальный характер. Соотношения ущербов от дополнительного сброса различных загрязнителей дифференцируются по бассейнам в зависимости от специфики структуры совокупного сброса, набора "ведущих", наиболее значимых загрязнителей, а также особенностей структуры совокупного народнохозяйственного ущерба от загрязнения водной среды (удельный вес ущерба коммунально-бытовому, рыбному хозяйству, рекреации и т.д.).

Иногда предлагается устанавливать плату за сброс сточных вод, исходя из объема свежей воды, необходимой для их разбавления (с доведением концентрации загрязнителей до ПДК), и платы за свежую воду [6]. Такой подход вряд ли правомерен, поскольку сброс загрязнений связан не с привлечением дополнительных водных ресурсов, а с загрязнением водной среды. Некоторые исследователи рекомендуют рассчитывать эту плату на базе затрат на очистку сточных вод до "нормативного" уровня. В этом случае плата за их сброс играет роль сдерживаемого фактора, экономически гарантирующего достижение предприятиями требуемой степени очистки. Думается, таким фактором должны выступать лимиты сброса, а роль платы состоит в том, чтобы дать предприятию экономические ориентиры (народнохозяйственный ущерб от загрязнения водной среды) для оптимизации водоохранной деятельности, направленной на снижение сброса загрязнений по сравнению с лимитами.

Плату за отвод сточных вод промышленных предприятий на общегородские очистные сооружения целесообразно устанавливать на договорной основе, исходя из суммы

затрат на их очистку (за вычетом экономического эффекта от утилизации уловленных загрязнителей) и платы за сброс остаточных загрязнений. Аналогично должна устанавливаться и плата за отвод сточных вод на сельскохозяйственные поля орошения и поля фильтрации (в качестве экономического эффекта от утилизации стоков для сельскохозяйственных полей орошения можно рассматривать прибыль от получаемой сельскохозяйственной продукции).

В настоящее время плата за отвод сточных вод на городские станции, как правило, не покрывает расходов на очистку. Это не стимулирует предприятия к снижению объемов отводимых стоков и степени их загрязненности. Согласно [7], плату за отвод сточных вод на общегородские очистные станции предлагается определять в расчете на 1 т приведенного (по ПДК) сброса с учетом общих затрат на расширение станций. При таком подходе для предприятий она будет "искаженным" экономическим стимулом водоохранной деятельности, не отражающим реального народнохозяйственного эффекта от снижения объемов отводимых стоков и уровня их загрязненности (уменьшение затрат на очистку на общегородских станциях, ущерба от сброса остаточных загрязнений).

Плату за водопользование, как и его лимиты, следует устанавливать на пятилетний период дифференцированно по сезонам года (с повышением в маловодные периоды). Затраты на увеличение водных ресурсов определяются прогнозируемым приростом водопотребления в долгосрочной перспективе и не зависят от снижения по сравнению с ним текущего водопотребления. Поэтому плата за забор свежей воды должна взиматься по плановым*, а не фактическим объемам водозабора, как это имеет место в настоящее время.

Вместе с тем затраты на системы водоснабжения, во многом определяющие величину ущерба от загрязнения и истощения водных ресурсов, зависят как от долгосрочного прогноза качества водной среды (в частности капитальных вложений), так и от фактического уровня загрязнения вод (в части текущих затрат). Ущерб, наносимый рыбному хозяйству и рекреации, а также социально-экономический, связанный с повышением заболеваемости населения, в основном зависят от фактического уровня загрязнения и истощения водных ресурсов. С учетом изложенного плата за сброс загрязнений и безвозвратное водопотребление должна состоять из двух частей: постоянной, определяемой только плановыми объемами сброса загрязнений и безвозвратного водопотребления, и переменной, зависящей от фактических показателей водопользования.

За нарушения плановых показателей водопользования должны устанавливаться штрафы в размере народнохозяйственного ущерба, наносимого вследствие внезапного ограничения водозабора, уменьшения водности рек, ухудшения качества водной среды. При значительной величине данного ущерба деятельность хозяйственных субъектов может быть приостановлена. Сейчас в Российской Федерации штрафы за сверхлимитный забор воды и сброс загрязнений установлены в пятикратном размере по отношению к плате, т.е. их величина не имеет объективного экономического обоснования.

Ориентируясь на международную практику, целесообразно предоставить предприятиям право продажи лимитов водопользования. Сущность их купли-продажи заключается в том, что предприятие-получатель оплачивает предприятию-продавцу (на договорной основе) разницу между затратами на дополнительные водоохранные и водосберегающие мероприятия, направленные на сверхлимитное снижение водопотребления и сброса загрязнений, и соответствующим уменьшением платы за водопользование. Взамен покупатель получает право на увеличение лимитов водопользования, что позволяет ему снизить затраты на водоохранные и водосберегающие мероприятия (при повышении платы за водопользование). Таким образом, введение рынка лимитов водопользования создаст экономический механизм корректировки (пере-

*Плановые показатели водопользования устанавливаются предприятиями самостоятельно в пределах лимитов.

распределения) директивно задаваемых лимитов. Предприятия, которым установлены вызывающие резкий рост производственных затрат чрезмерно жесткие лимиты, смогут "смягчить" их, приобретя право на дополнительный сброс загрязнений либо дополнительное водопотребление у предприятий, имеющих возможность сверхнормативно улучшить показатели водопользования при приемлемых затратах.

Определенная специфика характерна для продажи промышленным предприятиям лимитов сброса общегородскими очистными сооружениями. Предприятие сможет выбирать между отводом сточных вод и их очисткой с последующим сбросом в водоем на основе сопоставления затрат в очистку и платы за отвод стоков на городские станции. Своей особенностью имеет продажа лимитов на забор воды из подземных источников. Здесь выигрыш предприятия-покупателя, как правило, состоит в экономии затрат на водоподготовку в связи с уменьшением забора воды из загрязненных поверхностных источников. Отметим, что продажа лимитов забора воды будет основным стимулом снижения водопотребления для промышленных предприятий, расположенных в вододефицитных районах, не имеющих возможностей пополнения водных ресурсов, поскольку размеры платы за воду в данном случае невелики по сравнению с потенциальной стоимостью лимитов.

Лимиты водопользования и плата взаимосвязаны и дополняют друг друга. При этом роль лимитов, как уже отмечалось, состоит в обеспечении реализации оптимальной, с народнохозяйственных позиций, стратегии водопользования. Плата не может выполнить эту функцию, поскольку не в полной мере учитывает социальные последствия загрязнения и истощения водных объектов, мероприятий по регулированию и переброскам стока, а такие последствия во многих случаях более значимы, чем экономические, отражаемые в плате. К тому же те замыкающие (предельные) показатели затрат и ущербов, которые служат основанием для определения размеров платы за водопользование, действительны только при запрограммированных общих его масштабах, а следовательно, лимитах. Поэтому плату за водопользование наряду с продажей лимитов нужно рассматривать как экономический инструмент корректировки принимаемой в централизованном порядке стратегии водопользования.

Дискуссионными являются вопросы о порядке взимания и использования этой платы. Нельзя разделить позицию, например, Е.П. Ушакова, А.А. Голуба и др., предлагающих вносить плату за воду из прибыли предприятий, поскольку вода в производственном процессе выступает как средство труда и потому плата за нее наряду со стоимостью сырья, материалов и топлива должна включаться в себестоимость продукции. На наш взгляд, и плата за сброс загрязнений (а также безвозвратное водопотребление), в соответствии с действующим законодательством сейчас вносимая из прибыли предприятия, должна вычитаться из стоимости произведенной продукции (услуг) при расчете облагаемой налогом прибыли (чистой продукции): ущерб от загрязнения и истощения водных ресурсов представляет собой негативный эффект хозяйственной деятельности, который нужно рассматривать в одном ряду с позитивным (выпуск продукции, оказание услуг).

Правомерность предлагаемого порядка взимания платы за сброс подкрепляется следующими аргументами. Эта плата для "неэкологических" производств может составить 50–70% прибыли. При 30–35% ставки налога на прибыль, не очищенную от платы за сброс, и ее последующем взимании у предприятия не останется средств на модернизацию и развитие, хотя в принципе оно вполне может быть рентабельным даже с учетом высокого уровня такой платы. Очистные станции, для которых плата за сброс во многих случаях превысит размеры прибыли, при сегодняшнем порядке ее внесения вообще окажутся неплатежеспособными. В целом, взимание платы за сброс из прибыли неизбежно приведет к установлению ограничений по общим размерам изъятия последней у предприятий, которые фактически сведут на нет стимулирующую роль платы, поскольку ее внесение будет сопровождаться уменьшением отчислений по другим статьям.

Кроме того, взимание платы за сброс загрязнений из прибыли предприятий обуславливает несопоставимость затрат на водоохранные меры с достигаемым народнохозяй-

ственным эффектом, отражаемым в снижении платы, поскольку последнее в отличие от увеличения затрат не влияет на величину налога с прибыли. Поясним это на следующем примере.

Допустим, что в результате усовершенствования работы очистных сооружений, связанного с увеличением текущих затрат предприятия на 1,2 млн.руб., возможно определенное снижение сброса загрязнений и соответственно платы за сброс в размере 1 млн.руб. Очевидно, что с народнохозяйственных позиций это мероприятие нерационально — затраты превышают эффект на 0,2 млн.руб. Но для предприятия оно выгодно, поскольку увеличение текущих затрат на 1,2 млн.руб. при ставке налога с прибыли 35% приведет к снижению налоговых платежей примерно на 0,4 млн.руб., и стало быть, в целом размеры прибыли, остающейся в распоряжении предприятия, увеличатся на 0,2 млн.руб.

Если принять, что плата адекватно отражает социально-экономический ущерб от сброса загрязнений, то предусмотренные действующим законодательством налоговые льготы по прибыли, которая направляется на природоохранные цели, нецелесообразны, поскольку искусственно завышают эффективность капитальных вложений экологического назначения. Если же плата неадекватна ущербу от загрязнения, размеры таких льгот должны быть указаны с оценкой неучтенного ущерба.

Согласно действующему законодательству, плата за забор свежей воды поступает в местные (автономные республики, области) бюджеты. Но когда мероприятия по увеличению водообеспеченности имеют межрегиональный характер и осуществляются за счет федерального бюджета, туда она и должна направляться. А штрафы за сверхлимитный забор воды, также поступающие в местные бюджеты, следует распределять между водопотребителями, потерпевшими убытки от непредусмотренного ограничения водозабора. Наконец, плата и штрафы за сброс загрязнений и безвозвратное водопотребление должны распределяться между водопотребителями и водопользователями, понесшими ущерб (убытки) от загрязнения и истощения водных ресурсов (включая население), в том числе расположенными вне области (республики), где имеют место сброс загрязнений или безвозвратные изъятия воды*.

Рекомендации использовать плату за сброс загрязнений для финансирования природоохранных мероприятий [8, 9] противоречат одной из ее главных функций в экономическом механизме рынка: служить возмещению хозяйственным субъектам и гражданам ущерба, причиненного в результате загрязнения природной среды. Да эта плата и в принципе не может стать полноценным источником централизованного финансирования природоохранной деятельности, поскольку в перспективе со снижением масштабов вредного воздействия на окружающую среду общие размеры соответствующих платежей будут постепенно уменьшаться при постоянном росте государственных инвестиций экологического назначения.

Иногда полагают, что плата должна взиматься только за сверхлимитные сбросы загрязнений [10], поскольку в пределах лимитов они обусловлены существующим уровнем развития технологии производства и охраны водной среды. Но народнохозяйственный ущерб от сброса загрязнений в пределах лимитов является таким же объективным следствием производственной деятельности, как выпуск продукции или потребление сырья и энергии, и, следовательно, должен учитываться при определении прибыли предприятия. По-видимому, любому экономисту покажется абсурдным освободить предприятие от оплаты сырья, если последнее потребляется в рамках технологических норм. Отсутствие платы за сбросы в пределах лимитов приве-

*Предполагается, что население получает следующие выплаты: компенсацию за удорожание воды, потребляемой для хозяйственно-питьевых и санитарно-гигиенических целей, связанное с ростом затрат на водоподготовку; компенсацию за ухудшение качества питьевой воды по сравнению с медико-биологическими стандартами; компенсацию за ухудшение условий рекреации, снижение природно-эстетической ценности водных объектов. По нашему мнению, плата за воду в коммунально-бытовом секторе должна в полной мере отражать затраты на водоподготовку и очистку отводимой воды и взиматься в зависимости от фактического водопотребления. Компенсационные выплаты должны устанавливаться, исходя из нормативных объемов водопотребления.

дет к искусственному завышению экономической эффективности (прибыльности) выпуска неэкологичной продукции, будет стимулировать развитие "грязных" производств. Вместе с тем освобождение от платы за "нормативные сбросы" означает отказ от одного из главных принципов рыночной экономики — принципа возмещения нанесенного ущерба.

Взимание платы за сбросы в пределах лимитов является основным экономическим стимулом активизации природоохранной деятельности предприятий. Отсюда рекомендации "премировать" предприятия, добивающиеся сверхлимитного снижения сбросов, однако это предложение не снимает, а наоборот, обостряет проблему искажения экономической эффективности развития "грязных" производств и возмещения ими ущерба от загрязнения природной среды.

Введение жестких лимитов на сброс неизбежно приведет к значительному росту цен на неэкологичную продукцию и, следовательно, определенному общему повышению цен (в том числе на потребительские товары). Первое можно рассматривать как положительное явление, поскольку будет стимулироваться сокращение выпуска и потребления неэкологичной продукции до экономически необходимых размеров. Второе приведет к соответствующему снижению уровня (но не качества) жизни населения. Это является той объективно обусловленной платой общества за сохранение чистоты природной среды, которая определяется отвлечением материальных и трудовых ресурсов на природоохранные цели и сокращением производства потребительских товаров. К аналогичным результатам приведет и введение платы за сброс загрязнений, однако для населения, проживающего в "грязных" районах, рост цен будет значительно перекрыт соответствующими компенсационными выплатами. Таким образом, по существу, произойдет перераспределение потребительских благ в пользу регионов экологического бедствия, что вполне справедливо с социальных позиций.

Крупный речной бассейн представляет собой единую, неделимую природно-хозяйственную систему. В соответствии с данным объективным обстоятельством управление водопользованием должно в полном объеме осуществляться бассейновыми водохозяйственными объединениями.

По согласованию с местными советами они будут разрабатывать перспективные схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна (схемы КИВР) и обеспечивать в случае необходимости централизованное финансирование рекомендуемых водоохранных мероприятий (предполагается, что проекты строительства ГЭС и развития орошаемого земледелия разрабатываются совместно с Минэнерго и Минсельхозом)*.

Следует, что именно такие организации выдавали разрешения на размещение новых промышленных и сельскохозяйственных предприятий, в соответствии со схемой КИВР устанавливали лимиты водопользования, а также плату за него и штрафы за нарушение лимитов, взимали эти платежи и штрафы и осуществляли их распределение между водопользователем и водопотребителями, понесшими ущерб от загрязнения водных объектов. Они же должны устанавливать дифференцированные по населенным пунктам и обоснованные с социальных и экономических позиций нормативы качества питьевой воды (зависящие от прогнозируемого уровня загрязненности поверхностных вод в створе водозабора, возможности использования подземных вод, подачи воды из удаленных, малозагрязненных водных объектов)**.

Им может быть доверено определять годовые квоты вылова ценных видов рыбы и штрафы за перелов, а в случае существенного нарушения лимитов водопользования (вылова рыбы) приостанавливать деятельность соответствующих хозяйственных субъектов.

Важной составной частью хозяйственного механизма водопользования являются компенсационные платежи, связанные с затоплением и подтоплением земель в резуль-

*Понятно, что названия министерств и ведомств здесь и далее носят условный характер.

**Эколого-экономические нормативы качества питьевой воды получили широкое распространение в странах Западной Европы и США.

тате создания водохранилищ. Такие платежи из госбюджета должны включать выплаты собственникам затопляемых земель (в том числе сельскохозяйственных угодий) в размере рыночной стоимости земли с учетом построенных зданий и сооружений (если фермерам предоставляются новые земельные участки, то выплачивается разница в стоимости изымаемых и предоставляемых земель), а арендаторам — в размере прироста стоимости изымаемых земель, обусловленного вложениями капитала (действующее законодательство предусматривает полное возмещение затрат в улучшение земель независимо от их эффективности), далее, собственникам земель — разницы в их стоимости до и после подтопления (для арендаторов — снижение арендной платы). Сюда же относится компенсация частным и кооперативным предприятиям затрат на их эвакуацию, а также убытков из-за ухудшения местоположения (увеличение затрат на доставку сырья и готовой продукции, затрат природоохранного назначения), гражданам — в денежной или натуральной форме имущественных потерь и убытков, понесенных вследствие утраты оленеводческих пастбищ, охотничьих и рыболовных угодий, лесных промыслов, всему населению — роста стоимости жизни в связи с удорожанием продовольственных товаров, обусловленным сокращением сельскохозяйственного производства. Кроме того, гражданам следует возмещать в денежной или иной приемлемой форме моральный ущерб, вызванный переселением из привычных мест проживания, и предоставлять на льготных условиях кредиты на обустройство и открытие собственного дела (в случаях невозможности трудоустройства в сельской местности).

Экономические взаимоотношения между гидроэнергетикой и другими водопользователями (сельское хозяйство, промышленность, коммунальное хозяйство, водный транспорт, рыбное хозяйство, население) должны включать: плату за ухудшение условий сельскохозяйственного производства (осушение заливных лугов); компенсационные платежи рыбному хозяйству за уменьшение рыбопродуктивности водных объектов; платежи (на договорной основе) со стороны водного транспорта, промышленных предприятий, предприятий коммунально-бытового хозяйства, рекреационной сферы, местных советов за улучшение условий водопользования (увеличение речного стока в период летнего и зимнего маловодья).

В последние годы значительное влияние на размещение "грязных" производств, создание крупных ГЭС оказывает общественное мнение. Однако отсутствие механизма, позволяющего органично включить его в систему управления народным хозяйством, механизма согласования общенациональных и региональных интересов привело к тому, что общественные движения экологического характера, как правило, приводят к конфронтации между Центром и местными органами власти, становятся дестабилизирующим фактором развития экономики.

Учет общественного мнения, реализуемый посредством массовых социологических опросов и референдумов (широко практикуемых на Западе), может стать одним из основных факторов в процессе управления развитием водного хозяйства. Общественное мнение нужно рассматривать не как альтернативу проводимой специалистами эколого-экономической экспертизе, а как ее необходимое дополнение, позволяющее в полной мере выявить социальные последствия размещения "грязных" производств, крупных водохозяйственных мероприятий и адекватные размеры компенсации социального ущерба. По нашему мнению, повсеместное внедрение в практику полноценных компенсационных платежей и иных компенсационных мероприятий (например, ускоренное развитие социальной инфраструктуры, дополнительный выпуск дефицитных товаров народного потребления) — едва ли не единственный путь к согласованию интересов Центра и местного населения. Если консенсус невозможен (размер требуемых компенсаций слишком велик и перевешивает экономический эффект соответствующего водохозяйственного мероприятия), такое мероприятие должно быть признано нецелесообразным с социально-экономических позиций в связи с чрезмерными масштабами социального ущерба.

С превращением бывших союзных республик в суверенные государства возникла совершенно новая проблема формирования межреспубликанских экономических

отношений по поводу водопользования. Ведь состояние, например, Каспийского моря определяется уровнем безвозвратного водопотребления орошаемого земледелия в России, Азербайджане, Грузии, Казахстане; Аральского моря — развитием орошаемого земледелия в Казахстане, Узбекистане, Туркменистане, Таджикистане, Кыргызстане и т.п. Механизм этих орошений должен включать:

согласование республиканских лимитов водопотребления орошаемого земледелия в бассейнах Каспийского, Азовского и Аральского морей;

координацию объемов межреспубликанских перебросок речного стока, платы за получаемую воду (в том числе в виде поставок сельскохозяйственной продукции) и ее распределения между государствами-потребителями, согласование платы за переброски стока, осуществляемые республикой сверх уровня ее безвозвратного водопотребления;

определение доли заинтересованных государств в затратах на мероприятия, компенсирующие снижение речного стока в Каспийское, Аральское и Азовское моря (отсечение мелководий, строительство Керченского гидроузла);

лимиты сброса загрязнений на территорию соседних государств;

плату за ущерб, причиняемый другим государствам в результате истощения и загрязнения водных ресурсов, а также штрафы за сверхлимитное истощение и загрязнение.

* * *

Анализ зарубежной практики регулирования водопользования показывает, что до середины 1980-х годов оно базировалось преимущественно на административных методах (нормативы сброса загрязнений, штрафы за сверхнормативные сбросы). Однако в последние годы в связи с недостаточной эффективностью административных методов в США и ряде западноевропейских стран все более широко используются экономические рычаги. Благодаря отработке механизма учета общественного мнения при принятии государственных управленческих решений в области природоохранной деятельности, а также все более широкому распространению практики компенсационных выплат гражданам, проживающим в районах с неблагоприятной экологической обстановкой, там существенно снизилась острота конфликта между предпринимателями и "зеленым" движением. Все это должно быть взято на вооружение для оптимального решения природоохранных проблем в нашей стране.

ЛИТЕРАТУРА

1. Каплан Е.Л., Литовка О.П. Проблемы социально-экономического обоснования мероприятий по рациональному использованию и охране водных ресурсов в бассейне Ладожского озера. Препринт научного доклада ЛНЦ АН СССР, 1988.
2. Каплан Е.Л. Проблемы социально-экономического обоснования крупных водохозяйственных мероприятий // Вод. ресурсы. 1987. № 3.
3. Гофман К.Г. Экономическая оценка природных ресурсов в условиях социалистической экономики. М.: Наука, 1977.
4. Подольский Е.М., Флеров А.Ф. Методические основы определения и использования замыкающих оценок водных ресурсов // Вод. ресурсы. 1973. № 5.
5. Водные ресурсы: рациональное использование. М.: Экономика, 1987.
6. Экологическая альтернатива. М.: Прогресс, 1990.
7. Коробова Н.Л. Расчет экологических платежей промышленных предприятий Москвы // Современное состояние и тенденции развития больших городов в СССР и за рубежом. Вып. 8. М.: МГЦНТИ, 1990.
8. Гофман К.Г. Экономический механизм природопользования в условиях перехода к рыночной экономике // Экономика и мат. методы. 1991. Т. 27. Вып. 2.
9. Герасимович В.Н., Голуб А.А. Методология экономической оценки природных ресурсов. М.: Наука, 1988.
10. Бронштейн А.М., Литвин В.А., Русин И.И. Экологизация экономики: методы регионального управления. М.: Наука, 1990.

Поступила в редакцию
10 III 1992