

Анализ действующего экономического механизма стимулирования рационального водопользования Ростовской области

Е.Е. Айдаркина

В настоящее время в Ростовской области сложился экономический механизм стимулирования рационального водопользования в регионе, состоящий из следующих элементов:

1. Платность водопользования, выраженная в тарифной политике области;
2. Программно-целевое планирование в области водопользования;
3. Экологическое нормирование и лицензирование водохозяйственной деятельности;
4. Льготная налоговая и инвестиционная политика;
5. Модернизация и развитие коммунальной инфраструктуры;
6. Экологический мониторинг состояния водных объектов.

Рассмотрим приведенные элементы более подробно.

Плата за пользование водными ресурсами на территории Ростовской области включает в себя:

- плату за нормативно допустимые выбросы в водные объекты;
- плату за сброс загрязняющих веществ в пределах установленных лимитов;
- плата за сверхлимитные сбросы загрязняющих веществ в водные объекты.

Нормативы платы за сброс загрязняющих веществ в водные объекты, в пределах установленных нормативов и лимитов сбросов, рассчитываются для каждого загрязняющего вещества и приведены в Постановлении Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344 "О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в

поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления (в ред. постановлений правительства РФ от 08.01.2009 №7).

Уровень лимита сбросов устанавливается для каждого предприятия индивидуально.

Следует отметить, что размер платы может быть уменьшен, если на предприятии реализуются водоохранные мероприятия, такие как:

- строительство и реконструкция очистных сооружений для сточных вод;
- ввод в эксплуатацию систем бессточного и оборотного водоснабжения;
- улучшение качества сточных вод, их многократное использование;
- внедрение инновационных методов очистки сточных вод;
- внедрение системы автоматического контроля за объемом сброса сточных вод и их составом;
- повышение экологичности выпускаемой продукции;
- проведение опытно-конструкторских и проектно-изыскательных работ по созданию водоохранного оборудования и технологий. [1]

Для регулирования установленных тарифов на территории Ростовской области применяется метод экономически обоснованных расходов или метод индексации ранее установленных тарифов.

Формула для определения среднего экономически обоснованного тарифа выглядит следующим образом [1]:

$$T_{30} = S + П$$

где: S - себестоимость услуг; П - прибыль необходимая на реализацию мероприятий по ремонту и модернизации водопроводных сетей, и охране и восстановлению водных ресурсов;

На основании среднего экономически обоснованного тарифа рассчитываются тарифы для всех групп потребителей услуг по водоснабжению и водоотведению.

На территории Ростовской области потребители услуг при регулировании тарифов делятся на три группы.

К первой группе относится население проживающее на территории области. Тариф для первой группе рассчитывается по формуле [1]:

$$T_1 = (C_{э0} + P) * П$$

где T_1 - тариф для первой группы потребителей за 1 м³ воды (руб.);

$C_{э0}$ - экономически обоснованные затраты, принятые Администрацией области при установлении среднего тарифа; P - прибыль с учетом рентабельности до 10%; $П$ - процент предельно-допустимого уровня тарифа, установленный местной администрацией, в пределах регионального стандарта уровня платежей граждан.

Доходы по первой группе потребителей определяются по формуле [1]:

$$D_1 = Y_1 * T_1$$

где Y_1 - отпуск воды для первой группы потребителей (м³); T_1 - тариф для первой группы потребителей за 1 м³ воды (руб.).

Ко второй группе потребителей относятся бюджетные учреждения и организации. Для этой группы потребителей тариф равен среднему экономически обоснованному тарифу и рассчитывается формуле [1]:

$$D_2 = Y_2 * T_{э0}$$

где Y_2 - отпуск воды для второй группы потребителей (м³); $T_{э0}$ - средний экономически обоснованный тариф.

К третьей группе потребителей относятся все потребители не принадлежащие к 1 и 2 группам.

Расчет тарифов для третьей группы потребителей зависит от порядка возмещения выпадающих доходов по первой группе потребителей:

- если дотации из бюджета отсутствуют, то выпадающие доходы по первой группе включаются в расчет тарифа, и тариф определяется по следующей формуле [1]:

$$T_3 = - \frac{D_{об} - D_1 - D_2}{Y_{об} - Y_1 - Y_2}$$

где $D_{об}$ - общий доход предприятия с учетом всех потребителей; D_1 - доход по 1 группе потребителей; D_2 - доход по 2 группе потребителей; $Y_{об}$ - общий отпуск воды для всех потребителей; Y_1 - отпуск воды для первой группы потребителей ($м^3$); Y_2 - отпуск воды для второй группы потребителей ($м^3$).

- при возмещении выпадающих доходов первой группы из бюджета, тариф рассчитывается по следующей формуле [1]:

$$T_3 = \frac{D_{об} - (D_1 + D_2 + \text{дотации})}{Y_{об} - Y_1 - Y_2}$$

Размер тарифов на услуги водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод для города Ростова-на-Дону представлены в таблице 1.

Таблица № 1

Уровень тарифов на услуги водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод для различных групп потребителей г. Ростова-на-Дону на 2012, 2013 гг [2].

Предоставляемая услуга	Категория потребителей		
	Население (руб./ $м^3$)	Бюджетные организации (руб./ $м^3$)	Прочие потребители (руб./ $м^3$)
2012			
Водоснабжение	28,31	31,31	48,31
Водоотведение и очистка сточных вод	19,06	21,08	39,16
2013			
Водоснабжение	32,56	36,72	52,07
Водоотведение и очистка сточных вод	21,91	26,01	42,99

Ставки водного налога для Ростовской области за 2012-2013 гг. представлены в таблице 2.

Таблица № 2

Ставки водного налога для Ростовской области за 2012-2013 гг [3].

Вид деятельности	Налоговая ставка в рублях за 1 тыс. $м^3$ воды
Забор воды из водных объектов в пределах установленных лимитов	Из поверхностных водных объектов - 390
	Из подземных водных объектов - 486

Забор воды из территориального моря в пределах установленных лимитов водопользования	14,88
Использование акваторий поверхностных водных объектов (за исключением сплава древесины)	34,44
Использование акватории территориального моря РФ	44,8
Использование водных объектов для целей гидроэнергетики без забора воды	9,72
Использование водных объектов для сплава древесины	1183,2
Забор воды для водоснабжения населения	70

Уровень штрафов за нарушение правил водопользования и охраны водных объектов на территории Ростовской области регулируется Кодексом РФ об административных правонарушениях. Размер штрафов представлен в таблице 3.

Таблица № 3

Размер штрафов за нарушение правил водопользования и охраны водных объектов на территории Ростовской области на 2013 г [4].

Вид нарушения	Размер штрафа для различных групп водопользователей (руб.)		
	Граждане	Должностные лица	Юридические лица
Нарушение водоохранного режима на водосборах	500-1000	1000-2000	10000-20000
Невыполнение обязанностей по приведению водных объектов в пригодное для пользования состояние	1000-1500	2000-3000	20000-30000
Нарушение требований охраны водных ресурсов	1500-2000	3000-4000	30000-40000
Нарушение правил водопользования при заборе воды, сбросе сточных вод и без изъятия воды	500-1000	1500-2000	10000-20000
Нарушение правил	1500-	3000-4000	30000-40000

водопользования при добыче полезных ископаемых, на водных объектах, при осуществлении рыболовства, при возведении и эксплуатации подводных и надводных сооружений, прокладке и эксплуатации нефтепроводов и других продуктопроводов, при строительстве или эксплуатации дамб, портовых и иных сооружений судоходства, проведении дноуглубительных, взрывных и иных работ	2000		
Нарушение правил эксплуатации водоохранных и водохозяйственных устройств и сооружений	500-1000	1000-2000	10000-20000

Следует отметить, что за 2012 год на территории Ростовской области выявлен целый ряд административных правонарушений:

- в области нарушение правил охраны водных объектов было наложено 1951 административных штрафов. Число оштрафованных граждан - 289 человек, должностных лиц - 711 человек, юридических лиц - 969 единиц.

- в области нарушения правил водопользования было наложено 789 административных штрафов. Число оштрафованных граждан - 10 человек, должностных лиц - 269 человек, юридических лиц - 503 единицы.

- в области эксплуатации водохозяйственных устройств и сооружений было наложено 412 административных штрафов. Число оштрафованных граждан - 1 человек, должностных лиц - 177 человек, юридических лиц - 240 единиц. [5]

На наш взгляд, такое количество штрафов свидетельствует о низкой эффективности штрафных санкций. Предприятиям экономически выгоднее заплатить штраф, чем проводить водоохранные мероприятия.

Следующим элементом экономического механизма стимулирования рационального водопользования в Ростовской области является программно-

целевое планирования водохозяйственной деятельности. На территории области действует ряд целевых программ федерального и местного уровня:

1. "Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-р" ;

2. Федеральная целевая программа "Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах", утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2011 г. № 1316-р;

3. Федеральная целевая программа "Чистая вода" на 2011-2017 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2010 г. № 1092;

4. Областная долгосрочная целевая программа «Охрана окружающей среды и рациональное природопользование в Ростовской области на 2011-2015 годы», утвержденная постановлением Администрации Ростовской области от 25 августа 2010 г. № 143;

5. Областная Долгосрочная Целевая Программа «Развитие водохозяйственного комплекса Ростовской области в 2013 – 2020 годах», утвержденная постановлением Правительства Ростовской области от 16.08.2012 № 779;

6. Областная долгосрочная целевая программа «Развитие водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод Ростовской области» на 2012 – 2017 годы, утверждена постановлением Правительства Ростовской области от 15.02.2012 № 106;

7. Стратегия сохранения окружающей среды и природных ресурсов Ростовской области на период до 2020 года, утверждена постановлением Правительства Ростовской области от 05.02.2013 № 48;

8. Областная долгосрочная целевая программа «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры Ростовской области на 2011 – 2014

годы», утверждена постановлением Администрации Ростовской области от 01.11.2010 № 277.

Реализация программ предполагает работу по следующим направлениям:

1. Повышение рациональности водопользования и гарантированное обеспечение водными ресурсами экономики и населения;
2. Восстановление и охрана водных объектов;
3. Снижение негативного воздействия вод;
4. Совершенствование системы государственного управления в сфере водопользования;
5. Развитие системы государственного мониторинга состояния водных объектов;
6. Инновационное и научно-техническое развитие базы системы водопользования;
7. Совершенствование кадровой политики в области водопользования;
8. Развитие системы экологического воспитания населения и пропаганда охраны и рационального использования водных ресурсов.

На реализацию описанных целевых программ, Ростовская область в срок до 2020 года затратит:

- 17547684,7 тыс. рублей из средств областного бюджета;
- 3556235,7 тыс. рублей из средств местных бюджетов.

Рассмотрим особенности экологического нормирования и лицензирования водопользования в Ростовской области.

В настоящее время, на территории ростовской области 711 предприятий заключили договора на пользование водными объектами [6].

Заключение договора водопользования происходит на основании проведения открытого аукциона. Договор водопользования включает в себя:

- пользование водными объектами без изъятия воды;
- забор воды;
- сброс сточных вод.

Сочетание пунктов отличается в зависимости от специфики функционирования предприятия.

Нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ представлены в Санитарных правилах и нормах охраны поверхностных вод от загрязнений СанПиН 2.1.5.980-00, СанПиН 2.1.4.559-96, СанПиН 2.1.4.1074-01, СанПиН 2.1.4.027-95, ГН 2.1.5.689-98, СП 2.1.5.761-99, ГН 2.1.5.963а-00, ГН 2.1.5.963б-00 и других.

Нормативы предельно допустимых сбросов используются при:

- выдаче лицензий на водопользование;
- реализации контроля со стороны государства за охраной и использованием водных ресурсов;
- установление уровня платежей за использование водных ресурсов;
- применении штрафных санкций при нарушении водного законодательства;
- оценке эффективности мероприятий по восстановлению и охране водных ресурсов.

Также на территории Ростовской области выдаются лицензии на временно согласованный сброс (временный установленный лимит) загрязняющих веществ в водные объекты. Величина временно согласованного сброса устанавливается для действующих водопользователей, сбрасываемых сточные воды, учитывая особенности условий социально-экономического развития региона и качественное состояние водных объектов. Основанием для выдачи лицензии на временно согласованный сброс является наличие технических или экономических причин, препятствующих достижению предприятием норматива предельно допустимых сбросов.

Квота Ростовской области на забор воды из поверхностных водных объектов установлена в объеме 4706,4 млн. м³, с учетом корректировки в ноябре 2011 г. лимита забора водных ресурсов путем подписания

дополнительного соглашения к договору водопользования филиалу ОАО «ОГК-2» – «НчГРЭС» составила 4531,9 млн. м³.

Следующим элементом экономического механизма стимулирования рационального водопользования в Ростовской области является льготная налоговая и инвестиционная политика.

Согласно Областному закону от 10.05.2012 №843 - ЗС "О региональных налогах и некоторых вопросах налогообложения в Ростовской области " налоговая ставка на имущество предприятий реализующих водоснабжение и водоотведение населения и организаций устанавливается на уровне 0,8 процента, в то время как ставка налога на имущество для других организаций составляет 2,2 процента [7].

Организациям осуществляемым инвестиционную деятельность на территории Ростовской области предоставляются следующие налоговые льготы:

- ставка по налогу на имущество 1,1%;
- при объеме капиталовложений более 300 млн. рублей, организация освобождается от уплаты налога на имущество;
- ставка по налогу на прибыль составляет 13,5%.

Льготы по налогам предоставляются инвесторам при объеме капиталовложений:

- 3 млн. руб. – в Ростове-на-Дону, Таганроге;
- 500 тыс. руб. – в районах области: Заветинский, Дубовский, Орловский, Зимовниковский, Ремонтненский, Пролетарский;
- 1 млн. руб. – в остальных районах и городах области [8];

В качестве стимулирующих инструментов инвестирования в водопользования следует рассматривать:

- предоставление субсидий организациям для возмещения части затрат по уплате процентов коммерческим банкам, которые были использованы для строительства, реконструкции, расширения и технической модернизации действующих предприятий;

- реализация инвестиционных проектов по строительству объектов инженерной инфраструктуры водоснабжения и водоотведения на основе государственно-частного партнерства.[9,10,11,12]

В областном бюджете на 2013 для реализации инвестиционных проектов на основе государственно-частного партнерства предусмотрены бюджетные ассигнования в размере 506 млн. рублей [8].

В настоящее время крупнейшим инвестиционным проектом на основе государственно-частного партнерства в Ростовской области является проект "Чистый Дон", утвержденный распоряжение Правительства РФ от 17.10.2009г. № 1557-р. основные участники проекта: Министерство регионального развития РФ и ООО "АБВК - Эко".

Цель проекта- создание элементов коммунальной инфраструктуры системы водоотведения г. Ростова-на-Дону.

Общая стоимость проекта 4466,72 млн. рублей, из них:

- 446,49 млн. рублей - собственные средства ООО "АБВК - Эко";
- 1803,89 млн. рублей - заемные средства инвестора;
- 1011,28 млн. рублей - средства бюджета ростовской области;
- 149,46 млн. рублей - средства бюджета г. Ростова-на-Дону;
- 1055,6 млн. рублей - средства Инвестиционного фонда РФ

Следующим элементом экономического механизма стимулирования рационального водопользования в Ростовской области является экологический мониторинг состояния водных объектов.

На территории Ростовской области экологический мониторинг состояния водных объектов осуществляется в соответствии с "Программами по проведению государственного мониторинга качества водных объектов" следующими службами:

- ФГУ «Донводинформцентр»;
- ФГУ «Управление водными ресурсами Цимлянского водохранилища»;
- ФГБУ «Ростовский ЦГМС-Р»;

- Ростовский областной Центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Координацию действий осуществляет Донское бассейновое водное управление.

Мониторинг осуществляется ежегодно в 38 пунктах, 52 створах государственной сети наблюдений, которые расположены на 17 реках и 2 водохранилищах области. Наблюдения проводятся по 37 показателям.

Результаты экологического мониторинга ежегодно публикуются в Экологическом вестнике Дона.

Проведенный анализ экономического механизма стимулирования рационального водопользования Ростовской области позволил выявить достоинства и недостатки данного механизма.

К основным недостаткам, на наш взгляд следует отнести:

1. Отсутствие согласованности между элементами механизма;
2. Не эффективная тарифная политика. Штрафные санкции не обеспечивают рациональное использование водных ресурсов, а наоборот провоцируют водопользователей к нарушению законодательства;
3. Основной результирующей инструмент данного механизма- программно-целевое планирование, что свидетельствует о неэффективности применяемого механизма. На наш взгляд, система программно-целевого планирования должна восполнять имеющиеся пробелы в действующем механизме, а не становиться его основой. Такой уровень программно-целевого финансирования водопользования также свидетельствует о неэффективности экономического механизма.
4. Отсутствие связи между результатами экологического мониторинга и мероприятиями по охране и восстановлению водных ресурсов;
5. В качестве инструмента экономического механизма водопользования не используется экономическое страхование;
6. Отсутствие инструментов стимулирования организаций по снижению сброса загрязняющих веществ в водные объекты;

К основным достоинствам механизма, можно отнести следующие:

1. Соответствие функционирования механизма нормативно-законодательным актам, действующим на территории Российской Федерации и Ростовской области;
2. Эффективная система программно-целевого планирования;
3. Применение системы государственно-частного партнерства для инвестирования в проекты водопользования.

Проведенный анализ экономического механизма стимулирования рационального водопользования свидетельствует о необходимости его совершенствования. На наш взгляд, разработка эффективного экономического механизма позволит улучшить состояние водных ресурсов, рационализировать их использование и обеспечит устойчивое социально-экономическое развитие отраслей промышленности и области в целом.

Литература:

1. Постановление Правительства Ростовской области от 04.05.12 №348 "О порядке взимания платы за сброс сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации муниципальных образований Ростовской области". [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=110285> (доступ свободный) – Загл. с экрана. – Яз. рус.

2. Постановление Региональной службы по тарифам Ростовской области от 19.04.2011г. № 7/1"Об утверждении графиков, предусматривающих установление тарифов на услуги водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод для различных групп потребителей коммунальных услуг". [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://rst.donland.ru/Data/Sites/18/media/postanov/0_2011/7_1.pdf. (доступ свободный) – Загл. с экрана. – Яз. рус.

3. Налоговый Кодекс за 2012, 2013 гг. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://base.garant.ru/10900200/34/#block_200252 (доступ свободный) – Загл. с экрана. – Яз. рус.

4. Кодекс РФ об административных правонарушениях, с изменениями на 1.01.2013г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/koap/> (доступ свободный) – Загл. с экрана. – Яз. рус.

4. Аналитические материалы Департамента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Южному федеральному округу. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.dpryug.ru/> (доступ свободный) – Загл. с экрана. – Яз. рус.

6. Аналитическая информация Донского бассейнового водного управления [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.donbv.ru/> (доступ свободный) – Загл. с экрана. – Яз. рус.

7. Областной закон от 10.05.2012 №843 - ЗС "О региональных налогах и некоторых вопросах налогообложения в Ростовской области" [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=110725> (доступ свободный) – Загл. с экрана. – Яз. рус

8. Официальный портал Ростовской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.donland.ru> (доступ свободный) – Загл. с экрана. – Яз. рус

9. Abbott M., Cohen B. Productivity and efficiency in water industry. UtilitiesPolicy 17 (2009), 233-244.

10. Магомадова Х.А. «Принципы рационального использования природных ресурсов. Формирование идей устойчивого развития». [Электронный ресурс] // Инженерный вестник Дона, № 2, часть 2. Режим доступа: <http://www.ivdon.ru/magazine/archive/n2y2012/755> (доступ свободный) – Загл. с экрана. – Яз. рус.

11. Цветкова С.Н. Проблемы и перспективы реализации концессии в жилищно-коммунальном хозяйстве региона [Электронный ресурс] // «Инженерный вестник Дона», 2011, №4 – Режим доступа:<http://www.ivdon.ru/magazine/archive/n4y2011/611> (доступ свободный) – Загл. с экрана. – Яз. рус.

12. Li Yaning Tang, Qiping Shen Factors affecting effectiveness and efficiency of analyzing stakeholders needs at the briefing stage of public private partnership projects [Text] // International Journal of Project Management, 2013. № 31. – P. 513–521.