

УДК 336.02

З. Б.-Д. Дондоков, Л. В. Потапов

## ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВОДООХРАННЫХ И ВОДОХОЗЯЙСТВЕННЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ

Исследовано развитие системы платежей за пользование водными объектами в Российской Федерации. Выявлена проблема недостаточного финансирования водоохраных и водохозяйственных мероприятий в Республике Бурятия в условиях жестких экологических ограничений Байкальской природной территории. Обоснована необходимость изменений в бюджетном законодательстве России по водному налогу и плате за пользование водными объектами и внесены соответствующие предложения.

*Пользование водными объектами, платежи, водный налог, водоохраные и водохозяйственные мероприятия, Байкальская природная территория, экологические зоны, Бюджетный кодекс РФ, Республика Бурятия.*

Значительная часть Республики Бурятия в силу «байкальского фактора» относится к территориям с особым экологическим режимом. На долю Бурятии приходится 69,4% площади водосборного бассейна озера Байкал. Практически вся наиболее хозяйственно освоенная и обжитая часть территории республики, составляющая более половины территории, входит в Байкальскую природную территорию (БПТ) и находится под действием особого режима природопользования, установленного федеральным законом от 01.05.1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» [8]. «Особый» режим

предусматривает ликвидацию и перепрофилирование экологически опасных хозяйственных объектов, а также повышенные требования к хозяйствующим субъектам в части соблюдения предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал.

Наиболее жесткие ограничения установлены на территории центральной экологической зоны (38,048 тыс. км<sup>2</sup>), в которой введен запрет на сплошные рубки лесных насаждений, добычу любых полезных ископаемых, строительство зданий и сооружений (или их частей), функционирование которых не связано с созданием и развитием особо охраняемых природных территорий федерального значения и особых экономических зон туристско-рекреационного типа. В меньшей степени регулируется хозяйственная деятельность в буферной экологической зоне (133,374 тыс. км<sup>2</sup>).

В целом, по оценкам министерства экономики Республики Бурятия, объем валовой добавленной стоимости, недополученной Республикой Бурятия в результате экологически обусловленных потерь и недопроизводства продукции, составил в 2005 г. 7,8 млрд руб., в 2006 г. — 8,8 млрд руб., в 2007 г. — 10,1 млрд руб. и сопоставим с годовым объемом осуществляемых в республике инвестиций.

При этом на республику возложены обязанности по поддержанию водного режима в бассейне озера Байкал. Основным источником финансирования водоохраных и водохозяйственных мероприятий, проводимых в Бурятии в связи с такой обязанностью, до 2005 г. являлись платежи за пользование водными объектами, которые поступали в бюджет республики. Это обуславливало то, что большая часть средств на водоохраные и водохозяйственные мероприятия выделялась из бюджета республики (80,8% в 2003 г. и 81,9% в 2004 г.).

Пополнение республиканского бюджета для последующего финансирования вышеуказанных мероприятий обеспечивалось переходом с 1991 г. к принципу платности природопользования, который заменил бесплатность водопользования, закрепленную в Водном кодексе РСФСР в советский период развития [3]. В 1991 г. был принят закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», в котором была введена плата за природные ресурсы (землю, недра, воду, лес и иную растительность, животный мир, рекреационные и другие природные ресурсы) [9]. С 1995 г. порядок водопользования стал регулироваться Водным кодексом РФ [4]. В соответствии с ним права пользования водными объектами приобретались на основании лицензии на водопользование и заключенного в соответствии с ней договора пользования водным объектом.

Конкретные условия и порядок взимания платы за воду были установлены федеральным законом «О плате за пользование водными объектами» от 06.05.1998 г. №71-ФЗ [7]. В соответствии с ним объектом платы признава-

лось пользование водными объектами в целях осуществления забора воды из водных объектов, удовлетворения потребности гидроэнергетики в воде, осуществления сброса сточных вод и использования акватории для производственных целей. Отличительными особенностями этого закона являлись:

1. *Высокий уровень законодательной инициативы субъектов Российской Федерации.* Ставки платы по категориям плательщиков в зависимости от вида пользования водными объектами, состояния водных объектов и с учетом местных условий водообеспечения населения и хозяйственных объектов устанавливались законодательными (представительными) органами субъектов РФ в пределах указанных диапазонов. Кроме того, законодательные (представительные) органы субъектов РФ были вправе принимать решения о зачислении в местные бюджеты всей суммы платы или ее части, поступающей в их бюджеты.

2. *Децентрализация платежей за пользование водными объектами.* Суммы платы до 2002 г. зачислялись в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ в следующем соотношении: 40% — в федеральный бюджет, 60% — в бюджеты субъектов РФ. В период с 2002 по 2004 г. вся плата за пользование водными объектами (100%) поступала в региональные бюджеты. Исключение составили лишь платежи за добычу подземных вод, которые зачислялись в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ в прежнем соотношении.

3. *Межрегиональный характер платежей.* При пользовании водными объектами, расположенными на территориях двух и более субъектов РФ, суммы платы за пользование водными объектами вносились в бюджет субъекта РФ по месту регистрации плательщика с последующим их распределением между бюджетами тех субъектов РФ, на территориях которых находятся такие водные объекты. При этом доля поступлений сумм платы в бюджет соответствующего субъекта РФ определялась бассейновыми соглашениями между субъектами РФ.

4. *Целевая направленность платежей.* Поступления сумм платы направлялись на осуществление мероприятий по восстановлению и охране водных объектов в объеме не менее 50%.

Это создавало возможность для субъектов РФ аккумулировать плату за водные ресурсы и финансировать конкретные мероприятия по рациональному их использованию и охране. Но с 1 января 2005 г. вступила в действие глава «Водный налог» (№ 25.2) Налогового кодекса РФ [5]. В соответствии с этой главой водный налог был включен в перечень федеральных налогов и сборов. В целом принятие этой главы породило несколько важных изменений в действовавшей системе налогообложения и финансирования водного хозяйства:

1) были установлены фиксированные ставки налога по каждому виду водопользования в зависимости от экономического района, бассейна реки, озера или моря;

2) вся сумма платежей по водному налогу стала зачисляться в федеральный бюджет;

3) прекратили действие бассейновые соглашения и, соответственно, перестали распределяться между субъектами РФ суммы платежей за пользование водными объектами, расположенными на территориях двух и более субъектов РФ;

4) был отменен целевой характер платежей.

В результате платежи за пользование водными объектами оказались централизованными в федеральном бюджете.

1 января 2007 г. вступил в действие новый Водный кодекс РФ, в соответствии с которым (статья 8) все водные объекты находятся в собственности Российской Федерации [2]. Исключение составляют лишь пруды и обводненные карьеры, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту РФ, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу. При этом упраздняется лицензирование водопользования. Водные объекты стали предоставляться в пользование по договору водопользования на срок до 20 лет. Водный налог постепенно (по мере истечения сроков действия ранее выданных лицензий на водопользование) будет вытеснен неналоговой платой за пользование водными ресурсами в соответствии с договорами по ставкам, устанавливаемым Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления соответственно формам собственности на водные объекты.

С точки зрения субъектов РФ эти новации малозначимы, так как практически вся сумма платежей за пользование водными объектами продолжит поступать в федеральный бюджет. Доля водных объектов, остающихся в собственности субъектов РФ и муниципальных образований, очень мала, поэтому лишь незначительная часть платежей за пользование водными объектами поступает в региональные и местные бюджеты.

Введение нового порядка платежей за водопользование привело к обострению проблем финансирования водоохраных и водохозяйственных мероприятий. Особенно негативно это сказалось в субъектах РФ с активным водопользованием, к которым относится Республика Бурятия (РБ).

До 2005 г. в бюджет Республики Бурятия поступали два вида платежей за водопользование (см. *табл. 1*):

- плата за пользование водными объектами на территории РБ;
- платежи в бюджет РБ по Бассейновому соглашению между Респуб-

ликой Бурятия и Иркутской областью о разделе сумм платы за пользование водными ресурсами озера Байкал, подписанному руководителями этих субъектов РФ в 1999 г.

Таблица 1

**Объемы поступления и использования платежей за пользование водными объектами на территории Республики Бурятия, млн руб.**

Показатель	2003	2004
Всего поступлений за пользование водными объектами	132,9	157,9
сумма поступлений платы за пользование водными объектами на территории РБ	109,9	132,5
платежи в бюджет РБ по Бассейновому соглашению	23,0	25,3
Выделено на проведение водоохранных и водохозяйственных мероприятий в РБ	25,6	31,6
из бюджета РБ	20,7	25,9
из бюджета Российской Федерации	4,9	5,7
Процент целевого использования	19,3 15,6*	20,0 16,4*

*Примечание.* \* Без учета финансирования по программной части из бюджета РФ.  
*Источник:* рассчитано по данным министерства экономики Республики Бурятия.

В соответствии с Бассейновым соглашением распределению подлежали суммы платы АОЭиЭ «Иркутскэнерго» за пользование водными ресурсами озера Байкал для выработки электроэнергии. Распределение сумм между субъектами РФ производилось по акваториальному принципу: пропорционально площадям акватории озера, отнесенным к субъектам РФ в соответствии с установленной границей между Республикой Бурятия (62%) и Иркутской областью (38%). В первые годы сумма платы за пользование водными ресурсами Байкала была незначительной. В 1999 г. она составила 671 тыс. руб., в 2000 г. — 776 тыс. руб., а в 2001 г. — 1530 тыс. руб. Полученные средства были направлены на выполнение мероприятий по охране озера Байкал.

С выходом федерального закона от 07.08.2001 г. № 111-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «О плате за пользование водными объектами» и постановления Правительства РФ от 28.11.2001 г. № 826 «Об утверждении минимальных и максимальных ставок платы за пользование водными объектами по бассейнам рек, озерам, морям и экономическим районам» ставки платы были увеличены до максимального размера [6, 10]. В силу этого платежи в бюджет Республики Бурятия по Бассейновому соглашению резко возросли, достигнув в 2004 г. суммы 25,3 млн руб.

После перевода платежей за водопользование в форме водного налога в бюджет Российской Федерации (2005 г.) их объем значительно увеличился

частично за счет роста объема водопользования (в 1,5 раза) при фактически неизменной численности плательщиков (*табл. 2*). Республика Бурятия при этом, лишившись поступлений в республиканский бюджет водного налога и платежей по Бассейновому соглашению от АОЭиЭ «Иркутскэнерго», потеряла, по оценкам, порядка 200—250 млн руб. в год.

*Таблица 2*

**Налоговая база и объем поступлений водного налога по Республике Бурятия**

Показатель	2005	2006	2007	2008
Объем водопользования, млн м <sup>3</sup>	351,0	297,0	425,0	523,6
Количество налогоплательщиков	214	206	204	221
Сумма водного налога, поступившая в бюджет РФ, млн руб.	327,6	161,3	190,8	296,9

*Источник:* составлено на основе данных Управления Федеральной налоговой службы России по Республике Бурятия.

Кроме того, особый режим природопользования БПТ предполагает не только соблюдение ограничений на хозяйственную деятельность, но и проведение специальных мероприятий по охране экологической системы Байкала, в том числе водоохраных и водохозяйственных.

Отметим, что в последние годы объемы финансирования водоохраных и водохозяйственных мероприятий в Республике Бурятия возрастали, достигнув максимума в 2009 г. (см. *табл. 3*).

*Таблица 3*

**Объемы финансирования водоохраных и водохозяйственных мероприятий в Республике Бурятия**

Наименование показателя	Объем финансирования, млн руб.			
	2007	2008	2009	2010*
Субвенции из федерального бюджета на финансирование мероприятий в области водных отношений	14,5	52,1	55,9	37,3
Субсидии на осуществление капитального ремонта гидротехнических сооружений в Республике Бурятия	9,6	15,6	30,0	11,2
за счет средств федерального бюджета	9,0	12,0	23,0	10,0
за счет средств субъекта РФ	0,6	3,6	2,2	1,0
за счет средств муниципального бюджета	—	—	4,8	0,2
Итого объем финансирования водоохраных и водохозяйственных мероприятий	24,1	67,7	85,9	48,5

*Примечание.* \* Плановые показатели.

*Источник:* составлено на основе данных министерства природных ресурсов Республики Бурятия.

Положение резко ухудшилось в 2010 г. Так, из шести инвестиционных проектов, направленных на реализацию водоохранных и водохозяйственных мероприятий и предусмотренных Программой социально-экономического развития Республики Бурятия на 2008—2011 гг. и на период до 2017 г., с 2010 г. предусмотрено финансирование лишь двух из них.

Принятие федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории», разрабатываемой Правительством РФ, позволит снизить остроту проблемы финансирования на территории водоохранных и водохозяйственных мероприятий. В проекте концепции данной программы на реализацию природоохранных мероприятий на период с 2011 по 2020 г. планируется выделить значительные суммы, в т. ч. за счет средств бюджета Республики Бурятия более 7 млрд руб. Вместе с тем в условиях хронического дефицита бюджета Бурятия не имеет достаточных ресурсов для финансирования мероприятий. С учетом особой экологической ситуации в Байкальском регионе Республика Бурятия должна иметь достаточные и стабильные источники финансирования природоохранных, в т. ч. водоохранных и водохозяйственных, мероприятий.

Решение проблемы видится в следующем: необходимо вернуть платежи за водопользование в бюджет субъекта РФ. Речь идет о двух источниках финансирования — водном налоге и плате за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности. В связи с этим необходимо внесение изменений в бюджетное законодательство России.

По водному налогу: следует изменить положения статьи 56 «Налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации» Бюджетного кодекса РФ, отразив распределение водного налога между федеральным бюджетом и бюджетом субъекта РФ [1]. Предлагается восстановить существовавшую ранее пропорцию: 40 и 60% соответственно.

Относительно платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, необходимо отметить следующее. Во-первых, необходимо внести изменения в статью 57 «Неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации» Бюджетного кодекса РФ, отразив указанную плату в качестве источника формирования бюджетов субъектов РФ.

Во-вторых, следует изменить пункт 10 постановления Правительства РФ от 14 декабря 2006 г. № 764 «Об утверждении Правил расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности», записав его следующим образом: «Плата подлежит зачислению в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации» [1].

В-третьих, необходимо восстановить существовавший ранее порядок

распределения платы за пользование водными объектами, расположенными на территориях двух и более субъектов РФ.

Реализация указанных предложений позволит обеспечить полноценное и надежное финансирование водоохранных и водохозяйственных мероприятий в Республике Бурятия и других российских регионах.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Бюджетный кодекс РФ // Российская газета. 12.08.1998. № 153—154.
2. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 г. № 74 // Собрание законодательства Российской Федерации. 05.06.2006. № 23. Ст. 2381.
3. Водный кодекс РСФСР // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1972. № 27. Ст. 692.
4. Водный кодекс РФ // Собрание законодательства Российской Федерации. 20.11.1995. № 47. Ст. 4471.
5. О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, изменения в статью 19 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон № 83-ФЗ от 28.07.2004 // Российская газета. 31.07.2004. № 162.
6. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О плате за пользование водными объектами»: Федеральный закон № 111-ФЗ от 07.08.2001 // Российская газета. 09.08.2001. № 151—152.
7. О плате за пользование водными объектами: Федеральный закон № 71-ФЗ от 06.05.1998 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 19. Ст. 2067.
8. Об охране озера Байкал: Федеральный закон № 94-ФЗ от 01.05.1999 // Российская газета. 12.05.1999. № 90.
9. Об охране окружающей природной среды: Закон РСФСР // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 05.03.1992. № 10. Ст. 457.
10. Об утверждении минимальных и максимальных ставок платы за пользование водными объектами по бассейнам рек, озерам, морям и экономическим районам: Постановление Правительства РФ № 826 от 28.11.2001 // Российская газета. 08.12.2001. № 242.
11. Об утверждении Правил расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности: Постановление Правительства РФ № 764 от 14.12.2006 // Российская газета. 20.12.2006. № 286.