



ВКЛАД В ДИАЛОГ О ВОДНОЙ ПОЛИТИКЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ
ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ И ВОДОХОЗЯЙСТВЕННЫМ
КОМПЛЕКСОМ В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ
(БАСЕЙН ОЗЕРА БАЙКАЛ)

ПРОЕКТ ИТОГОВОГО ОТЧЕТА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ

Подготовлен по заказу Организации
Экономического Сотрудничества и Развития
в рамках Водной инициативы Европейского Союза

Институт экономики города
Байкальский институт природопользования
Сибирского отделения РАН

2015 г.

Выражение признательности и защитительные оговорки

Настоящий проект был выполнен ОЭСР/СРГ ПДООС при финансовой поддержке Европейского Союза (генеральный директорат по развитию и сотрудничеству). За эту поддержку выражается признательность.

ОЭСР привлекла группу консультантов для реализации проекта на договорной основе в период с декабря 2013 г. по март 2015 г. Данный отчет (№ 3) является итоговым и заключительным отчетом проекта. Он подготовлен группой консультантов под руководством заместителя директора направления «Городское хозяйство» Института экономики города Л.В. Перцова. Соавторами отчета являются д.э.н. Т.Б. Бардаханова, С.Н. Аюшева, З.С. Горюнова (Байкальский институт природопользования Сибирского отделения РАН), к.т.н. В.Ю. Прокофьев, к.т.н. И.В. Колесников (Институт экономики города), С.Г. Санжиева (независимый консультант), А.А. Терентьев (Институт экономики природопользования и экологической политики Национального исследовательского университета – Высшая школа экономики). Компильацию и общее редактирование отчета выполнила Т.Б. Лыкова (Институт экономики города).

Авторы проекта рекомендаций признательны за вклад в подготовку настоящего отчета официальным лицам Правительства Республики Бурятия, прочим принявшим участие в обсуждении представителям органов власти и экспертам. Особая благодарность выражается министру экономики Республики Бурятия к.э.н. Т.Г. Думновой, министру природных ресурсов Республики Бурятия Ю.П. Сафьянову, первому заместителю министра природных ресурсов Республики Бурятия А.В. Лбову, заместителю министра природных ресурсов Республики Бурятия М.М. Федорову, начальнику отдела регулирования водопользования и водного хозяйства Министерства природных ресурсов Республики Бурятия О.А. Базаровой, начальнику отдела инвестиционной политики Министерства экономики Республики Бурятия Н.А. Федосеевой, главному специалисту-эксперту отдела регулирования водопользования и водного хозяйства Министерства природных ресурсов Республики Бурятия Е.И. Маковеевой.

Авторы также выражают благодарность руководителю «Байкальского проекта» ГЭФ/ПРООН к.т.н. С.В. Куделе и А.А. Шеховцову, национальному техническому директору «Байкальского проекта» ГЭФ/ПРООН за вклад в настоящий проект.

Ряд использованных при подготовке настоящего проекта данных, были предоставлены органами государственной власти и организациями Республики Бурятия по запросам министерства природных ресурсов Республики Бурятия и группы консультантов. Консультанты не несут ответственности за точность этих данных или возможные несоответствия с данными, представленными этими же организациями другим сторонам.

Проект рекомендаций был подготовлен под руководством господина А.П. Мартусевича (ОЭСР). Авторы благодарны сотрудникам ОЭСР Кшыштофу Михалаку и Ксавье Лёфлеву, а также сотрудникам Лондонской школы экономики Бену Груму и Фоеб Кундури за ценные замечания и предложения, которые позволили улучшить данный итоговый отчет, а также промежуточные отчеты по проекту (Отчеты 1 и 2).

Мнения, выраженные в настоящем отчете, являются точкой зрения авторов и никоим образом не могут считаться официальной позицией органов государственной власти Российской Федерации, Республики Бурятия, Европейского Союза или ОЭСР и стран-членов ЕС и ОЭСР.

Содержание

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ И ЗАЩИТИТЕЛЬНЫЕ ОГОВОРКИ.....	2
ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И АББРЕВИАТУР	5
РЕЗЮМЕ ОТЧЕТА	7
ВВЕДЕНИЕ.....	12
1. ЦЕЛИ, МЕТОДИКА И ОГРАНИЧЕНИЯ ПРОЕКТА	14
1.1. Цели, используемый подход и ограничения проекта	14
1.2. Краткое описание состава работ и основного результата проекта	16
1.3. Краткое обобщение основных фактов и выводов отчетов 1 и 2	18
1.3.1. Основные цели и задачи стратегии социально экономического развития, вызовы и задачи природоохранной и водной политики	18
1.3.2. Степень соответствия существующего набора экономических инструментов управления водными ресурсами Республики Бурятия целям и задачам водной политики	19
1.3.3. Улучшение существующих и введение новых экономических инструментов управления водными ресурсами с учетом международного опыта.....	20
1.4. Логика представления рекомендаций в отчете	21
2. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ	23
2.1. ОПТИМИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ БАЙКАЛЬСКОЙ ПРИРОДНОЙ ТЕРРИТОРИИ	23
2.1.1. Оптимизация целеполагания при управлении Байкальской природной территорией	23
2.1.2. Совершенствование организации управления природными ресурсами в РБ и на БПТ	25
2.1.3. Совершенствование информационной базы УВР: развитие учета, отчетности и статистики водного сектора.....	26
2.1.4. Формирование системы обязательного раскрытия информации об экологических показателях деятельности расположенных на БПТ объектов	29
2.1.5. Совершенствование системы мониторинга состояния экосистемы БПТ	31
2.2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ВЗИМАНИЯ ПЛАТЫ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВОДЫ, КАК РЕСУРСА	33
2.2.1. Оптимизация ставок платы за извлечение воды	33
2.2.2. Совершенствование начисления и взимания платы за негативное влияние на окружающую среду	35
2.2.3. Установление лимитов по массе сбросов определенных вредных веществ в водные объекты и поэтапное развитие рынка квот на сбросы	37
2.2.4. Введение сбора (налога) на токсичные сельскохозяйственные химикаты (пестициды, гербициды и другие) и синтетические моющие средства	40
2.2.5. Совершенствование системы обращения с отходами на Байкальской природной территории и стимулирование безопасной переработки экологически вредной продукции	42
2.3. РАЗВИТИЕ ИНСТРУМЕНТОВ СОДЕЙСТВИЯ КАПИТАЛИЗАЦИИ БАЙКАЛЬСКОЙ ПРИРОДНОЙ ТЕРРИТОРИИ	46
2.3.1. Оценка природного капитала экосистемы Байкала	46
2.3.2. Упорядочение системы экологической регламентации на Байкальской природной территории.....	47
2.3.3. Смягчение системы административных запретов с расширением применения экономических инструментов управления в отношении деятельности в центральной экологической зоне Байкальской природной территории	49
2.3.4. Государственная поддержка эколого-ориентированных видов деятельности (для повышения капитализации Байкальской природной территории).....	51
2.3.5. Внедрение взимания платы за экосистемные услуги	53

2.3.6. <i>Перераспределение гидроэнергетической ренты и внедрение компенсационных платежей за ущерб, наносимый экосистеме озера Байкал и экономике прибрежных районов</i>	55
2.3.7. <i>Содействие обеспечению колебаний уровня озера Байкала наиболее приближенных к естественным значениям</i>	58
2.4. ИНСТРУМЕНТЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВОДОПРОВОДНО-КАНАЛИЗАЦИОННОГО ХОЗЯЙСТВА И СИСТЕМ ИРРИГАЦИИ	60
2.4.1. <i>Совершенствование тарифной политики в секторе ВКХ</i>	60
2.4.2. <i>Развитие платы за орошение сельскохозяйственных земель</i>	62
2.5. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ВОДНОГО СЕКТОРА	64
2.5.1. <i>Повышение результативности системы государственной поддержки водного сектора Республики Бурятия и Байкальской природной территории</i>	64
2.5.2. <i>Создание целевого фонда поддержки Байкальской природной территории</i>	67
2.5.3. <i>Поддержка внедрения технологий очистки стоков, обеспечивающих достижение нормативов качества водных объектов на БПТ</i>	70
2.5.4. <i>Поддержка развития систем ливневой канализации, локального водоотведения, сокращения и ликвидации сбросов жидких бытовых отходов в Байкал</i>	71
2.6. ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ, СВЯЗАННЫМИ С ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ	73
2.6.1. <i>Усиление контроля соблюдения запрета на новое строительство на территориях, подверженных чрезвычайно высокому риску негативного воздействия вод</i>	74
2.6.2. <i>Развитие на БПТ системы обязательного страхования риска негативного воздействия вод</i>	76
2.6.3. <i>Дифференциация ставок земельного налога и налогов на имущество (в части недвижимости) по фактору наличия и качества инфраструктуры защиты от негативного воздействия вод</i>	78
2.6.4. <i>Внедрение на БПТ системы обязательного страхования не критических рисков для водных ресурсов и связанных с ними экосистем и биоразнообразия</i>	80
БИБЛИОГРАФИЯ ПРОЕКТА	85
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ВАЖНЕЙШИЕ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ РАБОТЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ РЕКОМЕНДАЦИЙ	94
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ПРОГРАММЫ ЗАСЕДАНИЙ МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ КООРДИНАЦИОННОЙ ГРУППЫ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА	96

Перечень сокращений и аббревиатур

БПК	биохимическое потребление кислорода
БПТ	Байкальская природная территория
ВКХ	водопроводно-канализационное хозяйство
ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ВРП	валовой региональный продукт
ВСиВО	водоснабжение и водоотведение
г.	город или год, в зависимости от контекста
ГК	Государственная корпорация
ГЭС	гидроэлектростанция
ГЭМ Байкала	государственный экологический мониторинг экосистемы озера Байкал
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ЕС	Европейский Союз
ЖКХ	жилищно-коммунальное хозяйство
Комиссия	Межведомственная комиссия по вопросам охраны озера Байкал
КУВР	комплексное управление водными ресурсами
МВКГ	Межведомственная координационная группа
Минприроды России	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации
Минсельхоз России	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
НДВ	нормы допустимого воздействия
НДС	нормы допустимых сбросов
НДТ	наилучшие доступные технологии
НИОКР	научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки
оз.	озеро
Отчет 1 (Отчет 2)	Промежуточный отчет по первому (второму) этапу проекта
Отчет 2013 года	ОЭСР (2013), Экономические инструменты управления водными ресурсами в Российской Федерации, OECD Publishing, Париж
Отчет по проекту ГЭФ/ПРООН	Анализ действующей системы контроля затрат и стимулов к экономической эффективности и повышению результативности работы организаций водохозяйственного комплекса в российской части бассейна озера Байкал в отношении инфраструктуры ирригации, водоснабжения и водоотведения. Разработка предложений по совершенствованию системы контроля затрат и усилению указанных стимулов в этих секторах (2014), Отчет по проекту ГЭФ/ПРООН, Улан-Удэ
ООПТ	особо охраняемые природные территории
ОРВ	оценка регулирующего воздействия
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
р.	река
РАН	Российская академия наук
РБ, республика	Республика Бурятия
Росгидромет	Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Росприроднадзор	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования
Росстат	Федеральная служба государственной статистики
РФ	Российская Федерация
РЭИ	раскрытие экологической информации
СКИОВО	схема комплексного использования и охраны водного объекта
СНиП	Строительные Нормы и Правила
СМИ	средства массовой информации
СРГ ПДООС	специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии
СФО	Сибирский федеральный округ
УВР	управление водными ресурсами
ФГБУ «Бурятмелиорация»	Федеральное государственное бюджетное учреждение «Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения по Республике Бурятия»
ФЦП (РЦП)	федеральная (региональная) целевая программа
ЦЭЗ	Центральная экологическая зона
ХПК	химическое потребление кислорода
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

Основные термины отчета

В отчете используется следующая **система важнейших терминов**:

- **водные ресурсы** – совокупность пресных, солоноватых и соленых вод, которые находятся в поверхностных и подземных водных объектах и используются или могут быть использованы;
- **водный объект** – природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод, которое характеризуется изменением во времени уровней, расхода и объема воды;
- **водная инфраструктура (водохозяйственный комплекс)** – совокупность объектов инфраструктуры, связанной с использованием водных объектов и (или) предотвращением и ликвидацией негативного воздействия вод, в том числе гидротехнические сооружения, системы водоснабжения и водоотведения, очистные сооружения, ливневые канализации, системы ирригации, здания и сооружения, используемые для мониторинга и исследования состояния водных объектов;
- **водный сектор** – совокупность объектов водной инфраструктуры (водохозяйственного комплекса) и видов деятельности, связанных с использованием, изучением и охраной водных объектов, а также с предотвращением и ликвидацией негативного воздействия вод.

Обменный курс евро по состоянию на момент подготовки данного отчета составляет:
 64 рубля за 1 евро

Резюме отчета

Принадлежность большей части территории Республики Бурятия (РБ) к бассейну озера Байкал – уникального водного объекта и экологической системы, объекта всемирного природного наследия, находящегося под охраной ЮНЕСКО, одной стороны, создает немалые возможности для развития туристско-рекреационного комплекса и ряда экологически ориентированных видов деятельности, а с другой – накладывает жесткие ограничения, связанные с безусловной необходимостью обеспечить охрану озера Байкал и защиту Байкальской природной территории от негативного воздействия антропогенных, техногенных и природных факторов. Поиск баланса между решением этой важной задачи и необходимостью обеспечить динамичное и устойчивое социально-экономическое развитие республики является одной из ключевых проблем, стоящих перед Бурятией.

Министерство природных ресурсов (МПР) РБ обратилось в ОЭСР / СРГ ПДООС с просьбой помочь в улучшении использования экономических инструментов управления водными ресурсами (УВР), как одного из механизмов, способного содействовать достижению такого баланса.

В настоящем отчете представлены основные результаты соответствующего проекта ОЭСР «Совершенствование использования экономических инструментов управления водными ресурсами и водохозяйственным комплексом в Республике Бурятия (бассейн озера Байкал)», который выполнялся в рамках Водной программы СРГ ПДООС и Водной инициативы ЕС, при финансовой поддержке Европейской комиссии (ЕС) и в тесном сотрудничестве с «Байкальским проектом», спонсируемом Правительством РФ, ГЭФ и Программой развития ООН.

Главной целью проекта ОЭСР была выработка рекомендаций, направленных на совершенствование использования экономических и иных инструментов управления водными ресурсами для обеспечения устойчивого развития и водного сектора, и социально-экономического развития РБ в целом. Проект состоял из трех этапов, по завершении которых были представлены соответствующие отчеты:

- Анализ используемых экономических инструментов управления водными ресурсами в Республике Бурятия (промежуточный Отчет 1);
- Определение и оценка возможностей улучшения существующих и внедрения новых (потенциально) эффективных инструментов с учетом международного опыта (промежуточный Отчет 2);
- Подготовка рекомендаций по совершенствованию инструментов УВР в РБ (данный заключительный отчет – Отчет 3).

Важно отметить, что предлагаемые рекомендации относятся, скорее, к совершенствованию водной политики, тогда как целью проекта не была выработка детальных методик или инструкций по использованию соответствующих инструментов. Такие *методические указания* по внедрению или совершенствованию тех или иных административных и экономических инструментов УВР могут и должны быть выработаны позже, после принятия принципиальных политических решений по предложенным мерам.

Для обсуждения промежуточных и окончательных результатов проекта в г. Улан-Удэ было проведено три заседания **Межведомственной координационной группы**, созданной совместным приказом Минэкономики и МПР РБ для руководством проектом. Сформулированный в результате реализации проекта и представленный в данном отчете перечень рекомендаций рекомендуется для использования при разработке соответствующего Плана действий органов государственной власти РФ и РБ.

Рекомендации по улучшению использования экономических инструментов управления водными ресурсами

Рекомендации для Республики Бурятия предполагают развитие и совершенствование экономических, а также административных, информационных и иных инструментов УВР. В основе рекомендаций лежат анализ и данные, собранные в ходе выполнения Этапа 1 (см. Отчет 1), и анализ применимости международного опыта управления УВР к особенностям Байкальской природной территории и Республики Бурятия (см. Отчет 2). Также рекомендации подкреплены специально проведенной оценкой совместимости предлагаемых вариантов действий с местной институциональной и нормативно-правовой базой, социально-экономическими и иными факторами.

Рекомендации разделены на следующие шесть блоков.

1. Оптимизация системы целеполагания и управления природными ресурсами Байкальской природной территории

Первый блок рекомендаций касается совершенствования системы целеполагания и управления природными ресурсами в Республике Бурятия и на Байкальской природной территории.

При постановке целей и задач федеральной и республиканской политики в отношении использования и охраны природных ресурсов БПТ имеются расхождения. Целью федеральных документов в области использования ресурсов и охраны озера Байкал является охрана экосистемы озера от негативного воздействия антропогенных, техногенных и природных факторов. В то же время, Республика Бурятия при определении приоритетов УВР и деятельности в отношении БПТ в целом вынуждена выстраивать баланс между целью охраны оз. Байкал и БПТ от негативного воздействия и целью обеспечения устойчивого экономического развития республики.

По мнению авторов, необходима ревизия целеполагания федеральной и региональной политики, реализация мер по совершенствованию организации управления ресурсами БПТ, развитие информационных аспектов УВР и природопользования. Предложена следующая группа мероприятий:

- оптимизация целеполагания при управлении Байкальской природной территорией;
- совершенствование организации управления природными ресурсами в РБ и на Байкальской природной территории;
- совершенствование информационной базы управления водными ресурсами: развитие учета, отчетности и статистики водного сектора;
- формирование системы обязательного раскрытия информации об экологических показателях деятельности расположенных на Байкальской природной территории объектов;
- совершенствование системы мониторинга состояния экосистемы Байкальской природной территории.

2. Совершенствование инструментов рационального использования и охраны водных ресурсов регулирования и взимания платы за использование воды, как ресурса

Второй блок касается защиты водных ресурсов от чрезмерного использования, а также от точечного и диффузного (поступающего из многочисленных рассредоточенных источников) загрязнения. Инструментами решения этих задач являются: плата за воду, как природный ресурс, плата за сбросы (за негативное воздействие на окружающую среду), налоги на отдельные виды продукции, которые вносят значительный вклад в диффузное загрязнение водных ресурсов, и надлежащее обращение с отходами производства и потребления на Байкальской природной территории, которая страдает от замусоренности, фильтрата со свалок и т.п.

Рекомендации включают следующие группы мероприятий:

- оптимизация ставок платы за извлечение воды;
- совершенствование начисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- установление лимитов по массе сбросов определенных вредных веществ в водные объекты и поэтапное развитие рынка квот на сбросы;
- введение сбора (налога) на токсичные сельскохозяйственные химикаты (пестициды, гербициды и другие) и синтетические моющие средства;
- совершенствование системы обращения с отходами на Байкальской природной территории и стимулирование безопасной переработки экологически вредной продукции.

3. Развитие инструментов содействия капитализации Байкальской природной территории

В данном блоке приводятся рекомендации по применению экономических инструментов для сохранения экосистемы и повышения капитализации Байкальской природной территории при осуществлении на данной территории экономической деятельности.

Предполагается, что без повышения капитализации природного потенциала БПТ будет крайне затруднительно обеспечить объемы доходов (финансового потока), достаточные для надлежащей защиты водных ресурсов, а также для эксплуатации, своевременного восстановления и развития водохозяйственной инфраструктуры региона, а также для нивелирования последствий ограничений на хозяйственную деятельность на БПТ.

С этой целью выделены следующие группы мер:

- оценка природного капитала экосистемы Байкала;
- упорядочение системы экологической регламентации на Байкальской природной территории и смягчение системы административных запретов с расширением применения экономических инструментов управления в отношении деятельности в центральной экологической зоне Байкальской природной территории;
- государственная поддержка эколого-ориентированных видов деятельности (для повышения капитализации Байкальской природной территории);
- внедрение взимания платы за экосистемные услуги;
- перераспределение гидроэнергетической ренты и внедрение компенсационных платежей за ущерб, наносимый экосистеме озера Байкал и экономике прибрежных районов (в связи с функционированием Ангарского каскада ГЭС);
- содействие обеспечению колебания уровня озера Байкала наиболее приближенные к естественным значениям.

4. Инструменты повышения эффективности деятельности водопроводно-канализационного хозяйства и систем ирригации

Четвертый блок рекомендаций содержит экономические инструменты повышения эффективности водохозяйственных систем, включая рекомендации, касающиеся тарифов в секторе водоснабжения и водоотведения, а также тарифов на поливную воду. Рекомендации ориентированы на то, что для эффективного функционирования водного сектора прямые эксплуатационные, капитальные и управленческие затраты, связанные с водопользованием, должны быть возмещены в полном объеме.

Рекомендации включают такие группы мер, как:

- совершенствование тарифной политики в секторе водопроводно-канализационного хозяйства;
- развитие платы за орошение сельскохозяйственных земель.

5. Совершенствование системы государственной поддержки водного сектора

Пятый блок рекомендаций касается совершенствования инструментов государственной поддержки управления водными ресурсами и водохозяйственного комплекса Республики Бурятия и включает следующие группы мер:

- повышение результативности системы государственной поддержки водного сектора Республики Бурятия и Байкальской природной территории
- создание целевого фонда поддержки Байкальской природной территории
- поддержка внедрения технологий очистки стоков, обеспечивающих достижение нормативов качества водных объектов на Байкальской природной территории
- поддержка развития систем ливневой канализации, локального водоотведения, сокращение и ликвидация сбросов жидких бытовых отходов в Байкал

Наиболее масштабным является предложение о создании целевого фонда поддержки Байкальской природной территории в форме Государственной корпорации, имеющий собственные доходные источники и полномочия расходования средств.

6. Инструменты управления рисками, связанными с водными ресурсами

Шестой блок рекомендаций относится к инструментам управления рисками негативного воздействия вод, а также рисками для водных ресурсов и механизмам компенсации ущерба от их реализации.

Риски, связанные с водными ресурсами, могут быть разделены на две основные группы - экологические риски для водных ресурсов и связанных с ними экосистем и биоразнообразия, а также риски негативного воздействия вод (такого как ветровые нагоны, сели, наводнения и подтопления, и т.д.). Основной задачей управления в этом плане является разработка и адекватное использование системы управления указанными рисками, которая позволяла бы обеспечить безопасность как водных ресурсов, так и населения, проживающего рядом с водными объектами. Таким образом, в узком смысле управление рисками представляет собой создание целенаправленной системы и применение механизмов мониторинга, оценки и предотвращения или снижения соответствующих рисков, а также минимизации и компенсации ущерба, связанного с их реализацией.

Деятельность по управлению рисками должна носить комплексный характер, проводиться на систематической основе и включать систему стимулов для снижения вероятности их наступления и минимизации связанного с ними ущерба.

Рекомендации по управлению рисками, связанными с водными ресурсами, включают такие группы мер, как:

- усиление контроля соблюдения запрета на новое строительство на территориях, подверженных чрезвычайно высокому риску негативного воздействия вод;
- развитие на Байкальской природной территории системы обязательного страхования риска негативного воздействия вод;
- дифференциация ставок земельного налога и налогов на имущество (в части недвижимости) по фактору наличия и качества инфраструктуры защиты от негативного воздействия вод;
- внедрение на Байкальской природной территории системы обязательного страхования не критических рисков для водных ресурсов и связанных с ними экосистем и биоразнообразия.

Предложения по организации внедрения рекомендаций и основные факторы, требующие учета при внедрении рекомендаций

Для совершенствования инструментов управления водными ресурсами озера Байкал и в Республике Бурятия в целом предложено разработать и реализовать масштабный комплекс мероприятий, которые в значительной мере связаны друг с другом. Подавляющая их часть требует активного участия федеральных органов власти. Исходя из этого, на основе настоящих рекомендаций предложено разработать и утвердить специальный план мер по внедрению и совершенствованию инструментов управления водными ресурсами в Республике Бурятия.

Разработка и реализация плана потребует масштабной межведомственной работы, в связи с чем они должны осуществляться на уровне Правительства Российской Федерации при активном участии органов государственной власти Республики Бурятия, а также общественных и экологических организаций.

В ходе разработки и реализации плана мероприятий требуют особого внимания следующие факторы:

- особенности административно-территориального устройства Байкальской природной территории: имеет место несовпадение границ Республики Бурятия и Байкальской природной территории;
- институциональные факторы: высокая степень централизации государственного управления в Российской Федерации;
- правовые факторы: централизация нормативного регулирования в РФ, в результате чего мероприятия, которые могут быть реализованы без изменения федеральных правовых актов, единичны;
- экономические и финансовые факторы: органы власти РБ не имеют возможности в полном объеме обеспечивать эксплуатацию и восстановление существующей водной инфраструктуры без финансовой поддержки РФ;
- «политический вес» и влияние заинтересованных лиц: в РБ нет крупных компаний, имеющих возможности повлиять на федеральные решения, тогда как в Иркутской области большими лоббистскими возможностями в федеральном центре обладают операторы Ангарского каскада ГЭС и некоторые крупные потребители электроэнергии (например, производители алюминия);
- информационные факторы: недостаточность информации для принятия решений в отношении экосистемы озера Байкал, в результате чего реализация ряда рекомендаций требует предварительно проведения специальных научных исследований.

Введение

Данный отчет подготовлен в рамках проекта, являющегося составной частью серии проектов, выполняемых под эгидой Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в рамках реализации Водной Инициативы Европейского Союза применительно к региону Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Финансирование проекта осуществлялось Директоратом по развитию и сотрудничеству (Devco) Европейской комиссии совместно со Специальной рабочей группой ОЭСР по реализации Программы действий по охране окружающей среды (СРГ ПДООС).

В сентябре-декабре 2012 г. ОЭСР организовала проведение исследования по использованию экономических инструментов с целью управления водными ресурсами в Российской Федерации. Более детально, в качестве примера, в данном исследовании было рассмотрено применение этих инструментов в Республике Бурятия (РБ). Исследование помогло выявить ключевые проблемы водного хозяйства России, проанализировать и оценить используемые в России экономические инструменты управления водными ресурсами, а также сформулировать ряд рекомендаций по совершенствованию управления водным сектором и расширению применения экономических инструментов.

Основным выводом, сделанным в рамках упомянутого проекта, стало заключение о том, что экономические инструменты имеют слабое отношение к решению ключевых проблем, которые характерны для водного хозяйства России. В Отчете, подготовленном по результатам проведенного исследования¹ (далее также Отчет 2013 года), рекомендовано *“уточнить, проработать и добавить предварительные рекомендации, касающиеся Республики Бурятия, с последующей подробной оценкой использования экономических инструментов в сфере водного хозяйства Республики как части бассейна озера Байкал”*.

Настоящий проект нацелен на реализацию указанной рекомендации. Он выполнялся в тесной кооперации с так называемым «Байкальским проектом», софинансируемым Правительством Российской Федерации, Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Глобальным экологическим фондом (ГЭФ). Работы, выполненные в рамках «Байкальского проекта» внесли вклад² в настоящий проект.

Правительство Республики уделяет первостепенное внимание программе действий, руководствуясь двумя факторами: желаемыми результатами и возможностью реализации программы в местных условиях. Соответственно, данный отчет подготовлен с целью помочь Правительству Республики Бурятия в улучшении использования экономических инструментов управления водными ресурсами, чтобы стимулировать устойчивое экономическое и социальное развитие республики. При этом главное внимание уделяется возможности реформирования и тому, что необходимо для его осуществления, включая сопутствующие законодательные и организационные меры.

Настоящий итоговый отчет, подготовленный по результатам обсуждения рекомендаций проекта с заинтересованными органами РБ, содержит рекомендуемую программу действий и характеристику шагов, которые необходимо сделать для ее выполнения. В

¹ ОЭСР (2013), Экономические инструменты управления водными ресурсами в Российской Федерации, OECD Publishing, Париж.

² Данный вклад был представлен в форме отчета «Анализ действующей системы контроля затрат и стимулов к экономической эффективности и повышению результативности работы организаций водохозяйственного комплекса в российской части бассейна озера Байкал в отношении инфраструктуры ирригации, водоснабжения и водоотведения. Разработка предложений по совершенствованию системы контроля затрат и усилению указанных стимулов в этих секторах» (2014), Отчет по проекту ГЭФ/ПРООН, Улан-Удэ. Кроме того, в рамках «Байкальского проекта» были подготовлены комментарии к Техническому заданию, а также к отчетам, подготовленным в рамках настоящего проекта.

отчете указан необходимый уровень реализации мер (федеральный, региональный, местный).

Основная часть настоящего отчета состоит из следующих разделов.

Раздел 1 – содержит постановку задач и краткое представление методологии проекта, в нем дано краткое описание основных целей и задач каждого этапа работ, характеризуется объем проведенной работы, представлены основные подходы к выполнению работ и ограничения, которые следует принимать во внимание. Также в данном разделе приведено краткое обобщение основных фактов и выводов отчетов по первым двум этапам проекта.

В Разделе 2 представлены рекомендации по совершенствованию управления водными ресурсами в Республике Бурятия, которые сгруппированы по следующим направлениям:

- оптимизация системы целеполагания и управления природными ресурсами Байкальской природной территории;
- совершенствование инструментов охраны и рационального использования водных ресурсов и взимания платы за использование воды, как ресурса;
- развитие инструментов содействия капитализации Байкальской природной территории;
- повышение эффективности водной инфраструктуры (водопроводно-канализационного хозяйства и систем ирригации);
- совершенствование системы государственной поддержки водного сектора
- инструменты управления рисками, связанными с водными ресурсами.

В рекомендациях определены условия, необходимые для осуществления намеченных реформ, и сделан вывод о необходимости проведения ряда дополнительных исследований, которые выходят за рамки данного проекта. За исключением случаев, когда это требует специальной исследовательской работы, произведена первичная оценка необходимого объема расходов и фискального эффекта рекомендаций.

В Разделе 3 дана краткая характеристика основных факторов, требующих учета при реализации рекомендаций, и предложения по организации внедрения рекомендаций.

1. Цели, методика и ограничения проекта

1.1. Цели, используемый подход и ограничения проекта

Общая цель проекта ОЭСР «Совершенствование использования экономических инструментов управления водными ресурсами и водохозяйственным комплексом в Республике Бурятия (бассейн озера Байкал)» (далее – проект) состоит в том, чтобы помочь правительству РБ в улучшении использования экономических инструментов управления водным хозяйством, чтобы они стимулировали рациональное использование водных ресурсов, способствовали наиболее результативному использованию средств, выделяемых из государственного бюджета, и позволяли совместить охрану водных ресурсов с надежностью водоснабжения, экономическим и социальным развитием РБ.

В соответствии с Техническим заданием, проект был выполнен в **три этапа**:

- этап 1: анализ используемых экономических инструментов управления водными ресурсами в Республике Бурятия;
- этап 2: определение и оценка возможностей улучшения существующих и внедрения новых (потенциально) эффективных инструментов;
- этап 3: подготовка рекомендаций по совершенствованию УВР в РБ.

Цель первого этапа состояла в том, чтобы документально обосновать, какие экономические инструменты управления водными ресурсами и водохозяйственными системами имеются и как они используются в Республике Бурятия (РБ), насколько они полезны с точки зрения поставленных целей и задач водной политики, и устойчивого социально-экономического развития региона.

Для этого были определены и проанализированы основные инструменты, применяемые в управлении водными ресурсами на Байкальской природной территории (БПТ) и рассмотрена практика их применения. Исследуемые инструменты и были сопоставлены с целями и задачами социально-экономического развития РБ и Байкальской природной территории, проблемами и вызовами, с которыми сталкиваются водный сектор (управление водными ресурсами и водохозяйственной инфраструктурой) на указанной территории. Для всесторонней оценки экономических инструментов УВР в форме платежей, налогов и тарифов, а также различных видов господдержки водного сектора использована рекомендованная ОЭСР методика, которая ранее была успешно применена при выполнении аналогичной работы в Кыргызстане и анализе экономических инструментов УВР на уровне Российской Федерации³.

Данный подход и предыдущие результаты анализа инструментов УВР на уровне РФ были использованы при подготовке промежуточного отчета по первому этапу (Отчет 1). В нем представлены результаты анализа использования экономических и иных инструментов УВР Республики Бурятия и определены ключевые направления совершенствования инструментов управления водными ресурсами РБ для дальнейшей проработки.

Цель второго этапа состояла в том, чтобы изучить возможности по совершенствованию экономических инструментов рационального управления водными ресурсами и их внедрению в Республике Бурятия с учетом опыта стран ОЭСР и ЕС, а также стран ВЕКЦА и других развивающихся стран. По итогам второго этапа проекта был подготовлен промежуточный отчет по второму этапу (Отчет 2), в котором на основе анализа

³ ОЭСР (2013а) *Улучшение использования экономических инструментов в управлении водными ресурсами в Кыргызстане: на примере бассейна озера Иссык-Куль*, Париж; ОЭСР (2013б), *Экономические инструменты управления водными ресурсами в Российской Федерации*, OECD Publishing, Париж.

международного опыта выявлен ряд инструментов УВР, которые могут быть использованы для улучшения управления водными ресурсами в Республике Бурятия.

Наконец, **цель последнего, третьего этапа** состояла в разработке и представлении рекомендаций, которые помогут Правительству Республики Бурятия улучшить использование экономических и других инструментов УВР, в целях устойчивого развития водного сектора в интересах социально-экономического развития РБ.

Выбранный подход предполагает сочетание разных типов инструментов для эффективного использования и охраны водных ресурсов, сохранения экосистем и их биоразнообразия: экономических, административных, информационных; при рациональном сочетании административных запретов с экономическими, моральными и другими стимулами. При этом в тех случаях, когда потенциальный экологический ущерб является неприемлемым, акцент делается на административных инструментах (запреты, ограничения, стандарты и т.п.). Если же потенциальный ущерб локален, незначителен или не критичен (например, в ситуации, когда один из многих загрязнителей даже при превышении лимитов сброса не наносит критического ущерба экосистеме), приоритет обычно отдается созданию стимулов с помощью экономических и других инструментов.

Особое внимание было уделено обеспечению достижимости мероприятий с учетом особенностей функционирования водного сектора БПТ и России в целом. В разделе 3 настоящего отчета представлена краткая характеристика общих факторов, влияющих на дизайн предложенных рекомендаций и оценку их достижимости. Отметим, что в отчете рекомендовано значительное количество мероприятий, политическая достижимость которых сегодня низка, но которые, исходя из международного опыта и особенностей БПТ, направлены на формирование долгосрочных и устойчивых решений в отношении экосистемы озера Байкал. Авторы считают такие рекомендации своего рода «стратегическим заделом» при внедрении и совершенствовании инструментов УВР на БПТ.

Главными ограничивающими факторами при выполнении проекта и подготовке настоящего отчета являются следующие:

1. Проект **не предполагал разработку детальных методических указаний** по внедрению или совершенствованию тех или иных административных и экономических инструментов УВР. Таким образом, разрабатываемые в рамках данного проекта рекомендации относятся, скорее, к совершенствованию водной политики, чем к разработке детальных программ, методик или инструкций. Впоследствии, если и когда будут приняты положительные политические решения по предложенным мерам, разработке детальных программ и методик потребуется уделить необходимое внимание.
2. Проект **направлен на разработку рекомендаций для Правительства Республики Бурятия**. Однако проведенный анализ системы управления водными ресурсами в РФ и РБ показал, что все без исключения возможные направления совершенствования реализуются, прежде всего, через создание нормативно-правового обеспечения. Практически нет мероприятий, которые можно было бы предложить региону для реализации в рамках правоприменительной практики без изменения федерального или регионального законодательства. При этом подавляющая часть выделенных направлений совершенствования системы управления водными ресурсами предполагают **реализацию мероприятий как минимум на двух уровнях власти – на федеральном и региональном**. Наиболее распространена ситуация, когда реализация мероприятий на уровне РБ может начаться только, после мероприятий, реализованных на уровне РФ (принятие законодательных актов, нормативных актов Правительства РФ или федеральных уполномоченных исполнительных органов), включая те случаи, когда республика может выступать пилотным регионом.

3. По ряду выявленных проблем в настоящий момент невозможно предложить предметное решение или же оценить потенциальный уровень затрат на реализацию некоторых из предлагаемых мероприятий по совершенствованию инструментов УВР, поскольку для этого **требуется предварительное проведение специальных научных или научно-практических (прикладных) исследований**. Необходимость таких исследований указана в соответствующих подразделах рекомендаций, важнейшие требуемые для реализации рекомендаций работы выделены в Приложении 1.

4. На территории республики Бурятия находится 57,1% Байкальской природной территории, при том, что формирующийся в РБ водосток оказывает решающее воздействие на состояние водных ресурсов и экосистемы Байкала в целом. Это определило рамки проекта, который был сфокусирован на УВР в РБ в части бассейна озера Байкал. Разработанные рекомендации часто применимы и во втором ключевом регионе БПТ – Иркутской области, однако анализ применимости специально не проводился. Случаи, когда реализация рекомендаций требует участия органов государственной власти не только РБ, но и Иркутской области, оговорены отдельно.

5. Не рассматривались вопросы межгосударственного сотрудничества между Российской Федерацией и Монголией, на территории которой формируется до четверти стока в оз. Байкал. В ходе обсуждений затрагивалась потребность разработки и внедрения межгосударственного механизма координации интересов по регулированию стока реки Селенга между РФ и Монголией, а также системы развития трансграничного сотрудничества в области УВР. Однако эти вопросы в рамках данного проекта специально не анализировались.

Перечисленные выше ограничения необходимо учитывать при анализе и реализации рекомендованных в настоящем отчете мероприятий.

1.2. Краткое описание состава работ и основного результата проекта

Для решения поставленных задач проекта, следуя представленному выше подходу, были выполнены следующие работы:

- проведен сбор статистических данных, в том числе:
 - о платежах за водопотребление и использование водных ресурсов, их структуре, объемах налоговых поступлений, водопотреблении по основным категориям пользователей;
 - о тарифах на водоснабжение и водоотведение, а также на воду, используемую для орошения, уровне и структуре тарифов, собираемости платежей;
 - об объеме потребления воды согласно приборам учета и по основным группам водопользователей;
- проведен сбор сведений:
 - о государственной поддержке управления водными ресурсами в РБ (основные формы, объемы и цели выделяемых средств, механизмы их выделения, результаты);
 - об административных запретах в Центральной («красной») и Буферной («желтой») экологических зонах и реализации контроля над соблюдением установленных требований и о правоприменении;
- осуществлен анализ собранных данных, описана система использования воды и управления водными ресурсами в Республике Бурятия,
- оценены финансовая доступность воды и услуг водопроводно-канализационного хозяйства и возможные последствия повышения тарифов для потребителей;
- проанализированы применяемые в РБ инструменты охраны и рационального использования водных ресурсов на Байкальской природной территории;

- изучен международный опыт применения экономических инструментов управления водными ресурсами, включая меры государственной поддержки;
- проанализированы возможности и целесообразность применения в РБ международного опыта, с учетом социально-экономических, институциональных и природных особенностей данного региона;
- сформулированы рекомендации по совершенствованию экономических инструментов управления водными ресурсами.

Выходные документы проекта. В ходе проекта были подготовлены два промежуточных отчета и основанный на них данный итоговый, заключительный отчет (Отчет 3). Краткое обобщение основных фактов и выводов Отчетов 1 и 2 представлено ниже.

Основным результатом проекта является разработка Рекомендаций по улучшению использования экономических инструментов управления водными ресурсами. Эти инструменты эффективно применяются в странах ОЭСР и других странах мира, и могут быть не менее эффективно применены в РФ, в частности, в Республике Бурятия, для стимулирования охраны и рационального использования водных ресурсов и обеспечения безопасности и устойчивости экосистем Байкальской природной территории. Эти рекомендации представлены в разделе 2 настоящего отчета.

Данный Итоговый отчет построен на основе анализа и предложений, сформулированных в Отчетах 1 и 2, подготовленных на предыдущих этапах проекта. В них был сделан анализ ситуации в сфере управления водными ресурсами в Республике Бурятия, выявлены проблемы, связанные с применением экономических инструментов УВР в РБ, изучен соответствующий международный опыт и сформулированы основные направления совершенствования инструментов управления водными ресурсами в РБ.

В целях реализации проекта совместным приказом Министерства экономики РБ и Министерства природных ресурсов РБ была создана **Межведомственная координационная группа (МВКГ)**. В состав МВКГ вошли представители всех ключевых ведомств Правительства Республики Бурятия, ответственные за вопросы УВР и природопользования в целом, а также водную инфраструктуру, в том числе:

- Министерство природных ресурсов РБ;
- Министерство экономики РБ;
- Министерство сельского хозяйства и продовольствия РБ;
- Министерство строительства и модернизации ЖКХ РБ;
- Министерство по развитию транспорта, энергетики и дорожного хозяйства РБ;
- Республиканская служба по тарифам РБ;
- Республиканское агентство лесного хозяйства.

В состав МВКГ также вошли представители территориальных подразделений ключевых федеральных ведомств в РБ, а именно:

- Управление по недропользованию по РБ;
- Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по РБ;
- Енисейское Бассейновое водное управление Федерального агентства водных ресурсов;
- Управление Федеральной налоговой службы по РБ;
- ФГБУ «Бурятмелиорация».

Было проведено три заседания МВКГ:

1. Установочное заседание 17.01.2014: на нем было принято решение о поддержке проекта органами государственной власти РБ; государственным органам были

даны поручения о подготовке информации, требуемой для выполнения проекта, по специальному информационному запросу, представленному на заседании.

2. Промежуточное заседание 04.07.2014: членам МВКГ и приглашенным экспертам были представлены результаты аналитического этапа проекта (Этап 1) и потенциально применимый в РБ международный опыт УВР (Этап 2).
3. Итоговое заседание 19.12.2014: членам МВКГ и приглашенным экспертам был представлен и обсужден проект Рекомендаций.

Программы заседаний МВКГ представлены в Приложении 2.

1.3. Краткое обобщение основных фактов и выводов Отчетов 1 и 2

1.3.1. Основные цели и задачи стратегии социально экономического развития, вызовы и задачи природоохранной и водной политики

Приоритетные направления социально-экономического развития Бурятия определены Программой социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2020 года, утвержденной Законом РБ от 14.03.2011 №1903-IV, и заключаются в развитии:

- минерально-сырьевого комплекса;
- туристско-рекреационного комплекса;
- агропромышленного комплекса;
- лесопромышленного комплекса;
- инновационной деятельности;
- человеческого капитала.

Развитие минерально-сырьевого комплекса предусматривает прирост добычи угля, урана, золота и вольфрама, начало добычи цинка, свинца, бериллия, молибдена и вольфрама. Основные риски при развитии минерально-сырьевого комплекса связаны с возможным загрязнением водных объектов. Развитие туристско-рекреационного комплекса предполагает увеличение антропогенной нагрузки на регион, увеличение забора воды и объемов сброса сточных вод. Развитие агропромышленного комплекса в РБ из-за малого количества осадков невозможно без развития мелиоративных систем. Развитие лесопромышленного комплекса сопряжено с широким использованием водных и энергетических ресурсов.

Целью важнейшего федерального программного документа в области использования ресурсов и охраны озера Байкал – федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы» – является охрана озера Байкал и защита Байкальской природной территории от негативного воздействия антропогенных, техногенных и природных факторов.

Федеральный закон «Об охране озера Байкал» регулирует правовые основы охраны озера Байкал, исходя из того, что Байкал – это «уникальная экологическая система Российской Федерации» и «объект всемирного природного наследия». Последняя констатация весьма важна, поскольку, согласно Конституции РФ, международные обязательства России имеют приоритет над требованиями национального законодательства РФ. Федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», также распространяющийся на оз. Байкал, устанавливает, что регулирование осуществляется «в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменением ее состояния, экологического воспитания населения».

Следует обратить внимание, что первым принципом, на котором основывается российское водное законодательство и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты, в

Водном кодексе РФ поименована «значимость водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека» как «природного ресурса, используемого человеком для личных и бытовых нужд, осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно объекта права собственности и иных прав».

Таким образом, при постановке целей и задач республиканской и федеральной политики в отношении использования природных ресурсов БПТ имеются противоречия. Целью федеральных программных документов в области использования ресурсов и охраны озера Байкал является охрана озера Байкал и защита Байкальской природной территории от негативного воздействия антропогенных, техногенных и природных факторов, что соответствует международным обязательствам России в отношении Байкала как объекта всемирного природного наследия под охраной ЮНЕСКО. Тогда как Республика Бурятия при определении приоритетов охраны и рационального использования водных ресурсов вынуждена выстраивать **баланс** между целью охраны оз. Байкал и БПТ от негативного воздействия и целью обеспечения устойчивого экономического развития республики.

1.3.2. Степень соответствия существующего набора экономических инструментов управления водными ресурсами Республики Бурятия целям и задачам водной политики

Анализ использования экономических инструментов управления водными ресурсами Республики Бурятия показал, что имеется ряд несоответствий между используемыми в РБ инструментами УВР, с одной стороны, и основными задачами и вызовами, стоящими перед водным сектором республики, с другой стороны. В частности:

- платежи за извлечение воды используются только как источник пополнения федерального бюджета, вне связи с задачами УВР в РБ, платежи не используются в качестве инструмента регулирования объема и структуры потребления воды, ставки платежей не связаны с объемом затрат на содержание водной инфраструктуры;
- тарифы на услуги водоснабжения и водоотведения являются неоправданно низкими, не обеспечивают возможность восстановления основных фондов, недостающие средства не компенсируются из бюджетной системы или иных источников, полномочия органов власти РБ при формировании тарифов ограничены решениями федерального уровня;
- тарифы на подачу поливной воды в системах ирригации практически не связаны с задачами УВР, плата за подачу воды собирается в минимальном объеме и вне связи с затратами на содержание и восстановление ирригационных систем;
- ставки платы за негативное воздействие на водные объекты определяются на федеральном уровне, что не позволяет учесть специфику РБ при стимулировании загрязнителей снижать сбросы, в частности экономические возможности загрязнителей;
- объемы бюджетного финансирования водного сектора существенно ниже, чем требуется для простого восстановления основных фондов водной инфраструктуры;
- масштаб взимания платы за экосистемные услуги крайне ограничен и не оказывает серьезного влияния на состояние экосистем.

Ряд имеющихся инструментов должен быть существенно улучшен (в первую очередь, тарифные инструменты), тогда как некоторые другие инструменты в РБ пока практически не применяются (например: взимание платы за экосистемные услуги, установление лимитов по массе сбросов вредных веществ в водные объекты и внедрение рынка квот, платежи, направленные на компенсацию ущерба экосистеме Байкала из-за использования озера в гидроэнергетических целях и перераспределение гидроэнергетической ренты, налоги на диффузные загрязнители и другие) и их целесообразно ввести.

1.3.3. Улучшение существующих и введение новых экономических инструментов управления водными ресурсами с учетом международного опыта

Управление водными ресурсами включает управление их количеством и качеством. Общими особенностями УВР в развитых странах являются комплексный подход и сочетание разных типов инструментов. Комплексность УВР предполагает системность при выборе инструментов регулирования водопользования на всех стадиях “водного цикла”, учет их взаимосвязи между собой. Используемые в международной практике инструменты управления водными ресурсами исключительно разнообразны.

Основными типами инструментов являются экономические инструменты (для создания положительных и отрицательных стимулов и мобилизации финансовых средств) и административные инструменты (директивное регулирование) и их рациональное сочетание. Вспомогательную роль играют информационные и прочие инструменты, которые создают моральные и иные стимулы. Тенденцией последних десятилетий в странах ОЭСР и ЕС является расширение применения экономических инструментов. В то же время, замещение административных инструментов экономическими приемлемо лишь в тех случаях, когда потенциальный ущерб водным ресурсам и окружающей среде в целом локален, незначителен или некритичен. Если же возможный ущерб неприемлемо велик, применяются административные методы.

На первом этапе в качестве основной задачи внедрения экономических инструментов управления водными ресурсами в РБ является более полное внедрение платы за воду как за ресурс (в том числе в ирригации) и обеспечение должной собираемости платежей. Плата за извлечение воды в форме водного налога и сборов за извлечение воды применяется практически во всех развитых странах мира. Данный инструмент используется с двумя целями: управление объемом и структурой использования воды и мобилизация финансовых средств (в том числе средств, направляемых на цели УВР).

При определении тарифов на воду в водопроводно-канализационном хозяйстве, и на воду, используемую для орошения, развитые страны исходят из необходимости достижения целевых показателей в отношении объемов и структуры потребления воды, а также решают задачу нахождения баланса между объемом расходов потребителей на воду и устойчивостью финансового положения поставщиков услуг. В тех случаях, когда возмещение всех расходов за счет тарифов на водохозяйственные услуги невозможно или неоправданно (например, из-за ограничений по финансовой доступности услуг для населения), разница между расходами поставщиков услуг и выручкой (тарифная выручка и плата за подключение) должна быть компенсирована из бюджета.

Эффективным инструментом балансировки интересов потребителей и поставщиков услуг водоснабжения и водоотведения являются двухставочные тарифы, включающие «фиксированный» платеж и «переменную» составляющую. Правильно определенные двухставочные тарифы создадут у потребителей стимулы экономить воду и, в то же время, обеспечивают экономическую устойчивость поставщиков. Первым шагом на пути совершенствования тарифной политики в регионе, должно стать установление экономически обоснованных тарифов (тарифов, обеспечивающих возмещение операционных и капитальных расходов), либо компенсаций в связи с разницей фактических и экономически обоснованных тарифов.

Установление налогов и платы за негативное воздействие на водные ресурсы (плата за сбросы) должно стимулировать загрязнителей к снижению уровня сбросов. Наибольший эффект достигается в тех случаях, когда ставки значительны, но не являются непосильными для загрязнителей с учетом их финансового положения, что может быть достигнуто дифференциацией платы по территориям и установление ужесточающихся по времени нормативов в привязке к используемым производственным технологиям. Эффективным инструментом управления объемами сброса загрязнений является

механизм торговли разрешениями на сбросы загрязняющих веществ в водные объекты. Однако данная схема в современной России не применяется, в связи с чем потребуется переходный период на ее внедрения. На первом этапе этот механизм может быть использован в отношении отдельных водных объектов и загрязняющих веществ.

В большинстве развитых стран мира стимулирование повторного использования продукции, минимизации образования и рециклинга отходов и надлежащего обращения с отходами в последние десятилетия стало последовательной государственной политикой. Это касается как бытовых отходов, так и отходов потребления отдельных видов продукции (отработанные машинные масла, лакокрасочные изделия и агрохимикаты с истекшими сроками действия и т.п.). Проведенный в Отчете 1 анализ показывает, что в Республике Бурятия существует потребность в адаптации и использовании данного опыта в целях снижения загрязнения водных ресурсов.

Ключевым аспектом обеспечения баланса между сохранением природных ресурсов экосистемы Байкала и достижением устойчивого экономического развития Бурятии является капитализация Байкальской природной территории. Для успешной капитализации БПТ требуется адаптация международного опыта, прежде всего, в области применения инструментов сохранения биоразнообразия, платы за экосистемные услуги, и в области поддержки эколого-ориентированных видов деятельности.

Успешное управление рисками, связанными с водными ресурсами, предполагает создание систем мониторинга и мероприятий, направленных на снижение вероятности наступления данных рисков и ущерба в случае их реализации.

Возможности использования лучшего опыта государственной поддержки водного хозяйства в Республике Бурятия сегодня ограничены решениями федеральных органов государственной власти. Основываясь на успешной международной практике, перспективными направлениями развития поддержки водного сектора являются повышение доступности долгосрочных заемных средств и аккумулирование поступлений, связанных с водными ресурсами и окружающей средой, в специализированных (целевых) фондах. Следует также отметить, что для поддержания конкурентоспособности производителей сельскохозяйственной продукции в РБ сохранение субсидии на стоимость воды для орошения является намного менее эффективным инструментом господдержки, по сравнению с поддержкой в форме развития инфраструктуры хранения и переработки сельхозпродукции, создания системы сертификации продукции, в т.ч. на экспорт, поддержки сельскохозяйственной кооперации и др.

Подробнее результаты анализа практики использования экономически инструментов УВР в РБ и международного опыта представлены в Отчетах 1 и 2 по данному проекту.

1.4. Логика представления рекомендаций в отчете

Экономические инструменты являются частью системы управления, и их применение не является самоцелью. Наоборот, их выбор обычно подчинен решению главной задачи: используемый набор инструментов должен максимально способствовать достижению целей и выполнению задач водной политики и стратегии, отвечать проблемам и вызовам, которые стоят перед водным сектором; инструменты должны стыковаться друг с другом и с системой управления водными ресурсами и водохозяйственным комплексом в целом.

Анализ в рамках Отчета 1 показал, что здесь имеется ряд нерешенных вопросов. Поэтому первый блок рекомендаций данного отчета касается совершенствования системы целеполагания и управления природными ресурсами в РБ в целом, и на БПТ в частности. Он касается, в том числе, информационной базы принятия управленческих решений, системы мониторинга и оценки, которую можно было бы использовать, в том числе, для оценки результативности и эффективности использования различных инструментов УВР.

Одной из таких рекомендаций является формирование системы обязательного раскрытия информации об экологических показателях деятельности объектов на БПТ.

Второй блок касается защиты водных ресурсов от чрезмерного использования, а также от точечного и диффузного загрязнения. Инструментами решения этих задач является плата за воду, как природный ресурс, плата за сбросы (за негативное воздействие на окружающую среду), налоги на отдельные виды продукции, которые вносят значительный вклад в диффузное загрязнение водных ресурсов, и надлежащее обращение с отходами производства и потребления на БПТ, которая страдает от замусоренности, фильтрата со свалок и т.п.

Третий блок рекомендаций касается путей повышения капитализации БПТ, инструментами которой, в частности, являются экономическая оценка природных ресурсов, развитие эколого-ориентированных видов деятельности, перераспределение гидроэнергетикой ренты, плата за экосистемные услуги, а также упорядочение экологической регламентации на БПТ.

Четвертый блок включает экономические инструменты повышения эффективности водохозяйственных систем, включая тарифы по водоснабжению и водоотведению и тарифы на поливную воду.

Пятый блок касается совершенствования инструментов государственной поддержки УВР и водохозяйственного комплекса РБ.

Шестой блок относится к инструментам управления рисками негативного воздействия вод, а также рисками для водных ресурсов и механизмам компенсации ущерба от их реализации.

В отчете отдельно выделены важнейшие общие факторы, требующие учета при внедрении рекомендаций, и предложения по организации внедрения рекомендаций.

В целом, рекомендации для Республики Бурятия, разработанные на основе анализа собранных данных с учетом международного опыта, предполагают сбалансированное сочетание административных, экономических и иных инструментов, позволяющее соблюсти экономические интересы республики и необходимость сохранения уникальной экосистемы озера Байкал.

2. Рекомендации по совершенствованию экономических инструментов управления водными ресурсами в Республике Бурятия

2.1. Оптимизация системы целеполагания и управления природными ресурсами Байкальской природной территории

2.1.1. Оптимизация целеполагания при управлении Байкальской природной территорией

Характеристика проблемы

Основопологающими федеральными правовыми актами по обеспечению охраны озера Байкал являются Конституция РФ, Водный и Градостроительный кодексы РФ, Водная стратегия РФ, Федеральные законы «Об охране окружающей среды» и «Об охране озера Байкал», постановления Правительства РФ, принятые в рамках реализации этих законов.

Проведенный анализ показал, что система целей и задач в документах управления ресурсами Байкальской природной территории характеризуется различиями в подходах. В указанных федеральных актах основной целью УВР является охрана озера Байкал и защита Байкальской природной территории от негативного воздействия антропогенных, техногенных и природных факторов. В свою очередь, Республика Бурятия при определении приоритетов охраны и рационального использования водных ресурсов вынуждена выстраивать баланс между целью охраны оз. Байкал и БПТ от негативного воздействия и целью обеспечения устойчивого экономического развития республики. Таким образом, существует потребность в ревизии и упорядочивании определенных в различных нормативных актах системы целей и задач в отношении БПТ.

Отдельной проблемой в области целеполагания в отношении БПТ является нечеткость статуса схем комплексного использования и охраны водных объектов в отношении всего комплекса водных объектов (СКИОВО) БПТ. Согласно Водному кодексу РФ, СКИОВО включают в себя систематизированные материалы о состоянии водных объектов и об их использовании и являются основой осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов. Четкое определение статуса СКИОВО как планировочного документа в Градостроительном кодексе РФ отсутствует, что является общей для России проблемой.

Значительная часть СКИОВО водных объектов бассейна Байкала разработана и утверждена приказами Енисейского Бассейнового водного управления Федерального агентства водных ресурсов (<http://skiovo.enbv.ru/>). Требуется завершить данную работу. По оценкам авторов, также существует потребность в уточнении действующих федеральных методик разработки СКИОВО для учета особенностей БПТ.

Содержание мероприятий

1. Ревизия целей и задач и внесение соответствующие изменения в федеральные и региональные нормативные акты по охране озера Байкал, а также их согласование с требованиями Водного и Градостроительного кодексов РФ, Федерального закона «Об охране окружающей среды» и обязательств России по законодательному обеспечению действий по сохранению уникальной экосистемы оз. Байкал.

При проведении данной ревизии следует обратить внимание на правовое обеспечение охраны оз. Байкал, как природного объекта, отнесенного к участкам Всемирного природного наследия. Кроме того, при целеполагании рекомендуется обратить особое внимание на разработку системы мер в области экологического образования и повышения культурного уровня населения РБ и туристов, приезжающих на БПТ.

2. Определение статуса СКИОВО как планировочного документа в Градостроительном кодексе РФ с целью гармонизации требований федерального законодательства в отношении данного инструмента УВР.

3. Уточнение действующих федеральных методик разработки СКИОВО, завершение разработки и утверждение всех схем комплексного использования и охраны водных объектов БПТ.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Мероприятия 1 и 2 могут быть реализованы в рамках текущей деятельности органов публичной власти, прямые затраты и непосредственное влияние на бюджетные доходы в их отношении отсутствует. Стоимость выполнения работ в рамках мероприятия 3 предварительно можно приблизительно в 25 – 35 млн. руб.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятие 1 реализуется федеральными (первый этап) и региональными (приведение региональных актов в соответствие с федеральными) органами власти и направлено на повышение эффективности УВР на БПТ. Отметим, что оптимизация системы целеполагания должна производиться не только органами власти РБ, но и органами власти Иркутской области. Мероприятия 2 и 3 полностью реализуются федеральными властями.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Ревизия целей и задач и внесение соответствующие изменения в федеральные и региональные нормативные акты по охране озера Байкал	средняя	1-2 года	1-2 года
Определение статуса схемы комплексного использования и охраны водных объектов как планировочного документа в Градостроительном кодексе РФ	высокая	6 месяцев – 1 год	6 месяцев – 1 год
Уточнение действующих федеральных методик разработки СКИОВО, завершение разработки и утверждение всех схем комплексного использования и охраны водных объектов БПТ	высокая	1-2 года	1-2 года

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Рекомендованные мероприятия могут осуществляться независимо друг от друга.

Ожидаемый результат

- гармонизация законодательства об охране озера Байкал и защите БПТ от негативного воздействия антропогенных, техногенных и природных факторов;
- создание основы для совершенствования системы УВР БПТ, в том числе для внедрения новых инструментов, позволяющих обеспечить баланс между сохранением экосистемы оз. Байкал и обеспечением устойчивого социально-экономического развития РБ.

2.1.2. Совершенствование организации управления природными ресурсами в РБ и на БПТ

Характеристика проблемы

В последние десятилетия во многих странах мира особое внимание уделяется вопросам комплексного управления водными ресурсами (КУВР) и установлению взаимосвязи между различными социальными, экономическими и экологическими аспектами проблем, связанных с водой. Согласно терминологии ООН, КУВР определяется как «процесс, который способствует скоординированному развитию и управлению водой, сушей и связанными с ними ресурсами для беспристрастной максимизации проистекающего отсюда экономического и социального благосостояния без риска для устойчивости жизненно важных экосистем». Результатом такого управления должно являться причинение наименьшего ущерба биоразнообразию и природным экосистемам, и, тем самым, обеспечение права человека на благоприятную окружающую среду, в том числе чистую воду. Данный принцип управления водными ресурсами закреплен резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 29 июля 2010 г.

Для внедрения принципа комплексного управления водными ресурсами бассейна озера Байкал необходимо повысить эффективность институциональных механизмов на всех уровнях власти. Кроме того, нужно также четко выделить функции для каждого уровня и разработать механизмы координации между ними как по вертикали власти, так и в горизонтальном направлении.

В настоящее время для координации деятельности по совершенствованию комплексного управления водными ресурсами и другими природными ресурсами на БПТ в соответствии с Федеральным законом от 01.05.1999 №94-ФЗ «Об охране озера Байкал» создана Межведомственная комиссия по вопросам охраны озера Байкал (Комиссия). Комиссия обеспечивает согласование действий уполномоченных органов исполнительной власти в отношении озера Байкал и БПТ. К задачам Комиссии отнесены:

- координация работ по изучению, воспроизводству, использованию и охране природных ресурсов БПТ, сохранению биологического разнообразия, обеспечению экологической безопасности, решению социально-экономических задач региона;
- совершенствование нормативно-правового регулирования в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов БПТ;
- осуществление государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал;
- выполнение обязательств РФ в сфере охраны оз. Байкал как объекта всемирного природного наследия ЮНЕСКО.

Однако, как показывает опыт нескольких лет работы Комиссии, эффективность ее деятельности недостаточна, требуется повышение ее статуса и расширение полномочий для обеспечения выполнения возложенных на нее функций.

Содержание мероприятий

1. Повышение статуса Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал, как органа, координирующего политику охраны и использования природных ресурсов БПТ, и развитие на ее основе системы комплексного управления водными ресурсами.
2. Внедрение в практику управления БПТ результатов проекта Глобального экологического фонда и программы развития ООН «Комплексное управление природными ресурсами трансграничной экосистемы бассейна озера Байкал» в части оценки потенциала бассейнового управления и реализации программ по наращиванию потенциала управления подбассейнами с использованием комплексного планирования, картирования с применением геоинформационных систем.

Вопросы комплексного управления водными ресурсами должны решаться во взаимосвязи с решением задачи улучшения целеполагания при управлении БПТ.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Мероприятия могут быть реализованы в рамках текущей деятельности органов публичной власти, прямые затраты и непосредственное влияние на бюджетные доходы отсутствуют.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятия реализуются федеральными органами государственной власти и направлены на повышение эффективности УВР на БПТ. Мероприятия должны производиться при участии органов государственной власти Иркутской области.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Повышение статуса Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал, как органа, координирующего политику охраны и использования природных ресурсов БПТ, и развитие на ее основе системы комплексного управления водными ресурсами на БПТ	средняя	1 год	1 год
Внедрение в практику управления БПТ результатов проекта Глобального экологического фонда и программы развития ООН «Комплексное управление природными ресурсами трансграничной экосистемы бассейна озера Байкал» в части оценки потенциала бассейнового управления и реализации программ	средняя	1-2 года	1-2 года

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Рекомендованные мероприятия могут осуществляться независимо друг от друга.

Ожидаемый результат

- обеспечение необходимого (более высокого) статуса Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал;
- повышение уровня межведомственной координации при управлении БПТ, повышение степени комплексности УВР Байкальской природной территории.

2.1.3. Совершенствование информационной базы УВР: развитие учета, отчетности и статистики водного сектора

Характеристика проблемы

Статистический учет в водном секторе в Российской Федерации представлен, прежде всего, данными, публикуемыми в ежегодных официальных статистических сборниках Федеральной службы государственной статистики (Росстат) «Охрана окружающей среды в России» и данными ведомственной статистики (в том числе по форме 2тп-водхоз), которые обобщаются в ведомственных государственных докладах «О состоянии и об охране окружающей среды», которые готовятся региональными властями (в отношении России в целом – федеральными органами власти).

В отношении организаций водопроводно-канализационного хозяйства Росстат собирает данные, используя единые унифицированные для всех предприятий формы «1-водопровод», «1-канализация», № «1-КХ», а также № «22-ЖКХ (сводная)».

В ходе проведенного анализа (см. Отчет 1) был выявлен ряд недостатков учета, отчетности и статистики водного сектора РФ.

1. Существующая система статистического учета в целом позволяет получить информацию о ключевых аспектах водопользования и природопользования. Однако статистика Росстата содержит только базовые показатели водопользования и УВР, более детальные данные не всегда доступны. Органы власти субъектов РФ самостоятельно выбирают форму подготовки региональных докладов «О состоянии и об охране окружающей среды», общие требования к перечню показателей в них отсутствуют. Существующая база не обеспечивает системного представления об использовании воды на всех этапах «водного цикла» – извлечения и использования воды, очистки сточных вод и их сброса в водные объекты разными типами потребителей.

2. Указанные формы статистической отчетности Росстата о ВКХ не являются общедоступной информацией. Кроме того, данные о водопроводно-канализационном хозяйстве содержат отдельные искажения. К таким искажениям относятся:

- указание данных о нормативных потерях воды в системах ВСиВО, а не данных о фактических потерях;
- указание данных мониторинга качества питьевой воды, полученных на водоканалах, а не на границе зон ответственности водоканалов (на вводе в жилые дома и распределительные сети организаций) – т.е. не учитывается влияние состояния (нередко плачевного) сетей водоснабжения на качество питьевой воды в точках разбора воды.

3. Используемая в России классификация бюджетных расходов не позволяет однозначно соотнести направления бюджетных расходов с вопросами управления природными ресурсами и, в частности, водными ресурсами, а также развития водохозяйственных систем. Классификация ежегодно устанавливается Приказами Министерства финансов Российской Федерации и содержит отдельные статьи расходов, связанные с водным сектором (в частности, «Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона», «Водное хозяйство», «Коммунальное хозяйство»), но не охватывающие его и не ограниченные им.

Единый подход к выделению бюджетных расходов, связанных с УВР и управлением природными ресурсами в целом в России отсутствует. Расходы на строительство, модернизацию и развитие водохозяйственных систем, включая сети и сооружения водоснабжения и водоотведения, вполне могут быть обнаружены, например, в составе расходов по таким статьями бюджета, как: «Национальная экономика» (инфраструктура водоснабжения и водоотведения в особых экономических зонах) и «Национальная оборона» (водопровод и канализация в воинских частях и городках).

Указанные дефекты классификации бюджетных расходов имеют место на всей территории России. В контексте УВР РБ эти дефекты снижают степень информированности органов публичной власти при принятии решений, тем самым отрицательно влияя на качество УВР и водохозяйственным комплексом в Бурятии.

Содержание мероприятий

1. Включение в Федеральный план статистических работ (Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 №671-р) обязанности Росстата ежегодно публиковать статистический сборник о состоянии водного сектора и УВР. Указанный сборник рекомендуется составить исходя из комплексной трактовки «водного цикла», применяемой ОЭСР.

2. Утверждение Минприроды России методических рекомендаций по подготовке докладов «О состоянии и об охране окружающей среды» для субъектов РФ. Предлагается включить в методические рекомендации перечень рекомендуемых показателей, характеризующих УВР в регионах.
3. Корректировка форм статистической отчетности в водопроводно-канализационном хозяйстве и обеспечение публичности обобщенных данных о ВКХ. Рекомендуется внести в формы отчетности изменения, направленные на решение указанных проблем.
4. Утверждение и корректировка Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) методических рекомендаций по классификации бюджетных расходов на УВР и управление природными ресурсами в целом. Данные рекомендации требуют периодической корректировки, так как бюджетная классификация РФ регулярно пересматривается и классификаторы разных лет характеризуются определенными различиями.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Мероприятия могут быть реализованы в рамках текущей деятельности органов публичной власти, прямые затраты и непосредственное влияние на бюджетные доходы отсутствуют.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятия являются общим элементом водной политики России. Предлагаемые мероприятия реализуются федеральными органами власти в интересах пользователей данных на всей территории РФ.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Включение в Федеральный план статистических работ обязанности Росстата ежегодно публиковать статистический сборник о состоянии водного сектора и УВР	высокая	1-2 года	1-2 года
Утверждение Минприроды России методических рекомендаций по подготовке докладов «О состоянии и об охране окружающей среды» субъектами РФ	высокая	6 месяцев - 1 год	6 месяцев - 1 год
Корректировка и обеспечение публичности форм статистической отчетности в водопроводно-канализационном хозяйстве	средняя ⁴	6 месяцев - 1 год	6 месяцев - 1 год
Утверждение и корректировка Минприроды России методических рекомендаций по классификации бюджетных расходов на УВР и управление природными ресурсами в целом	высокая	6 месяцев - 1 год	6 месяцев - 1 год

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Рекомендованные мероприятия могут осуществляться независимо друг от друга.

⁴ Указание нормативных, а не фактических потерь воды в системах ВСиВО в формах Росстата связано с некорректным учетом данного показателя при установлении тарифов на услуги предприятий ВКХ. Это снижает достижимость корректировки форм отчетности.

Ожидаемый результат

- обеспечение системы управления водными ресурсами в России, в том числе в Республике Бурятия, более полной и доступной информацией о состоянии водного сектора и управления водными ресурсами;
- обеспечение возможности проведения единого анализа расходов бюджетов бюджетной системы РФ на водный сектор и УВР.

2.1.4. Формирование системы обязательного раскрытия информации об экологических показателях деятельности расположенных на БПТ объектов

Характеристика проблемы

Важным в мировой практике инструментом контроля и обеспечения открытости деятельности организаций, осуществляющих хозяйственную деятельность, является система раскрытия экологической информации (РЭИ). Такой подход не является чем-то принципиально новым в России: так законодательством РФ установлено, чтобы организации коммунального комплекса публиковали информацию о показателях своей хозяйственной деятельности. Однако специального регулирования РЭИ на экологически значимых территориях, в частности на БПТ, в России не сформировано.

Рекомендуется использовать Байкальскую природную территорию с ее уникальной экосистемой и особым регулированием природопользования в качестве пилотной для России территории в области установления требований к раскрытию экологической информации. Как показано в Отчете 2, эти меры способны стимулировать снижение объема сбросов вредных веществ в водные объекты БПТ и существенно повысить внимание общественности к проблематике состояния экосистемы оз. Байкал.

Содержание мероприятий

1. Формирование нормативно-правовой базы и методических основ обязательного раскрытия экологической информации предприятий, расположенных на БПТ, в том числе:

- внесение изменений в Федеральный закон «Об охране озера Байкал» - положений о внедрении системы обязательного РЭИ для предприятий, расположенных на БПТ;
- разработка системы рейтингов и оценки экологического статуса предприятий по группам и типам
- формирование региональной нормативно-правовой базы по обязательному раскрытию информации об экологических показателях деятельности предприятий.

Исходя из международного опыта РЭИ, можно рекомендовать примерную систему категоризации деятельности предприятий РБ, представленную в нижеследующей таблице.

Категория	Технические требования
Зеленая	Технология очистки, соответствующая высшим стандартам мирового уровня и наилучшим доступным технологиям (НДТ), обеспечивающая минимизацию отходов и загрязнения
Голубая	Выше уровня стандартов, предписанных экологическими требованиями, действующими в настоящее время в РФ
Белая	На уровне стандартов, предписанных экологическими требованиями, действующими в настоящее время в РФ
Красная	Ниже уровня стандартов, предписанных экологическими требованиями, действующими в настоящее время в РФ
Черная	Нанесение серьезного ущерба окружающей среде, когда действенный контроль загрязнения практически отсутствует

При установлении требований к РЭИ следует, как использовать международный опыт, так и учесть опыт применения стандартов РЭИ, накопленный в коммунальном комплексе России. При этом рекомендуется начать с определения перечня легко контролируемых

показателей, при помощи которых можно категорировать предприятия в соответствии с экологическими показателями их деятельности.

2. Реализация пилотного проекта на БПТ. Примерными этапами пилотного проекта являются:

- отбор пилотной группы предприятий и разработка для нее порядка проведения мониторинга;
- сбор и оценка информации, полученной от пилотной группы предприятий;
- расширение перечня предприятий, таким образом, чтобы охватить все предприятия, расположенные на БПТ;
- введение системы обязательного широкого представления информации об экологическом статусе предприятий или объектов и доведения ее до общественности.

Альтернативными вариантами пилотного проекта являются его реализация на территории только РБ, либо одновременно в РБ и в Иркутской области.

3. Организация кампании по оценке результатов присуждения рейтингов предприятиям с представлением информации в СМИ и использованием системы РЭИ для выявления наиболее передовых в природоохранном отношении предприятий.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

В большинстве, мероприятия могут быть реализованы в рамках текущей деятельности органов публичной власти, прямые затраты и непосредственное влияние на бюджетные доходы отсутствуют. Определение методологии и плана реализации мероприятия может потребовать выполнения соответствующей научно-исследовательской работы. Стоимость выполнения данной работы может составить до 10 – 15 млн. руб.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятия пилотного проекта направлены на повышение эффективности УВР на БПТ и реализуются федеральными (первый этап – формирование правовых основ) и региональными (реализация пилотного проекта) органами власти. В случае получения положительных результатов, данный опыт может быть распространен на другие регионы РФ, для чего потребуются принятие соответствующих решений на федеральном уровне.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Формирование нормативно-правовой базы и методических основ обязательного раскрытия экологической информации предприятий, расположенных на БПТ	высокая	1 год	1 год
Реализация пилотного проекта на БПТ		1 год	1 год
Организация кампании по оценке результатов присуждения рейтингов предприятиям с представлением информации в СМИ и использованием системы РЭИ для выявления наиболее передовых в природоохранном отношении предприятий		3 – 6 месяцев	3 – 6 месяцев

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Рекомендованные мероприятия зависят друг от друга и осуществляются в предложенной последовательности.

Ожидаемый результат

- снижение объема сбросов вредных веществ в водные объекты;
- привлечение внимания общественности к проблематике состояния экосистемы оз. Байкал, налаживание контактов с общественностью при осуществлении экологического мониторинга;
- установление системы обмена информацией и данными между предприятиями-загрязнителями о показателях своей деятельности и ведения совместных работ.

2.1.5. Совершенствование системы мониторинга состояния экосистемы БПТ

Характеристика проблемы

В настоящее время государственный мониторинг состояния экосистемы оз. Байкал и БПТ осуществляется различными федеральными ведомствами, уполномоченными органами власти регионов, в пределах которых находится БПТ, с использованием данных учета и контроля, проводимого соответствующими российскими федеральными службами. Проводится специальный мониторинг состояния вод акватории озера Байкал по гидрохимическим и гидрофизикохимическим показателям, ежедневный мониторинг БПТ с космических аппаратов. Измерения температуры, волнения, уровня Байкала производятся регулярно на метеорологических станциях и полигонах Лимнологического института Сибирского отделения РАН. Информация о состоянии воздуха и воды БПТ в режиме реального времени доступны на сайтах Росгидромета.

По оценкам автором настоящего отчета, существующая система мониторинга экосистемы оз. Байкал обеспечивает важнейшими данными для получения информации о состоянии экосистемы, для оперативного выявления негативных тенденций. Однако система не обеспечивает получения полной, своевременной и достоверной информации о состоянии компонентов природной среды в рамках единого информационного пространства. Система также не обеспечивает данных, необходимых для определения всех параметров настоящих рекомендаций.

В настоящее время в связи с изменениями Федерального закона «Об охране окружающей среды», разработан проект Постановления Правительства РФ «О государственном экологическом мониторинге уникальной экологической системы озера Байкал» (ГЭМ Байкала). Постановление дает системное определение объекта мониторинга и устанавливает, что мониторинг экосистемы озера Байкала будет осуществляться с учетом особого режима хозяйственной и иной деятельности, видов деятельности, запрещенных или ограниченных на БПТ, требований к водному режиму озера, требований к охране и защите флоры и фауны БПТ (включая эндемичные виды), установленных федеральным законом «Об охране озера Байкал». Постановление о ГЭМ Байкала также определяет полномочия федеральных и региональных министерств и ведомств в области экологического мониторинга БПТ и в области прогнозирования изменений экосистемы оз. Байкал под воздействием природных и (или) антропогенных факторов.

В рамках ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории» предусмотрены мероприятия по развитию ГЭМ Байкала, в том числе модернизации государственной наблюдательной сети за состоянием окружающей среды. Реализация в полном объеме этих мероприятий позволит обеспечить получение достаточного объема достоверной и своевременной информации. Таким образом, в отношении развития ГЭМ Байкала существуют детальные наработки органов государственной власти РФ. Авторы в целом поддерживают данные наработки, настоящие рекомендации обобщают их и вносят отдельные предложения по уточнению.

Содержание мероприятий

1. Развитие нормативной правовой базы государственного экологического мониторинга Байкальской природной территории, в том числе:

- утверждение постановлением Правительства РФ Положение о государственном экологическом мониторинге уникальной экологической системы озера Байкал;
- внесении изменений в Положение об осуществлении государственного мониторинга водных объектов (Постановление Правительства РФ от 10.04.2007 №219) в части приведения его в соответствие с постановлением Правительства РФ от 09.08.2013 №681 и расширения видов регулярных наблюдений за состоянием водных объектов;
- разработка и утверждение подпрограммы государственного экологического мониторинга экологической системы озера Байкал в рамках ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории», повысив таким образом статус мероприятий по развитию ГЭМ Байкала;
- внесение изменений в Положение о Росприроднадзоре, исключив функции государственного регулирования в области государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал;
- внесение изменений в положения о национальных природных парках РФ и о государственных природных заповедниках в РФ в части расширения полномочий по передаче результатов ведения государственного экологического мониторинга национальными природными парками и природными заповедниками в Минприроды России.

2. Расширение и переоснащение государственной сети наблюдений за состоянием водных объектов по РБ.

Мероприятие предполагает реализацию в полном объеме мероприятий ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории». Осуществление мероприятия должно включать автоматизацию наблюдений, внедрение современных средств наблюдения, включая биомаркеры, высокочувствительные биосенсоры и дистанционное зондирование с борта космических аппаратов. Также отметим важность развития геоинформационного портала «Экологический мониторинг озера Байкал».

По своему характеру мероприятия должны производиться в отношении всей территории БПТ, в том числе в Иркутской области.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Мероприятие 1 может быть реализовано в рамках текущей деятельности органов публичной власти. Стоимость модернизации государственной сети наблюдений, по оценке, может составить 500 – 800 млн. руб. (экспертная оценка авторов исходя из стоимости сопоставимых объектов в РФ), наиболее вероятным источником средств является бюджет РФ.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятия реализуются федеральными органами государственной власти и преимущественно направлены на повышение эффективности УВР на БПТ.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Развитие нормативной правовой базы государственного экологического мониторинга Байкальской природной территории	высокая	1 год	1 год
Расширение и переоснащение государственной сети наблюдений за состоянием водных объектов по РБ	средняя	5-7 лет	5-7 лет

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Рекомендованные мероприятия могут осуществляться независимо друг от друга.

Ожидаемый результат

- упорядочение нормативной основы системы государственного экологического мониторинга и контроля охраны природы, конкретизация распределения полномочий;
- обеспечение органов власти и специалистов полной, актуальной и достоверной справочной и аналитической информацией о состоянии водных объектов РБ;
- повышение доступности данных ГЭМ Байкала для широкой общественности.

2.2. Совершенствование инструментов рационального использования и охраны водных ресурсов регулирования и взимания платы за использование воды, как ресурса

В данном разделе представлены рекомендации по инструментам, стимулирующим рациональное использование водных ресурсов (плата за воду, как природный ресурс), и позволяющих ограничивать загрязнение водных ресурсов и окружающей среды.

Существует два типа загрязнений водных ресурсов – точечное и диффузное, и методы борьбы с ними в международной практике существенно различаются (см. Отчет 2). Так, налог или плата за сбросы загрязняющих веществ, традиционными направлениями использования средств от поступления которых является финансирование водоохраных мероприятий и компенсация расходов государственных структур на очистку сточных вод и охрану водных ресурсов, применяется для контроля ограниченного числа точечных источников загрязнения. Для борьбы с диффузным, то есть поступающим из многочисленных рассредоточенных источников, загрязнением, в мире применяются: квотирование (например - квоты поголовья скота на единицу площади пастбища в Нидерландах или квоты на применение азотных удобрений в Дании), налоги (акцизы) на определенные виды продукции (пестициды, моторные масла), которые вносят наибольший вклад в загрязнение, повышенные ставки платы за сверхнормативное загрязнение и др. Некоторые из этих инструментов рекомендованы для использования в РБ.

2.2.1. Оптимизация ставок платы за извлечение воды

Характеристика проблемы⁵

Платежи за воду, как ресурс, осуществляются в РФ в форме платы за пользование водными объектами и в форме водного налога. Плата за забор воды и водный налог в РФ взимаются на волюметрической основе. Система платежей за воду используется только в

⁵ Подробнее см. разделы 1.4. и 3 Отчета 1 по проекту и отчет 2013 года.

качестве источника пополнения бюджетной системы (прежде всего, федерального бюджета) и не выполняет функцию регулирования потребления воды. Установление структуры платежей и величины ставок полностью осуществляется федеральными органами власти.

Ставки водного налога и платы за пользование водными объектами, находящимися в бассейне оз. Байкал, являются наиболее высокими из ставок, действующих в отношении всех водных объектов РФ. Повышенные значения ставок не отражают сравнительной редкости воды, как ресурса, в РБ В более широком плане, не соответствует лучшим международным практикам то, что данные платежи не используются в качестве инструмента регулирования объема и структуры потребления воды, а ставки платежей не связаны с объемом затрат на содержание водной инфраструктуры. Кроме того, установление ставок федеральными, а не региональными, органами не позволяет учесть реальной платежеспособности плательщиков налога в регионе (см. Отчет 1).

В настоящее время, подготовлен проект внесения изменений в Налоговый кодекс РФ и проект Постановления Правительства РФ, предусматривающий повышение ставок платы за воду более чем в три раза. При этом сохраняется наиболее высокая плата для оз. Байкал, рек и озер его бассейна. Повышение ставок существенно ухудшит экономическое положение плательщиков, прежде всего, Гусиноозерской тепловой станции, которая снабжает Бурятию электрической энергией, а также является градообразующим предприятием и источником теплового снабжения города Гусиноозерск (численность населения – 23,8 тыс. человек).

Содержание мероприятий

1. Приравнение ставок платежей за забор воды из водных объектов в Республике Бурятия к средним по бассейнам рек Восточной Сибири.

В настоящее время ставки по бассейнам рек Восточной Сибири находятся в интервале от 246 до 348 рублей за 1 тыс. куб. м забранной воды, по рекам и озерам бассейна озера Байкал - 576 рублей. После повышения ставок при одновременном изменении категории ставок водных объектов бассейна оз. Байкал ставки платежей должны составить 600 – 700 рублей за 1 тыс. куб. м забранной воды (при повышении ставок и без изменения категории – около 1483 рубля за 1 тыс. куб. м, согласно проекту постановления Правительства РФ).

2. Установление в Налоговом кодексе РФ и в Постановлении Правительства РФ от 30.12.2006 №876 «О ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности» права органов государственной власти субъектов РФ устанавливать повышающие коэффициенты при определении ставок платы за воду для плательщиков, использующих определенные технологии извлечения и использования воды. Предполагается, что используя данное право, региональные органы власти смогут установить отсроченные повышающие коэффициенты в отношении платы за извлечение воды, которые вступят в силу, если предприятие не изменит устаревшую водоемкую технологию на более эффективную к установленной дате.

Мероприятие рекомендовано исходя из международной практики, в которой данная схема используется достаточно часто (см. Отчет 2). Например, предприятия водоемких отраслей промышленности (такие как целлюлозно-бумажные комбинаты и кожевенные заводы), использующие наилучшие доступные технологии (НДТ) и (или) имеющие системы оборотного водоснабжения, платят за воду по более низкой ставке, тогда как предприятия, имеющие показатели удельного расхода воды на тонну выпускаемой продукции существенно выше среднеотраслевых, платят по более высокой ставке.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Отсутствие роста доходов федерального бюджета, который бы имел место в случае увеличения до 1483 руб. за 1 тыс. куб. м. Объем выпадающих доходов бюджета РФ оценивается в 250 – 300 млн. руб. ежегодно. Оценка эффекта от реализации мероприятия может быть произведена только после принятия решения о параметрах изменения системы налогообложения.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятия реализуются федеральными органами государственной власти. Мероприятие 1 направлено на повышение эффективности УВР на БПТ, мероприятие 2 является общим элементом водной политики России.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Приравнивание в Республике Бурятия ставки платежей за забор воды из водных объектов к средним по бассейнам рек Восточной Сибири	средняя	6 месяцев - 1 год	6 месяцев - 1 год
Установление права органов государственной власти субъектов РФ устанавливать повышающие коэффициенты при определении ставок платы за воду для плательщиков, использующих определенные технологий извлечения и использования воды	низкая	1 год	2-3 года

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Рекомендованные мероприятия могут осуществляться независимо друг от друга.

Ожидаемый результат

- установление ставок платежей за забор воды из водных объектов Республики Бурятия на уровне 600 – 700 рублей за 1 тыс. куб. м забранной воды после повышения ставок;
- стимулирование применения более эффективных и более экологичных («зеленых») технологий использования водных ресурсов промышленными потребителями, самостоятельно извлекающими воду, и предприятиями ВКХ.

2.2.2. Совершенствование начисления и взимания платы за негативное влияние на окружающую среду

Характеристика проблемы

Плата за сброс загрязняющих веществ в водные объекты является элементом экономического механизма природопользования в РФ, в том числе на БПТ, и призвана стимулировать экономическую ответственность за сокращение сбросов загрязняющих веществ в водные объекты. Плата взимается федеральными органами по базовым нормативам платы, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 12.06.2003 №344 за сброс 1 тонны загрязняющих веществ в пределах установленных нормативов допустимых сбросов (НДС) и в пределах установленных лимитов сбросов (временно согласованных сбросов). Соблюдение НДС, разработанных с учетом нормативов допустимого воздействия на водные объекты (НДВ) для оз. Байкал и рек его водосборного бассейна, на БПТ сегодня практически невозможно при технических возможностях

действующих очистных сооружений. Также имеет место проблема недостаточной координации деятельности органов власти и организаций при внедрению НДТ.

При расчете размера платы за негативное влияние на окружающую среду на БПТ применяется единый дополнительный повышающий коэффициент 2. Данный коэффициент не учитывает разный уровень экологической значимости территорий применения (см. Отчет 1). Предполагалось, что коэффициент стимулирует снижение сбросов на БПТ – территории особого экологического значения. Однако наиболее серьезные точечные загрязнители, являясь коммунальными организациями, осуществляют свою деятельность по регулируемым тарифам и не имеют возможности инвестировать в очистные сооружения без привлечения бюджетных средств. Таким образом, установление ставок платы на федеральном уровне не позволяет учесть специфику РБ при стимулировании загрязнителей снижать сбросы, в частности их экономические возможности.

Существуют отдельные дефекты системы регулирования платы за негативное воздействие, а именно: отсутствует плата за воздействие путем изменения гидрологического режима при использовании водных объектов для производства электроэнергии, не утверждены нормативы сброса в централизованные системы водоотведения

Содержание мероприятий

1. Создание Межведомственного совета по координации деятельности на БПТ по внедрению наилучших доступных технологий и достижению НДС - возможно, в рамках межведомственной комиссии по Байкалу, с привлечением специалистов: технологов, гидрологов, гидробиологов, химиков и пр.

2. Внесение изменений в нормативные акты, позволяющих установить дифференцированную плату по экологическим зонам с учетом вида загрязняющих веществ и микроорганизмов, вместо единого коэффициента 2 для всей БПТ.

Предлагаемые изменения включают изменения в постановление Правительства РФ от 12.06.2003 №344 и в Методику разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей, утвержденную приказом Минприроды России от 17.12.2007 №333. Рекомендуются ввести на БПТ дополнительные коэффициенты к базовым ставкам платы за сброс загрязняющих веществ, дифференцированные по экологическим зонам и с учетом экологической емкости территорий, определяемой по результатам научных исследований.

3. Дополнение перечня видов допустимых воздействий на водные объекты таким видом воздействия, как изменение гидрологического режима при использовании водных объектов для производства электроэнергии. Мероприятие реализуется путем внесения изменений в Методические указания по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты, утвержденные Приказом Минприроды России от 12.12.2007 №328.

4. Пересмотр нормативов предельно допустимого сброса для централизованных систем водоотведения и их абонентов на основе обоснования достижимости данных нормативов на БПТ.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Мероприятия 1 и 3 могут быть реализованы в рамках текущей деятельности Минприроды России, прямые затраты и непосредственное влияние на бюджетные доходы отсутствуют. Ориентировочная стоимость научно-исследовательских работ по дифференциации по экологическим зонам и экологической емкости территорий (мероприятие 2) может составить до 50 млн. руб. Ориентировочная стоимость научно-исследовательских работ в рамках мероприятия 4 может составить 20-30 млн. руб.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятие по созданию Межведомственного совета по координации деятельности на БПТ по внедрению наилучших доступных технологий и достижению НДС реализуется органами власти РБ. Мероприятия 2-4 реализуются федеральными органами государственной власти, при этом мероприятие 3 является общим элементом водной политики России, а мероприятия 2 и мероприятие 4 направлены на повышение эффективности УВР на БПТ.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Создание Межведомственного совета по координации деятельности по внедрению НДТ и достижению НДС на БПТ	высокая	1 год	1 год
Внесение изменений в нормативные акты, позволяющих установить на БПТ дифференцированную плату по экологическим зонам с учетом вида загрязняющих веществ и микроорганизмов	низкая	5-6 лет	5-6 лет
Дополнение перечня видов допустимых воздействий на водные объекты таким видом воздействия, как изменение гидрологического режима при использовании водных объектов для производства электроэнергии	средняя	3-5 лет	3-5 лет
Пересмотр нормативов предельно допустимого сброса для централизованных систем водоотведения и их абонентов на основе научного обоснования достижимости данных нормативов на БПТ	низкая	3-5 лет	5-7 лет

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Рекомендованные мероприятия могут осуществляться независимо друг от друга.

Ожидаемый результат

- разработка НДС с учетом НДТ и технических возможностей производств;
- практические рекомендации по внедрению НДТ у основных загрязнителей на БПТ, в том числе для очистных сооружений;
- совершенствование механизма взимания платежей на негативное воздействие на окружающую среду и, в результате, снижение объемов сбросов в центральной экологической зоне (ЦЭЗ) через поэтапное внедрение наилучших доступных технологий и соблюдения НДС.

2.2.3. Установление лимитов по массе сбросов определенных вредных веществ в водные объекты и поэтапное развитие рынка квот на сбросы

Характеристика проблемы

Как было показано в ходе выполнения предыдущих этапов работы, в РБ отмечен недостаточный уровень стимулирования загрязнителей к сокращению сбросов загрязняющих веществ в водные объекты и реализации соответствующих природоохранных мероприятий. Исходя из этого, предложено установить в РБ суммарные суточные лимиты по массе сбросов определенных вредных веществ в водные объекты, в

перспективе с разрешением предприятиям, систематически укладывающимся в лимиты, передавать (в том числе возмездно) третьим лицам права на недоиспользованные объемы сброса соответствующих веществ (см. Отчет 1).

Предлагаемое мероприятие основано на международном опыте. В основе торговли квотами на загрязнение лежит создание рынка прав на загрязнение. Такой рынок обеспечивает ситуацию, когда снижение уровня загрязнения происходит за счет тех предприятий, чьи затраты на снижение дополнительной единицы сбросов оказываются наименьшими. Система торговли разрешениями на сбросы представляет собой универсальный и гибкий инструмент, более лояльный по отношению к загрязнителям, чем административные запреты и стандарты (нормативы) и штрафные ставки платежей за сверхнормативные сбросы. Потенциально это обеспечивает снижение уровня загрязнения окружающей среды с меньшими издержками для общества, чем при действующей в РФ системе взимания платы и штрафов за сбросы.

Рынки торговли разрешениями (квотами) на сбросы загрязняющих веществ, как правило, регулируются особым законодательством, устанавливающим права собственности на эти разрешения, определяющим механизмы торговли, а также определяющим структуры, ответственные за управление и мониторинг торговли разрешениями (см. Отчет 2).

Практика использования рынков торговли квотами в современной системе регулирования природопользования и охраны природных ресурсов РФ практически отсутствует, в связи с этим ее внедрение будет сопряжено с серьезными административными усилиями. Кроме того, данная система до ее практической проверки может вызвать опасения в контексте значения экосистемы БПТ. Поэтому механизм рекомендуется использовать ограниченно: предприятиям, систематически укладывающимся в лимиты на сбросы, может быть разрешено передавать за плату третьим лицам права на недоиспользованные объемы сброса соответствующих загрязняющих веществ. На первом этапе при апробации инструмент можно использовать только в отношении отдельных загрязняющих веществ (БПК, ХПК, азот полный и аммонийный, фосфор, жиры и нефтепродукты, тяжелые металлы и т.п.) и по отдельным водным объектам.

Содержание мероприятий

1. Внесение в акты федерального природоохранного законодательства положений об установлении лимитов (в том числе суточных) по массе сбросов в водные объекты определенных химических веществ, таких как БПК, ХПК, фосфор, азот и др.
2. Установление в федеральном законодательстве положений, обеспечивающих возможность установления системы торговли разрешениями (квотами) на сбросы загрязняющих данных веществ, и о реализации пилотного проекта в РБ.

Указанные положения рекомендуется установить применительно к БПТ, в качестве пилотного региона. В качестве органа, отвечающего за выдачу разрешений (квот), следует определить орган государственной власти РБ (например, Министерство природных ресурсов РБ).

3. Реализация в РБ пилотного проекта по установлению лимитов сбросов загрязняющих веществ и постепенному развитию рынка квот. Этапами реализации мероприятия являются:

- разработка и утверждение методики определения объемов предельно допустимого суммарного суточного сброса ключевых загрязняющих веществ для всех хозяйствующих субъектов, расположенных на выбранных водотоках (на первом этапе рекомендуется определить реку Селенга с притоками);

- организационное и технологическое обеспечение системы мониторинга и учета сбросов, и торговли разрешениями в соответствии с регламентирующими федеральными документами;
- практическое внедрение системы мониторинга и рынка квот на сбросы.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Стоимость подготовительных работ предварительно можно оценить в 20-30 млн. руб. Данные средства необходимы для разработки методики определения объемов предельно допустимого суммарного суточного воздействия и для обеспечения администрирования. Объем финансирования определен исходя из того, что при оценке предельно допустимого уровня воздействия будут использованы результаты работ по исследованию влияния различных видов деятельности на состояние биосферы БПТ. Кроме того, указанный объем средств не включает стоимость технологического обеспечения системы мониторинга, оценка стоимости которого требует специального исследования.

Наиболее вероятным источником средств является бюджет РФ. Непосредственное влияние на доходы бюджетной системы отсутствует.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

В рамках пилотного проекта мероприятия направлены на повышение эффективности УВР на БПТ и реализуются федеральными (первый этап – формирование правовых основ) и региональными (реализация пилотного проекта) органами власти. В случае получения положительных результатов, данный опыт может быть распространен на другие регионы РФ, для чего потребуются принятие соответствующих решений на федеральном уровне.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Внесение в акты федерального природоохранного законодательства положений об установлении по массе сбросов определенных химических веществ в водные объекты	средняя	6 месяцев - 1 год	6 месяцев - 1 год
Установление в федеральном законодательстве положений, обеспечивающих возможность установления системы торговли разрешениями (квотами) на сбросы загрязняющих данных веществ, и возможность реализации пилотного проекта в РБ	низкая	6 месяцев - 1 год	6 месяцев - 1 год
Реализация в РБ пилотного проекта по установлению лимитов сбросов загрязняющих веществ и постепенному развитию рынка квот		2 – 3 года	2 – 3 года

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Указанные мероприятия зависят друг от друга и осуществляются в рекомендованной последовательности.

Ожидаемый результат

- установление лимитов сброса определенных загрязняющих веществ в водные объекты;

- пилотное внедрение системы разрешений и создание рынка квот на торговлю сбросами загрязняющих веществ в РБ и, в перспективе, распространение данного опыта на другие регионы России.

2.2.4. Введение сбора (налога) на токсичные сельскохозяйственные химикаты (пестициды, гербициды и другие) и синтетические моющие средства

Характеристика проблемы

Применение пестицидов и гербицидов является необходимым условием для получения стабильных урожаев сельскохозяйственных культур. Вместе с тем, систематическое использование стойких высокотоксичных пестицидов, особенно в чрезмерном количестве, отрицательно влияет на экосистемы и здоровье человека и животных. Также доказано негативное воздействие на водные ресурсы синтетических моющих средств. В их состав входят поверхностно-активные вещества, а также фосфорсодержащие вещества. На БПТ в связи с необходимостью охраны экосистемы оз. Байкал это имеет особое значение.

В России применение пестицидов осуществляется на основании “Государственного каталога пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации”, который устанавливает перечень разрешенных для применения пестицидов и гербицидов. В целом, российские ограничения в данной области существенно мягче рекомендаций Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ).

На БПТ специальные ограничения на применение токсичных сельскохозяйственных химикатов установлены только в центральной экологической зоне. В отношении синтетических моющих средств какие-либо ограничения полностью отсутствуют. По итогам проведенных в ходе реализации проекта экспертных обсуждений, была отмечена целесообразность ужесточения практики применения указанных веществ на БПТ. В частности, по данным экологов РБ, фосфорсодержащие синтетические моющие вещества приводят к гибели губок, очищающих воду оз. Байкал. Вместе с тем, степень научной проработанности вопроса влияния сельскохозяйственных химикатов и синтетических моющих средств на экосистему оз. Байкал проработана недостаточно.

Международный опыт показывает, что эффективным и широко применяемым механизмом регулирования применения токсичных пестицидов, гербицидов и других агрохимикатов, а также синтетических моющих средств может служить введение сбора (налога) на них (см. Отчет 2). Поскольку на территории РФ такие сборы (налоги) не используются, РБ может выступить в качестве пилотной территории для отработки соответствующего подхода.

Содержание мероприятий

1. Анализ влияния на экосистему БПТ сельскохозяйственных химикатов и синтетических моющих средств, оценка целесообразности запрета их применения и снижения интенсивности использования с использованием сборов (налогов).

На первом этапе требуется составить перечень наиболее токсичных и опасных для окружающей среды, биоразнообразия и здоровья людей сельскохозяйственных химикатов (пестицидов, гербицидов и др.). В качестве основы данного перечня целесообразно использовать классификатор ВОЗ.

Необходимо также проведение научных исследований, выявляющих влияние сельскохозяйственных химикатов и синтетических моющих средств на оз. Байкал во взаимосвязи с исследованиями, оценивающими антропогенное влияние на БПТ (см. раздел 2.3.3.). При этом оценка целесообразности запрета применения или снижения интенсивности использования тех или иных агрохимикатов должна производиться с учетом влияния на сельское хозяйство.

По итогам исследований должен быть сформирован перечень веществ, полностью

запрещенных к применению на БПТ, и перечень веществ, применение которых облагается специальным сбором (налогом), а также размер ставок сборов (налогов) по веществам. Ставки сбора (налога) должны быть дифференцированы в зависимости от степени опасности (токсичности) и влияния веществ на состояние окружающей среды, экосистемы и здоровье населения.

2. Установление запретов на применение наиболее токсичных сельскохозяйственных химикатов и сборов (налогов) на разрешенные к применению агрохимикаты и синтетические моющие средства, в том числе:

- установление в федеральном законодательстве (Федеральный закон «Об охране озера Байкал», Налоговый кодекс РФ и другие законодательные акты) норм о запретах и о сборах (налогах) на синтетические моющие средства и разрешенные виды сельскохозяйственных химикатов
- правовое и организационное обеспечение сборов (налогов) и контроля соблюдения запретов региональными органами власти.

Требует специальной проработки выбор механизма и масштаба внедрения рекомендуемых сборов (налогов). Альтернативными вариантами являются:

- взимание при продаже или при использовании;
- внедрение на территории БПТ (в РБ, либо одновременно в РБ и в Иркутской области) или на территории РФ в целом.

В отношении синтетических моющих веществ можно рекомендовать взимать налог при продаже этой продукции, вне зависимости от масштаба применения. В случае применения данного механизма только на БПТ, внедряется специальный региональный сбор (налог), при применении на федеральном уровне следует говорить об акцизе (и эквивалентной ввозной пошлине).

В отношении пестицидов, гербицидов и других агрохимикатов, в случае общероссийского внедрения инструмента, сбор (налог) может взиматься как при производстве и ввозе (импорте) в РФ облагаемых видов продукции, так и при их продаже на территории РФ (акциз). Гораздо более сложной представляется организация пилотного проекта на территории только БПТ. Взимание налога при продаже серьезно упрощает администрирование, но связано с риском массового уклонения от уплаты налога путем приобретения химикатов за пределами БПТ. Взимание же налога с юридических лиц, использующих агрохимикаты на территории РБ, будет намного сложнее и затратнее в администрировании, а в отношении физических лиц – это почти нереально.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Мероприятия могут быть реализованы в рамках текущей деятельности органов публичной власти. Введение сбора (налога) на агрохимикаты со ставками, дифференцированными в зависимости от класса токсичности облагаемой продукции, может оказать заметное воздействие на сельское хозяйство в регионе применения инструмента. Соответствующие оценки, а также оценки потенциального объема поступлений, требуют специального анализа, выходящего за рамки настоящей работы.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

В зависимости от решения о масштабе реализации, мероприятия могут быть направлены на повышение эффективности УВР на БПТ, либо РФ в целом. Мероприятия реализуются федеральными и региональными органами власти.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Анализ влияния на экосистему БПТ сельскохозяйственных химикатов и синтетических моющих средств, оценка целесообразности введения запретов и сборов (налога) или снижения интенсивности их использования.	низкая	6 месяцев – 1 год	6 месяцев – 1 год
Установление запретов на применение наиболее токсичных сельскохозяйственных химикатов и сборов (налога) на разрешенные к применению агрохимикаты и на синтетические моющие средства		1 - 2 года	3 - 4 года

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Указанные мероприятия зависят друг от друга и осуществляются в рекомендованной последовательности.

Ожидаемый результат

- снижение объемов использования и обращения пестицидов и гербицидов в РБ, и (или) в РФ в целом;
- снижение объемов диффузного загрязнения водных ресурсов РБ (или РФ в целом) токсичными агрохимикатами, поверхностно-активными веществами и фосфорсодержащими веществами.

2.2.5. Совершенствование системы обращения с отходами на Байкальской природной территории и стимулирование безопасной переработки экологически вредной продукции

Характеристика проблемы

Серьезной проблемой экосистемы РБ, в том числе, с точки зрения негативного влияния на водные ресурсы, является проблема обращения с коммунальными отходами, включая твердые и жидкие бытовые отходы. Проблему определяют следующие факторы:

- существующая в РБ система сбора, вывоза и безопасного размещения коммунальных отходов из центральной экологической зоны БПТ не в полной мере обеспечивает защиту водных объектов от диффузного загрязнения, а прибрежных зон и поверхностных водных объектов от загрязнения мусором;
- отсутствие экономической мотиваций и административного принуждения к соблюдению закона и правил приводит к загрязнению водных ресурсов фильтратом со свалок, образованию стихийных свалок, замусориванию прибрежных территорий;
- на территории РБ фактически отсутствует система вторичной переработки бытовых и производственных отходов, что приводит к отвлечению значительных территорий РБ под полигоны для размещения твердых бытовых отходов;
- мощность существующей инфраструктуры сбора и использования отработанных моторных масел, подсланевых вод с судов не отвечает масштабу судоходства;
- действующая практика использования штрафов за нарушение водного и природоохранного законодательства свидетельствует о недостаточности системы административного обеспечения его соблюдения;

- органы местного самоуправления, на которые возложены полномочия по решению задач обращения с отходами, не справляются с ними из-за нехватки финансовых средств.

Данная проблема особенно актуальна в связи с тем, что осуществляемое региональными органами государственной власти РБ развитие туризма, предполагает увеличение антропогенной нагрузки на регион, особенно на БПТ, в том числе, увеличение забора воды, объемов сброса сточных вод в водные объекты. Засорение территорий твердыми бытовыми и жидкими отходами может ухудшить экологическую ситуацию в БПТ.

В Республике Бурятия также актуальна проблема переработки экологически вредных отходов потребления. В регионе отсутствует система раздельного сбора таких отходов (в том числе отработанные ртутные и люминесцентные лампы, аккумуляторы, элементы питания (батарейки), оборудование и оргтехника (холодильники, кондиционеры, и т.д.), в результате чего опасные отходы попадают в бытовые отходы, смешиваются с ними, а содержащиеся в них вредные вещества попадают в окружающую среду, в том числе, в водные объекты.

Содержание мероприятий

По мнению авторов, экологически устойчивое развитие РБ должно включать формирование системы переработки и вторичного использования отходов на территории РБ. Данная система должна решать следующие задачи:

- минимизация образования отходов;
- рециклинг или повторное использование отходов⁶;
- размещение производств по переработке отходов потребления товаров (продукции), содержащих вредные вещества, за пределами БПТ;
- безопасная переработка, утилизация, размещение, захоронение отходов, особенно опасных, не допускающая нанесения вреда окружающей среде;
- оптимизация транспортировки и обработки отходов;
- реабилитация подвергшейся загрязнению окружающей среды.

Для реализации поставленных задач рекомендуется реализовать следующие мероприятия.

1. Централизация полномочий в области обращения с отходами на уровне регионов России. Данное мероприятие реализуется путем внесения изменений в федеральное законодательство об обращении с отходами и о полномочиях органов публичной власти, а также путем принятия соответствующих подзаконных актов.

2. Формирование правовых основ управления отходами и размещения объектов по переработке отходов, содержащих вредные вещества, в РБ, в том числе:

- принятие законодательной базы создания системы управления отходами и размещения объектов по переработке отходов, содержащих вредные вещества, на территории РБ;
- утверждение Правительством РБ концепции и схемы управления отходами и размещения объектов по переработке отходов, содержащих вредные вещества, исходя из принципов расположения данных объектов за пределами БПТ и обеспечения разумной транспортной доступности от мест сбора до мест переработки и размещения экологически вредных отходов потребления.

⁶ Обратной стеклянной и пластиковой тары, регенерированного отработанного моторного масла или его использование для отопления объектов социального или коммерческого использования; и использование вторичных материалов, вырабатываемых при рециклинге ценных фракций отходов производства и потребления – стекла, пластика, металлов, бумаги и картона, и т.д.

3. Создание регионального оператора управления коммунальными отходами. Рекомендуется наделить его полномочиями по организации на всей территории РБ: сбора, вывоза, утилизации твердых и жидких отходов всех классов опасности, включая отходы, содержащих вредные вещества; отдельного сбора отходов, которые могут использоваться повторно или подлежат рециклингу; ликвидации и рекультивации существующих свалок, мест скопления отходов на территории БПТ.
4. Реализация комплекса мер по очистке территорий РБ, прежде всего, центральной экологической зоны БПТ, закрытию и рекультивации мест размещения (утилизации) коммунальных отходов, не отвечающих экологическим требованиям.
5. Формирование правовых и экономических условий для повторного использования и рециклинга отходов, в том числе, путем представления земельных участков под строительство производств по переработке (рециклингу) отходов, участия РБ в организациях, осуществляющих переработку отходов, представление государственных гарантий для привлечения заемных средств. Ключевую роль в организации рециклинга играет тесное взаимодействие государства и бизнеса, направленное на улучшение экологической обстановки без ущерба экономическому развитию территории.
6. Ужесточение контроля и ответственности за соблюдение санитарных и экологических требований на территории БПТ, в том числе увеличение размеров санкций за нарушения (внесение изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях) и увеличение штата инспекторов.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Стоимость выполнения работ, указанных в мероприятиях 4 и 5, предварительно можно оценить в 1 100 млн. руб. (экспертная оценка исходя из стоимости сопоставимых объектов в РФ). Средства частных инвесторов направляются, прежде всего, в создание объектов инфраструктуры переработки экологически вредных отходов, в то время, как бюджетные средства – в создание полигонов, закрытие и рекультивацию мест размещения (утилизации) коммунальных отходов, не отвечающих экологическим требованиям, очистку замусоренных территорий. Бюджетное финансирование мероприятий предлагается распределить между органами власти и целевым фондом поддержки БПТ, в случае его создания (подробнее см. раздел 2.5.2 настоящего отчета).

Мероприятия 1 и 2 могут быть реализованы в рамках текущей деятельности органов публичной власти. Оценка расходов на реализацию мероприятий 3 (создание регионального оператора) и 6 (в части увеличения штата инспекторов) требует специального исследования.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятия 1 и 6 реализуются федеральными органами государственной власти, мероприятия 2-5 региональными органами власти. Мероприятие 1 затрагивает всю территорию РФ, прочие мероприятия направлены на повышение эффективности УВР и управление экосистемой оз. Байкал в целом.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Централизация полномочий в области обращения с отходами на уровне регионов России	высокая ⁷	6 месяцев	6 месяцев
Формирование правовых рамок управления отходами и размещения объектов по переработке отходов, содержащих вредные вещества, в РБ		1 год	1 год
Создание регионального оператора управления коммунальными отходами и наделение его полномочиями по организации на всей территории РБ		6 месяцев	6 месяцев
Реализация комплекса мер по очистке территорий РБ, прежде всего, центральной экологической зоны БПТ, закрытию и рекультивации мест размещения (утилизации) коммунальных отходов, не отвечающих экологическим требованиям	низкая	1-2 года	5-6 лет
Формирование правовых и экономических условий для повторного использования и рециклинга отходов	низкая	1-2 года	3-4 года
Ужесточить контроль и ответственность за соблюдение санитарных и экологических требований на территории БПТ	средняя	1-2 года	1-2 года

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Мероприятия 1-3 зависят друг от друга и осуществляются в рекомендованной последовательности. Мероприятия 4-6 могут осуществляться независимо друг от друга

Ожидаемый результат

В краткосрочной перспективе:

- создание единого оператора, ответственного за организацию сбора и вывоза коммунальных отходов на БПТ, и их безопасное размещение или утилизацию;
- снижение уровня замусоренности территорий БПТ, ликвидация свалок;
- создание системы безопасной переработки экологически вредных отходов потребления, обеспечивающей минимальное влияние на экологию РБ.

В среднесрочной перспективе:

- закрытие и рекультивация мест размещения (утилизации) коммунальных отходов, не отвечающих экологическим требованиям;
- налаживание раздельного сбора и переработки отходов, включая отходы повышенного класса опасности и ценные фракции бытовых отходов;
- организация вторичного использования отдельных видов опасных отходов;
- создание устойчивой системы мотиваций соблюдения санитарных и экологических требований на территории БПТ.

⁷ Политическая достижимость оценена как высокая в связи с тем, что такой законопроект в настоящее время рассматривается в Государственной Думе РФ и активно обсуждается профессиональным сообществом (законопроект №584399-5).

2.3. Развитие инструментов содействия капитализации Байкальской природной территории

В данном разделе приводятся рекомендации по применению экономических и иных инструментов для сохранения экосистемы и повышения капитализации Байкальской природной территории при осуществлении на данной территории экономической деятельности.

2.3.1. Оценка природного капитала экосистемы Байкала

Характеристика проблемы

Расположение озера Байкал в границах РБ - это серьезное конкурентное преимущество для развития региона. Однако в настоящее время регион получает мало экономических преимуществ от того, что на ее территории находится оз. Байкал, и пока слабо использует его как ресурс развития.

По мнению авторов и подавляющего большинства специалистов, принявших участие в обсуждениях рекомендаций, в условиях ограничений на хозяйственную деятельность в ЦЭЗ БПТ устойчивое и самостоятельное развитие РБ возможно только при условии капитализации потенциала оз. Байкал. Капитализация природного потенциала БПТ путем развития экосистемных услуг и поддержки эколого-ориентированных видов деятельности необходима, чтобы обеспечить устойчивое развитие РБ, в том числе гарантировать достаточный финансовый поток (поток доходов) и объем финансирования на поддержку и развитие водного сектора, которого сегодня региону ощутимо не хватает. В этой связи, оценка природного капитала оз. Байкал выделена в качестве специальной рекомендации.

Содержание мероприятий

1. Проведение работ по оценке природного капитала экосистемы Байкала.

Работы рекомендуется провести в рамках реализации ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие БПТ». На первом этапе работ требуется сформировать методологическую базу оценки природного капитала исходя из международного опыта и с учетом особенностей БПТ и управления природными ресурсами в РФ в целом. На втором этапе рекомендуется провести следующие работы:

- экономическая оценка потенциала экосистемных услуг на БПТ (на основе аналитических и полевых работ);
- обоснование приоритетов в развитии эколого-ориентированных видов деятельности и форм их поддержки;
- подготовка проектов правовых актов, обеспечивающих внедрение платежей за экосистемные услуги;
- оценка ожидаемых выгод в виде ускоренного развития БПТ.

2. Разработка концепции развития эколого-ориентированных видов деятельности, разработки и внедрения экосистемных платежей в целях сохранения и восстановления водосборных и водоохраных функций экосистем на БПТ.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Стоимость выполнения соответствующих работ предварительно можно оценить в 10 – 25 млн. руб. на первом (методическом) этапе и в 200 – 300 млн. руб. на втором этапе, который предполагает проведение полного комплекса исследований (экспертная оценка исходя из стоимости крупных научных исследований природоохранной тематики в РФ).

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятия реализуются федеральными органами государственной власти и направлены на повышение эффективности УВР на БПТ.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Проведение работ по оценке природного капитала экосистемы Байкала	средняя	2-3 года	2-3 года
Разработка концепции развития эколого-ориентированных видов деятельности, разработки и внедрения платежей за экосистемные услуги в целях сохранения и восстановления водосборных и водоохраных функций экосистем на БПТ		2-3 года	2-3 года

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Указанные мероприятия зависят друг от друга и осуществляются в рекомендованной последовательности.

Ожидаемый результат

- разработка методической основы для оценки природного капитала экосистем на территории РФ;
- научное обоснование приоритетных мероприятий, способных максимально содействовать ускорению социально-экономического развития БПТ за счет внедрения платежей за пользование экосистемными услугами и развития эколого-ориентированных видов деятельности на БПТ.

2.3.2. Упорядочение системы экологической регламентации на Байкальской природной территории

Характеристика проблемы

Законодательством РФ предусмотрена жесткая система экологической регламентации хозяйственной деятельности на БПТ. Однако в этой системе есть пробелы из-за отсутствия ряда предусмотренных законом «Об охране оз. Байкал», но пока не принятых актов, регламентирующих хозяйственную деятельность и охрану окружающей среды на БПТ.

Кроме того, есть потребность в устранении технических дефектов экологической регламентации хозяйственной деятельности на БПТ. Эта потребность, прежде всего, связана с необходимостью пересмотра нормативов предельно допустимого воздействия на экосистему оз. Байкал (в том числе объема сбросов загрязняющих веществ) и обоснования нормативов в области охраны окружающей среды. Пересмотр нормативов и уточнение методик должны осуществляться на основании результатов предварительно проведенных научных исследований по определению влияния антропогенного воздействия на состояние экосистемы Байкала (см. раздел 2.3.3.).

Содержание мероприятий

1. Разработка и утверждение нормативных правовых актов, предусмотренных Федеральным законом «Об охране оз. Байкал», в том числе:

- описание и утверждение распоряжением Правительства РФ границ водоохранной зоны оз. Байкал, подготовка перечня объектов, размещенных в водоохранной зоне;

- разработка и утверждение постановлением Правительства РФ Правил ликвидации или репрофилирования экологически опасных хозяйственных объектов на БПТ;
- разработка и утверждение постановлением Правительства РБ Правил организации туризма и отдыха в центральной экологической зоне БПТ в соответствии с правилами, обеспечивающими соблюдение предельно допустимых норм нагрузок на окружающую среду в ЦЭЗ.

2. Усиление обоснованности нормирования в рамках экологической регламентации хозяйственной деятельности на БПТ на основании проведения научных исследований по определению влияния антропогенного воздействия на состояние экосистемы Байкала:

- пересмотр нормативов предельно допустимого воздействия на экосистему оз. Байкал;
- обоснование нормативов в области охраны окружающей среды, оценка и прогнозирование экологических, социальных, экономических последствий применения нормативов в области охраны окружающей среды.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Мероприятия могут быть реализованы в рамках текущей деятельности органов публичной власти, прямые затраты и непосредственное влияние на бюджетные доходы отсутствуют (расходы на указанные научные исследования учтены в разделе 2.3.3.).

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятия преимущественно реализуются федеральными органами государственной власти и направлены на повышение эффективности УВР на БПТ. В части утверждения Правил организации туризма и отдыха в центральной экологической зоне БПТ и организации научных исследований мероприятия реализуются органами публичной власти Республики Бурятия.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Разработка и утверждение нормативных правовых актов, предусмотренных Федеральным законом «Об охране оз. Байкал»	средняя	1-3 года	3-5 лет
Усиление обоснованности нормирования в рамках экологической регламентации хозяйственной деятельности на БПТ на основании проведения научных исследований по определению влияния антропогенного воздействия на состояние экосистемы Байкала	средняя	1-2 года	3-4 года

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Рекомендованные мероприятия могут осуществляться независимо друг от друга.

Ожидаемый результат

- гармонизация законодательства и совершенствование экологической регламентации хозяйственной деятельности на БПТ;
- развитие экономической деятельности в РБ при сохранении целостности экосистемы Байкала.

2.3.3. Смягчение системы административных запретов с расширением применения экономических инструментов управления в отношении деятельности в центральной экологической зоне Байкальской природной территории

Характеристика проблемы

Установленные федеральными нормативными актами ограничения и природоохранные требования на БПТ повышают затраты производителей и влекут за собой издержки упущенных экономических возможностей для Республики Бурятия (по оценкам органов власти РБ, регион ежегодно теряет 5-7% объема ВРП). В частности, это означает, что система ограничений и требований снижает уровень жизни населения региона.

Проведенный в рамках проекта анализ ситуации в РБ позволяет рекомендовать смягчение системы административных инструментов, связанных с БПТ, и расширение применения экономических инструментов. В соответствии с мировой практикой, в тех случаях, когда потенциальный экологический ущерб является неприемлемым, акцент делается на административных инструментах. Если же потенциальный ущерб локален и некритичен (например, в ситуации, когда один из многих загрязнителей даже при превышении лимитов сброса не наносит критического ущерба экосистеме), приоритет обычно отдается созданию стимулов с помощью экономических и других инструментов (см. Отчеты 1 и 2). **Данный подход рекомендуется и для БПТ.**

В 2014 г. был отменен ряд запретов на деятельность в центральной экологической зоне БПТ, в том числе запреты:

- на строительство зданий и сооружений предприятий, осуществляющих отдельные виды деятельности, которая не наносит вреда окружающей среде;
- на розлив питьевой воды и переработку овощей и ягод с подсобных и фермерских хозяйств, производство лекарственных растительных препаратов и т.д.

По оценке авторов, эта отмена улучшит перспективы социально-экономического развития РБ без серьезного увеличения экологических рисков.

Однако в целом обоснование возможности смягчения административных запретов в тех случаях, когда оно не несет потенциала критических последствий для экосистемы оз. Байкал, должно стать предметом отдельной специальной работы. Пределы допустимого смягчения запретов и ограничений с точки зрения влияния на природный комплекс ЦЭЗ сегодня не установлены. Отдельные исследования в этой сфере сегодня существуют, но они, как правило, не сфокусированы на выявлении допустимого коридора смягчения запретов исходя из реального или потенциального ущерба экосистеме.

Также следует отметить, что одновременно со снятием указанных запретов, федеральным законодательством была установлена обязательность проведения государственной экологической экспертизы федерального уровня проектов строительства и реконструкции всех объектов на БПТ, что значительно увеличивает сроки получения разрешений на строительство объектов и расходы на его проведение.

Содержание мероприятий

1. Проведение научных исследований, выявляющих влияние различных видов деятельности на состояние биосферы БПТ.

Необходимо провести серию научных исследований для выявления влияния различных видов деятельности (а в ряде случаев — также отдельных объектов и организаций) на биосферу БПТ. Данные исследования рекомендуется провести в рамках реализации ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие БПТ». Специально отметим, потребность в проведении специальных исследований по изучению вопроса влияния

вечной мерзлоты на уровне загрязнения подземных вод в РБ, которая была выявлена в ходе первого этапа работ по проекту.

2. По результатам проведенных научных исследований, внесение изменений в постановление Правительства РФ от 31.08.2001 №643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» в части пересмотра перечня запрещенных видов деятельности в ЦЭЗ.

Рекомендуется пересмотреть полный запрет ряда видов деятельности, необходимых для нормального функционирования и развития поселений центральной экологической зоны на основе указанных выше принципов. Перечень допустимых изменений будет сформулирован по результатам научных исследований, которые, в частности, позволят определить допустимые объемы и зоны вырубki леса и заготовки древесины, строительства объектов транспортной, энергетической и коммунальной инфраструктуры и т. д.

3. Внесение изменений в Федеральный закон от 23.11.1995 №174-ФЗ «Об экологической экспертизе» в части уточнения перечня объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня.

Рекомендуется сохранить требование о федеральной экспертизе только в отношении объектов, потенциальное влияние на экосистему оз. Байкал особенно велико.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Стоимость проведения рекомендованных исследований предварительно можно оценить в 300 – 500 млн. руб. (экспертная оценка исходя из стоимости крупных научных исследований природоохранной тематики в РФ).

Потенциальный эффект от смягчения системы административных мер, по оценке, может составить до 1 – 1,5% прироста ВРП и до 200-300 млн. дополнительных налоговых поступлений в бюджетную систему РФ в год.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятия реализуются федеральными органами государственной власти и направлены на повышение эффективности УВР на БПТ.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Проведение научных исследований, выявляющих влияние различных видов деятельности на состояние биосферы БПТ	низкая	2-3 года	2-3 года
Внесение изменений в постановление Правительства РФ от 31.08.2001 №643 в части пересмотра перечня запрещенных видов деятельности в ЦЭЗ по результатам проведенных научных исследований		2-3 года	3-4 года
Внесение изменений в Федеральный закон от 23.11.1995 №174-ФЗ «Об экологической экспертизе» в части уточнения перечня объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня	средняя	6 месяцев – 1 год	1-2 года

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Мероприятия 1 и 2 зависят друг от друга и осуществляются в рекомендованной последовательности. Мероприятие 3 может осуществляться отдельно.

Ожидаемый результат

- определение предельно допустимых нагрузок на природную среду и объемов изъятия природных ресурсов (в том числе в отношении отдельных видов экономической деятельности);
- смягчение административных барьеров при осуществлении деятельности по строительству и реконструкции объектов на БПТ;
- создание условий для необходимых для нормального функционирования и развития поселений центральной экологической зоны, содействие ускорению социально-экономического развития БПТ (за счет внедрения платежей за пользование экосистемными услугами и развития эколого-ориентированных видов деятельности на БПТ).

2.3.4. Государственная поддержка эколого-ориентированных видов деятельности (для повышения капитализации Байкальской природной территории)

Характеристика проблемы

В настоящее время в Республике Бурятия государственная поддержка эколого-ориентированных видов деятельности заключается, в основном, в поддержке развития инфраструктуры туризма за счет средств ФЦП и РЦП и туристического бизнеса, а также поддержки системы обращения с отходами, за счет республиканского бюджета. Авторы оценивают эту поддержку как недостаточную для развития видов экономической деятельности, адекватных особому режиму природопользования на БПТ.

Внесение в 2014 г. в перечень запрещенных в центральной экологической зоне БПТ видов деятельности изменений, создающих условия для формирования в РБ сектора экологического бизнеса, является положительным шагом. Необходимо дальнейшее стимулирование экономической деятельности, не представляющих угрозы для окружающей среды БПТ.

Содержание мероприятий

1. Включение поддержки эколого-ориентированных видов деятельности в число приоритетов социально-экономического развития Республики Бурятия.

В нормативные правовые акты РБ, устанавливающие приоритеты социально-экономического развития региона (Закон РБ от 14.03.2011 №1903-IV «О Программе социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2020 года» и др.) предлагается включить поддержку экологически ориентированных видов деятельности на БПТ. В рамках данного проекта был сформулирован следующий предварительный перечень таких видов деятельности:

- экологический и иной туризм с ответственностью по отношению к ненарушенным природным территориям;
- производство бутилированной байкальской воды;
- сбор и переработка дикоросов;
- производство экологически чистых продуктов питания без применения пестицидов, гербицидов, синтетических удобрений и стимуляторов роста;
- использование альтернативных источников энергии;
- экологический аудит и консалтинг;

- создание научно-образовательных центров, лабораторий, научно-производственных комплексов для разработки и испытания новых подходов и технологий экологической направленности.
2. Совершенствование нормативно-правового обеспечения государственной поддержки развития экологически ориентированных видов деятельности на БПТ. В рамках мероприятия предлагается внести в нормативные акты РБ следующие изменения:
- в законы РБ и подзаконные акты – в части распространения государственной поддержки на экологически ориентированные инвестиционные проекты в форме предоставления государственных гарантий РБ, налоговых льгот, инвестиционных налоговых кредитов и передачи государственного имущества Республики Бурятия в аренду на льготных условиях или в залог:
 - Закон РБ от 08.05.2009 №868-IV «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории РБ»;
 - Закон РБ от 26.11.2002 №145-III «О некоторых вопросах налогового регулирования в РБ, отнесенных законодательством РФ о налогах и сборах к ведению субъектов РФ»;
 - в Закон РБ от 16.03.2012 №2625-IV «О государственно-частном партнерстве в РБ» – в части дополнения понятия «общественно значимые проекты» эколого-ориентированными видами деятельности.
3. Формирование организационной структуры (уполномоченного органа Республики Бурятия) для исполнения полномочий по государственной поддержке экологически ориентированных видов деятельности.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Мероприятия могут быть реализованы в рамках текущей деятельности органов публичной власти. Оценка эффектов должна производиться в отношении конкретных проектов.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятия реализуются региональными органами публичной власти РБ и направлены на повышение эффективности УВР на БПТ.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Включение поддержки эколого-ориентированных видов деятельности в число приоритетов социально-экономического развития Республики Бурятия	средняя	3 – 6 месяцев	3 – 6 месяцев
Совершенствование нормативно-правового обеспечения государственной поддержки развития экологически ориентированных видов деятельности на БПТ		1-2 года	1-3 года
Формирование организационной структуры для исполнения полномочий по государственной поддержке экологически ориентированных видов деятельности		1-2 года	3-4 года

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Указанные мероприятия зависят друг от друга и осуществляются в рекомендованной последовательности.

Ожидаемый результат

- создание правовых и организационных условий для экономического стимулирования эколого-ориентированных видов деятельности на БПТ.

2.3.5. Внедрение взимания платы за экосистемные услуги

Характеристика проблемы

В мировой практике плата за экосистемные услуги является важным экономическим инструментом УВР (об использовании термина в настоящем проекте см. врезку А).

Врезка А
Плата за экосистемные услуги
<p>Плата за экосистемные услуги в настоящем проекте понимается как компенсация со стороны потребителей экосистемных услуг (то есть услуг, при оказании которых потребители получают выгоды от экосистем) в пользу лиц в собственности (ведении) которых находятся ресурсы экосистемы. Установление платы за экосистемные услуги означает создание рынка услуг, которые ранее не имели цены, хотя их получение создает экономические преимущества. Наиболее распространенными экосистемными услугами, связанными с УВР, являются услуги по:</p> <ul style="list-style-type: none">• обеспечению водой определенного качества;• сохранению биоразнообразия;• сохранению эстетической ценности природных объектов, доступных для посещения;• поглощению углерода. <p>Источник: второй промежуточный отчет по проекту (Отчет 2)</p>

Внедрение взимания платы за экосистемные услуги может служить стимулом для повышения качества экосистем, оказать положительное влияние на состояние водохозяйственного комплекса и на ситуацию в области природопользования за счет формирования необходимого для этого финансового потока – доходов от оказания экосистемных услуг.

В Республике Бурятия, как и в Российской Федерации в целом, роль данного механизма пока очень ограничена и почти полностью сводится к использованию особо охраняемых природных территорий (ООПТ). Тем не менее, в РБ и в бассейне оз. Байкал имеется очень значительный потенциал для расширения сферы его применения. Как и по ряду других направлений деятельности, БПТ с ее уникальной экосистемой и особым регулированием природопользования могла бы стать для России пилотной территорией в области внедрения платы за экосистемные услуги.

Содержание мероприятий

Виды экосистемных услуг, связанные с УВР бассейна озера Байкал определяются в результате оценки природного капитала экосистемы Байкала, конкретный перечень мероприятий формируется исходя из концепции, подготовленной в результате специального исследования (см. раздел 2.3.1.). В рамках настоящих рекомендаций предварительно были выделены следующие направления деятельности.

1. Установление (увеличение) и упорядочивание платы за пользование природными ресурсами, в частности:

- развитие входной платы за посещение особо охраняемых природных территорий (в том числе за въезд и автомобильную парковку) – необходимо разработать систему организации платежей и сбора средств с целью привлечения необходимых

ресурсов для компенсации затрат, которые несут ООПТ и организации, предоставляющие экосистемные услуги в целях сохранения биоразнообразия и восстановления экосистем;

- разработка и внедрение системы мобилизации средств за счет введения на БПТ “курортного сбора”, взимаемого с каждого посетителя за каждые сутки пребывания.

2. Внедрение системы добровольных соглашений между частными производителями и правительством РБ в области компенсации затрат на охрану природы и сохранение биоразнообразия.

3. Создание специального фонда для взимания и аккумуляции части платы за экосистемные услуги с возможностью целевого использования полученных средств на развитие водного сектора РБ и бассейна озера Байкал.

Оптимальным вариантом реализации мероприятия является аккумуляция средств в целевом фонде поддержки Байкальской природной территории (см. раздел 2.5.2). Если рекомендация по созданию государственной корпорации не будет реализована, целесообразно выработать иное решение по обеспечению целевого характера расходования средств на охрану экосистемы оз. Байкал.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Получение соответствующих оценок требует специальных исследований и анализа, выходящих за рамки настоящей работы.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятия реализуются федеральными (первый этап) и региональными (приведение региональных актов в соответствие с федеральными) органами власти и направлены на повышение эффективности УВР на БПТ. Целесообразно осуществлять данные мероприятия не только на территории РБ, но и в Иркутской области

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятий	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Установление (увеличение) и упорядочивание платы за пользование природными ресурсами	средняя	1-2 года	2-3 года
Внедрение системы добровольных соглашений между частными производителями и правительством РБ в области компенсации затрат на охрану природы и сохранение биоразнообразия	низкая	2-3 года	2-3 года
Создание специального фонда для взимания и аккумуляции части платы за экосистемные услуги с возможностью целевого использования полученных средств на развитие водного сектора РБ и бассейна озера Байкал	средняя	2-3 года	2-3 года

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Рекомендованные мероприятия могут осуществляться независимо друг от друга.

Ожидаемый результат

- существенное расширение платных экосистемных услуг на БПТ, увеличение финансирования природоохранных мероприятий за счет данной платы;

- дальнейшее развитие системы особо охраняемых природных территорий за счет привлечения дополнительных средств, вклад в сохранение биоразнообразия.

2.3.6. Перераспределение гидроэнергетической ренты и внедрение компенсационных платежей за ущерб, наносимый экосистеме озера Байкал и экономике прибрежных районов

Характеристика проблемы

В 1960-х гг. на реке Ангара, вытекающей из оз. Байкал, в Иркутской области был построен каскад гидроэлектростанций. Строительство Ангарского каскада ГЭС было обусловлено возможностью получения большого количества дешевой электроэнергии благодаря природным условиям (большие водность и падение Ангары, высокая естественная регулирующая способность озера Байкал, удобство выбранных створов). Однако в стоимости производства электроэнергии никак не учитывается ущерб, наносимый экосистеме озера Байкал и экономике прибрежных районов. Это является важнейшим фактором, определяющим невысокую стоимость электроэнергии и, соответственно, величину гидроэнергетической ренты, получаемой сегодня производителями и потребителями электроэнергии ГЭС.

После строительства системы ГЭС на Ангаре произошла перестройка уровня озера и повышение среднего многолетнего уровня на 1,2 метра. Данная перестройка оказала колоссальное негативное воздействие на экосистему Байкала, а также на природу и хозяйство его побережья. Особенно большой ущерб был нанесен водным экосистемам озера и территориям восточного низменного побережья в границах РБ (в частности, значительно ухудшилась ситуация с наводнениями и подтоплениями отдельных районов РБ). Таким образом, основные выгоды от эксплуатации ГЭС извлекает Иркутская область и экономические агенты, работающие на её территории, а основные потери несет Республика Бурятия.

Дисбаланс, связанный с использованием оз. Байкал для гидроэнергетики усугубляется высокой ценой на электроэнергию в РБ. Так, по состоянию на 2015 г. в Республике Бурятия цены на электроэнергию для населения по одноставочному тарифу находятся в диапазоне 2,9 – 4,3 руб. за 1 кВт-ч, а в Иркутской области: 0,5 – 0,9 руб. за 1 кВт-ч, т.е. в 5-6 раз ниже. Высокая стоимость электроэнергии в РБ обусловлена высокими затратами на транспортировку электроэнергии из Иркутской области, а также низкой эффективностью имеющихся в РБ трансформаторных подстанций и собственных генерирующих мощностей. Отметим, что существующие в РБ высокие тарифы на электроэнергию косвенно способствуют загрязнению озера Байкал (в связи с ухудшением финансового положения предприятий ВКХ РБ, расходы на электроэнергию у которых составляют существенную часть себестоимости деятельности), снижают конкурентоспособность РБ в энергоемких видах деятельности.

В начале 2000-х годов удалось внедрить механизм перераспределения части гидроэнергетической ренты за счет отчислений в бюджет РБ части платы за использование водных ресурсов в рамках соглашения между Иркутской областью и РБ. Данный механизм был упразднен в связи с изменением федерального законодательства (см. Отчет 1).

Таким образом, совершенствование УВР Байкальский природной территории включает задачу внедрения компенсации ущерба, наносимого экосистеме озера Байкал и экономике прибрежных районов БПТ, путем перераспределения гидроэнергетической ренты. Определение параметров решения данных задач и выбор экономических механизмов их реализации требуют проведения отдельного исследования.

Содержание мероприятий

1. Доработка методических подходов по оценке ущерба от негативного воздействия гидроэнергетики на экосистему оз. Байкал, экономику и население прибрежных территорий на основе:

- оценки ущерба, наносимого водным биологическим ресурсам после зарегулирования стока (в результате сезонных отклонений хода уровня от естественного и в периоды экстремальной водности);
- оценки ущерба экономике, в том числе от разрушения берегов, подтоплений и других негативных воздействий вод.

2. Актуализация методических разработок по определению величины и справедливому перераспределению ренты, которая возникает в результате гидроэнергетического использования водных ресурсов озера Байкал.

Существуют различные подходы к определению гидроэнергетической ренты, в частности:

- **исчисление от дополнительной выработки электроэнергии в связи с изменением уровня оз. Байкал:** рента определяется как произведение объема дополнительной выработки электроэнергии на Ангарском каскаде ГЭС (сопоставляется объем выработки, который имел бы место при естественном уровне оз. Байкала и при современном измененном уровне) и фактической стоимости производства электроэнергии Ангарским каскадом;
- **исчисление от общего объема выработки электроэнергии:** рента определяется как произведение всего объема выработки электроэнергии Ангарским каскадом ГЭС и разницы между средней стоимостью производства в электроэнергетики на тепловых станциях региона и стоимостью на Ангарском каскаде ГЭС.

В соответствии с существующими научными разработками, альтернативными схемами распределения гидроэнергетической ренты являются:

- **акваториальный подход:** пропорционально доле Бурятии (62,4%) в общей акватории Байкала;
- **компенсационный подход:** пропорционально ущербу от гидроэнергостроительства, причиненному части акватории и побережья Байкала в границах РБ (в частности, исходя из доли республики в общей площади затопленных и подтопленных земель, которая оценивалась ранее в 95,7%).

Указанные варианты не исчерпывают весь перечень существующих подходов к оценке величины и рекомендуемому распределению ренты. Таким образом, выбор решения по перераспределению гидроэнергетической ренты требует серьезных научных исследований.

3. Внедрение **механизма компенсации** ущерба, наносимого экосистеме оз. Байкал и экономике прибрежных районов вследствие использования озера в гидроэнергетических целях. В качестве данного механизма целесообразно использовать специальный налог (сбор) на производство электроэнергии. Данный налог должен увеличивать стоимость электроэнергии таким образом, чтобы возместить все затраты ее производства, в том числе экологические затраты.

Исходя из международного опыта, рентные платежи рекомендуется использовать целевым образом. Возможным вариантом целевого использования является создание специального фонда (см. раздел 2.5.2). Также требует специальной проработки выбор направлений использования полученных средств на компенсацию ущерба. В частности, при распределении гидроэнергетической ренты рекомендуется часть ее направить на решение задачи обеспечения населения и экономики РБ электрической энергией по доступной цене.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Соответствующие оценки требуют специальных исследований и анализа, выходящих за рамки настоящей работы.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятия реализуются федеральными органами власти и направлены на повышение эффективности УВР на БПТ. Предлагаемые мероприятия могут быть тиражированы в других регионах РФ со схожими ситуациями по использованию трансграничных водных ресурсов (Енисейский и Волжско-Камский каскады ГЭС и др.).

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Доработка методических подходов по оценке ущерба от негативного воздействия гидроэнергетики на экосистему оз. Байкал, экономику и население прибрежных территорий	низкая	1-3 года	1-3 года
Актуализация методических разработок по определению величины и справедливому перераспределению ренты, которая возникает в результате гидроэнергетического использования водных ресурсов озера Байкал		1-3 года	1-3 года
Внедрение механизма компенсации ущерба, наносимого экосистеме оз. Байкал и экономике прибрежных районов вследствие использования озера в гидроэнергетических целях		2-3 года	5-7 лет

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Указанные мероприятия зависят друг от друга, реализация мероприятий 1 и 2 предшествует реализации мероприятия 3.

Ожидаемый результат

- компенсация ущерба, наносимого экосистеме оз. Байкал и экономике прибрежных районов, вследствие нарушений естественного водного режима озера Байкал;
- внедрение системы ценообразования на электрическую энергию Ангарского каскада ГЭС, обеспечивающих возмещение всех затрат производства, в том числе экологических затрат;
- получение РБ дополнительных финансовых ресурсов в связи с перераспределением гидроэнергетической ренты и их целевое использование.

Если это окажется экономически целесообразным, отработанный компенсационный механизм можно будет затем применить и на трансграничном уровне – в частности, для увеличения экспорта электроэнергии в Монголию по стабильной и привлекательной цене, в обмен на обязательство Монголии отказаться от планов строительства ГЭС в верховьях р. Селенга – главного притока Байкала, поскольку эти планы способны нанести значительный ущерб водным ресурсам и экосистеме оз. Байкал.

Однако, экономические агенты и субъекты РФ, участвующие в присвоении гидроэнергетической ренты, могут быть заинтересованы в максимизации величины этой ренты даже ценой нанесения ущерба озеру Байкал и его экосистеме. Для того чтобы не допустить такого развития событий, необходимо, в частности, удерживать колебания

уровня озера Байкал в определенных пределах, близких к веками сложившимся естественным значениям. Этому вопросу посвящена следующая рекомендация.

2.3.7. Содействие обеспечению колебаний уровня озера Байкала наиболее приближенных к естественным значениям

Характеристика проблемы

В настоящее время уровень озера Байкал зависит не только от природных факторов (соотношения притока поверхностных и подземных вод и выпавших на его водосборной территории осадков, а также испарения и стока р. Ангары), но и от режима эксплуатации Ангарского и Енисейского каскадов ГЭС, работающих во взаимозависимом режиме. Эксплуатация Ангарского каскада ГЭС оказывает серьезное негативное влияние на экосистему БПТ и Байкала, а также на хозяйство его побережья, прежде всего, в части БПТ, находящейся в границах РБ. (см. раздел 2.3.6.).

Начиная с 2001 г. амплитуда колебания уровня воды выдерживается в рамках предельных значений, установленных Правительством РФ (между отметками 456 и 457 м). Однако в последние годы негативное влияние Ангарского каскада ГЭС возрастает: в 2012-2015 гг. вводится в эксплуатацию Богучанская ГЭС (четвертая ГЭС каскада), рассматривается вопрос строительства Нижнеангарской ГЭС (пятая ГЭС). По состоянию на начало 2015 г. уровень Байкала понизился почти до минимально допустимой отметки в 456 м.

Активизация использования водных ресурсов оз. Байкал для нужд гидроэнергетики приводит к усилению колебаний уровня озера. В связи с этим, обострились конфликты между органами публичной власти, организациями, которые эксплуатируют ГЭС Ангарского каскада в Иркутской области, и экологическими организациями.

Вместе с тем, вне зависимости от того, какая фаза многолетнего цикла водности имеет место в текущий период времени, необходимо стремиться к наибольшему приближению годового хода уровня воды в Байкале к тем характеристикам, которые наблюдались до строительства ГЭС. Данная задача отражена в том числе в федеральных документах, устанавливающих приоритеты УВР БПТ.

По мнению большинства экспертов, представителей гидроэнергетических компаний, государственных органов и неправительственных организаций⁸, регулирование уровня озера должно основываться на научно обоснованных утвержденных правилах. Такие правила необходимо формировать исходя из общего влияния Ангарского каскада ГЭС на оз. Байкал. В данной области, сегодня существуют серьезные научные наработки, подготовлен проект «Правил использования водных ресурсов озера Байкал и водохранилищ Ангарского каскада ГЭС». Однако по состоянию на начало 2015 г. указанные Правила еще не были утверждены.

Содержание мероприятий

Для уменьшения негативного влияния эксплуатации Иркутской ГЭС на Байкал можно рекомендовать ряд следующих мер:

1. Доработка и нормативное утверждение проекта «Правил использования водных ресурсов озера Байкал и водохранилищ Ангарского каскада ГЭС».

Правила подлежат утверждению приказом Федерального агентства водных ресурсов. Правила должны предусматривать изменение параметров эксплуатации каскада ГЭС, обеспечивающих колебания уровня Байкала, наиболее приближенные к естественным.

⁸ Шапхаев С.Г. Учет экологических и климатических факторов при регулировании водного режима Байкала Ангаро-Енисейским каскадом ГЭС // Реки Сибири и Дальнего Востока: Материалы VIII Международной научно-практической конференции. - Иркутск: ИРОО «Байкальская экологическая волна», 2013. - С.19-22.

Критически важным аспектом является утверждение **единых Правил**, а не отдельных Правил для каждого водохранилища.

2. Разработка и нормативное утверждение Регламента управления режимами регулирования уровней озера Байкал и уровнями и расходами нижнего бьефа Иркутской ГЭС в условиях экстремальной водности. Регламент также подлежит утверждению приказом Федерального агентства водных ресурсов и определяет требования к управлению уровнем озера в экстремальных водных условиях.

3. Развитие системы мониторинга реакции водных и прибрежных экосистем на изменение уровней озера Байкал в результате экстремальных событий и учета его результатов для корректировки «Правил использования водных ресурсов озера Байкал и водохранилищ Ангарского каскада ГЭС». Мероприятие предполагает определение перечня биологических индикаторов и проведение систематического анализа их значений. Развитие данной системы целесообразно осуществлять в рамках общей системы государственного экологического мониторинга (см. раздел 2.5.1.)

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Стоимость выполнения научно-исследовательских работ может составить 50-100 млн. руб. наиболее вероятным источником данных средств является бюджет РФ. Оценка влияния предлагаемых мероприятий на экономическое положение гидроэнергетики Иркутской области требует проведения специальных исследований и анализа, выходящих за рамки настоящей работы. Расходы на реализацию мероприятия 3 целесообразно осуществить в ходе реализации мероприятий по развитию ГЭМ Байкала (раздел 2.5.1.).

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятия реализуются федеральными органами власти и направлены на повышение эффективности УВР на БПТ.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Доработка и нормативное утверждение проекта «Правил использования водных ресурсов озера Байкал и водохранилищ Ангарского каскада ГЭС»	высокая	1 год	1 год
Разработка и нормативное утверждение Регламента управления режимами регулирования уровней озера Байкал и уровнями и расходами нижнего бьефа Иркутской ГЭС в условиях экстремальной водности	высокая	1-2 года	1-2 года
Развитие системы мониторинга реакции водных и прибрежных экосистем на изменение уровней озера Байкал в результате экстремальных событий и учета результатов мониторинга для корректировки «Правил использования водных ресурсов озера Байкал и водохранилищ Ангарского каскада ГЭС»	средняя	1-2 лет	2-3 лет

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Мероприятия 1 и 2 зависят друг от друга и должны осуществляться во взаимосвязи. Мероприятие 3 может осуществлять обособленно (за исключением учета результатов мониторинга при корректировке Правил).

Ожидаемый результат

- регулирование деятельности водохранилищ Ангарского каскада ГЭС, более благоприятное для экосистемы озера Байкал и экономики прибрежных районов;
- удержание уровня озера Байкал в пределах отметок 456,0-457,0 м, установленных постановлением Правительством РФ;
- мониторинг негативных последствий изменения уровня озера Байкал на основе биологических индикаторов и своевременное регулирование деятельности Ангарского каскада ГЭС.

2.4. Инструменты повышения эффективности деятельности водопроводно-канализационного хозяйства и систем ирригации

2.4.1. Совершенствование тарифной политики в секторе ВКХ

Характеристика проблемы⁹

Важным принципом УВР является полное возмещение затрат организаций ВКХ на водопользование, в том числе операционных и капитальных затрат, затрат энергетических ресурсов, экологических издержек. Структура затрат, учитываемых при установлении тарифов, свидетельствует о том, что в РБ установлены заниженные тарифы на услуги водоснабжения и водоотведения, которые, в частности, не учитывают реальную восстановительную стоимость основных фондов ВКХ. Почти две трети расходов организаций водоснабжения РБ связаны с оплатой труда сотрудников и расходами по оплате энергоресурсов. Расходы по техническому обслуживанию, текущему и капитальным ремонтам по последним доступным данным составили всего 5,0%, а амортизация – лишь 2,0% совокупных затрат организаций ВКХ. С учетом высоких показателей износа и аварийности объектов ВКХ в РБ, это свидетельствует о серьезном недофинансировании капитального ремонта и обновления основных фондов предприятий водоснабжения и водоотведения. При этом бюджетная поддержка республиканскому водопроводно-канализационному комплексу оказывается в минимальных объемах и обеспечивает в последние годы менее 1% расходов организаций ВСиВО.

Проведенный в Отчете 1 анализ показал наличие потенциала повышения тарифов. Доля расходов населения по оплате услуг водоснабжения и водоотведения в среднедушевом доходе в последние годы составляет около 1%, что в два раза ниже нижнего значения показателя доступности услуг ВСиВО для населения, используемого международными организациями, в частности, Европейским банком реконструкции и развития.

Задача обеспечения достаточного финансового потока включает задачу выбора системы тарифов. В настоящее время в РБ используются волюметрические тарифы на воду и услуги водоотведения. Вместе с тем, международный опыт УВР позволяет рекомендовать к внедрению двухставочные тарифы, включающие «фиксированный» платеж и «переменную» составляющую. Правильно определенные двухставочные тарифы формируют у потребителей стимулы экономить воду и, в то же время, обеспечивают экономическую устойчивость поставщиков.

⁹ Подробный анализ состояния водопроводно-канализационного хозяйства РБ, а также потенциала повышения тарифов представлен в Отчете 1.

Содержание мероприятий

1. Увеличение тарифов на питьевую воду и услуги водоотведения и (или) повышение бюджетной поддержки предприятий водопроводно-канализационного хозяйства. В связи с наличием федеральных ограничений на рост совокупных платежей населения на коммунальные и жилищные услуги, увеличение финансового потока предприятиям водоснабжения и водоотведения может быть осуществлено:

- путем установления федеральными органами власти для республики повышенных предельных индексов при установлении тарифов на услуги ВКХ (учет особого статуса водного сектора РБ среди регионов РФ);
- путем привлечения дополнительного федерального финансирования в форме прямого бюджетного финансирования проектов и (или) в форме компенсаций за тарифы, не обеспечивающие восстановление основных фондов ВКХ РБ.

Несмотря, на наличие потенциала повышения тарифов, оно затрудняется высокой политизацией вопроса, что снижает вероятность осуществимости этой меры. Низка и вероятность заметного роста прямого бюджетного финансирования.

2. Введение в Республике Бурятия двухставочных тарифов на питьевую воду и услуги водоотведения в виде следующих ставок:

- 1) ставка (фиксированная месячная абонентская плата) на содержание централизованных систем холодного водоснабжения или водоотведения либо объектов, входящих в состав этих систем (ставка платы за содержание мощности);
- 2) ставка за объем воды, поданной с использованием указанных систем (объектов), или принятых сточных вод, соответственно.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Оценка минимально необходимого роста тарифов на услуги ВКХ составляет 40-60 процентов, или порядка 480 – 720 млн. руб. дополнительной тарифной нагрузки в год по водоснабжению и водоотведению в ценах 2014 г. В случае указанного увеличения не менее 1/3 роста тарифной нагрузки (160 – 240 млн. руб.) должна быть компенсирована за счет средств бюджетной системы. Бюджетная составляющая поддержки ВКХ, скорее всего, потребует участия федерального бюджета.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятия направлены на повышение эффективности УВР на БПТ. Мероприятие 1 реализуется федеральными (первый этап – формирование правовых основ) и региональными (принятие конкретных тарифных решений и решений о бюджетной поддержке) органами власти. Мероприятие 2 полностью реализуется региональными органами государственной власти РБ.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Увеличение тарифов на питьевую воду и услуги водоотведения и (или) повышение бюджетной поддержки предприятий водопроводно-канализационного хозяйства	низкая	1 год	2-3 года
Введение в Республике Бурятия двухставочных тарифов на питьевую воду и услуги водоотведения	средняя	1 год	2-3 года

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Рекомендованные мероприятия могут осуществляться независимо друг от друга.

Ожидаемый результат

- увеличение доли инвестиционной составляющей в тарифах организаций водоснабжения и водоотведения не менее чем до среднероссийского показателя (с существующих 11% до 18%);
- обеспечение возможности формировать и финансировать инвестиционные программы организаций ВКХ обеспечивающие восстановление основных фондов;
- решение задач создания стимулов к экономии потребляемой воды и обеспечения достаточного финансового потока организациям водоснабжения и водоотведения.

2.4.2. Развитие платы за орошение сельскохозяйственных земель

Характеристика проблемы

Важнейшей проблемой в РБ в сфере ирригации является изношенность систем орошения, острый дефицит финансирования не только для модернизации и развития этих систем, но и для поддержания их нормальной деятельности и простого восстановления. Результатом недостатка финансирования оказывается деградация оросительных систем.

Основной объем финансирования систем орошения обеспечивается федеральным бюджетом, взимаемая плата незначительна по сравнению с бюджетными финансированием и с потребностью в средствах на содержание системы (см. Отчет 1). В соответствии с законодательством РФ, **услугой, предоставляемой системами мелиорации, является подача воды, в то время как плата за воду, как ресурс, не взимается.** Потребители (граждане и юридические лица) вносят плату только за оказание услуг по подаче воды, при этом данная плата на порядок ниже фактических издержек ФГБУ «Бурятмелиорация», отвечающее в РБ за данную сферу деятельности.

Сложившаяся ситуация усугубляется отказом потребителей оплачивать услуги по подаче воды для орошения. Доля расходов на поливную воду в стоимости сельхозпродукции РБ составляет менее 1%: величина платы за подачу поливной воды, в среднем, составляет 2 тыс. руб. рублей с 1 га за сезон, а средняя стоимость продукции с 1 га – 222,4 тыс. руб. (в ценах 2012 г.). Однако, несмотря на низкие тарифы, предпринимаемые попытки повысить собираемость платежей в сталкиваются с противодействием потребителей, а также глав местных администраций сельских муниципалитетов. При этом ФГБУ «Бурятмелиорация» зачастую не имеет действенных механизмов их принуждения к оплате (см. Отчет 1).

Содержание мероприятий

Рекомендуется ввести плату за воду, используемую для орошения, как за ресурс, для физических и юридических лиц. Введение платы за поливную воду, как за ресурс, предлагается определить в качестве региональной пилотной инициативы РБ с возможностью последующего распространения данного опыта в других регионах России. Следует признать, что предлагаемый комплекс мероприятий требует заметных организационных усилий и является политически сложной задачей. Несмотря на низкую вероятность реализации, данные мероприятия рекомендуются, так как отсутствие платы за воду искажает стимулы для водопользователей (стимулирует неконтролируемый расход воды).

Для введения платы за воду, забираемую на орошение, как за ресурс, необходимо проведение следующих мероприятий.

1. Определение РБ в качестве пилотного региона по введению взимания платы за воду, используемую для орошения, как за ресурс.

2. Нормативное обеспечение внедрения платы за поливную воду, как за ресурс, в РБ, в том числе:

- включение в федеральное законодательство положения о взимании платы за воду, используемую для орошения, как за ресурс;
- предоставление возможности региональным органам власти принятия решений в отношении установления тарифов за использование воды в целях орошения;
- издание совместного приказа Минсельхоза России и Минприроды России, устанавливающего порядок расчета ставок и величины платы за воду, используемую для орошения, как за ресурс.

Международный опыт (см. Отчет 2) показывает, что существует два базовых варианта определения и установления платы за воду, как за ресурс. Единицей платы за воду в зоне действия оросительно-обводнительных систем может являться как 1 кубометр воды (волюметрический метод), так и гектар орошаемой площади. Возможен также смешанный вариант, предполагающий установление **двухставочного тарифа** на воду, используемую для орошения. В этом тарифе будут учтены и цена воды, как ресурса, и затраты на забор и подачу поливной воды. Именно он рекомендуется в долгосрочной перспективе.

3. Реализация в РБ пилотного проекта по взиманию с потребителей платы за воду на основе двухставочного тарифа. Реализация пилотного проекта включает определение размера тарифов, внедрение системы учета объемов поданной воды, проведение разъяснительных мероприятий с населением.

Отметим, что поскольку повышается финансовая нагрузка на сельхозпроизводителей, необходимо уделить особое внимание увеличению других, более результативных мер поддержки сельского хозяйства. При этом вопросы развития мелиорации, повышения платы за воду и подачу воды, необходимо рассматривать в контексте поддержки развития села и сельского хозяйства в целом. В данных рекомендациях **мерам поддержки села и сельского хозяйства** не уделяется детального внимания, поскольку эта тема стоит вне рамок проекта. Однако, из международного опыта известно, что с позиции развития села и сельского хозяйства, такие меры, как поддержка развития дорожной сети и систем водоснабжения и водоотведения на селе, создания системы сертификации сельхозпродукции, в т.ч. для экспорта, развития инфраструктуры хранения и переработки сельхозпродукции и поддержка кооперации сельхозпроизводителей **часто оказываются намного более действенными, чем поддержка в виде заниженной цены на поливную воду.**

4. Ужесточение административной ответственности за неоплату услуг по подаче поливной воды и, в случае реализации мероприятий 1-3, воды, как ресурса.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Оценка эффекта от предлагаемых мероприятий по РБ может быть произведена только после принятия решения о параметрах изменения взимания платы. Данные параметры должны быть определены путем проведения специального анализа, выходящего за рамки настоящего отчета.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

В рамках пилотного проекта мероприятия направлены на повышение эффективности УВР на БПТ и реализуются федеральными (первый этап – формирование правовых основ) и региональными (реализация пилотного проекта) органами власти. Выработанные решения в дальнейшем могут быть тиражированы в других регионах РФ. Мероприятие 4 является общим элементом водной политики России.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Определение РБ в качестве пилотного региона по введению взимания платы за воду, используемую для орошения, как за ресурс	низкая	2-3 года	4-5 лет
Нормативное обеспечение внедрения в РБ платы за поливную воду, как за ресурс			
Реализация в РБ пилотного проекта по взиманию с потребителей платы за поливную воду на основе двухставочного тарифа			
Ужесточение административной ответственности за неоплату услуг по подаче поливной воды	средняя	1 год	1 год

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Мероприятия 1-3 зависят друг от друга и осуществляются в рекомендованной последовательности. Мероприятие 4 может осуществляться обособленно.

Ожидаемый результат

- обеспечение достаточного объема финансирования для нормального функционирования и восстановления систем орошения в РБ;
- формирование экономических стимулов к более эффективному использованию поливной воды;
- распространение опыта введения платы за воду, используемую для орошения, как за ресурс на другие регионы России.

2.5. Совершенствование системы государственной поддержки водного сектора

2.5.1. Повышение результативности системы государственной поддержки водного сектора Республики Бурятия и Байкальской природной территории

Характеристика проблемы

Государственная поддержка водного сектора и БПТ в целом осуществляется в РБ в соответствии с общими нормами законодательства РФ. Существующая в РФ система обеспечивает целевое финансирование мероприятий и капитальных вложений. Однако ее сопоставление с международным опытом показывает, что острой проблемой российской системы является ее негибкость¹⁰. Основная часть средств федерального бюджета, направляемых в водный сектор РБ передается в виде субсидий и субвенций (целевых трансфертов, расходование которых осуществляется в жестких рамках). Следствием централизации основных полномочий является то, что региональные и местные органы власти часто не имеют возможности своевременно реагировать на изменение ситуации, выбирать более эффективные решения исходя из знания местной ситуации.

Крайне важной проблемой государственной политики в отношении РБ и БПТ является отсутствие экономической ответственности федеральных органов государственной власти при принятии решений. Проблема остро стоит в отношении регулирования особого режима

¹⁰ Подробнее см. в разделе 5 Отчета 1 и разделе 6 Отчета 2.

природопользования и охраны природы на БПТ, следствием которого являются серьезные некомпенсируемые экономические потери региона. В рамках системы государственной поддержки экономически оправданным было бы учитывать влияние данных ограничений.

Еще одной проблемой при принятии решений публичного сектора и их финансовом обеспечении является слабая роль муниципальных образований. Органы местного самоуправления, как правило, являются лишь исполнителями принятых на федеральном и региональном уровнях власти решений, которые в основном финансируются за счет межбюджетных трансфертов. Финансовая и организационная слабость муниципалитетов – это системная проблема в РФ¹¹. Данная проблема актуальна и в системе управления в РБ.

Содержание мероприятий

1. Установление в Законе «Об охране озера Байкал» и регулярное проведение процедуры оценки регулирующего воздействия данного Закона и подзаконных правовых актов на регионы БПТ (Республика Бурятия, Иркутская область, Забайкальский край).

Процедура оценки регулирующего воздействия (ОРВ) позволит сформировать официальную стоимостную оценку экономического ущерба субъектов РФ, на территории которых расположена БПТ, от установленных федеральным законодательством требований, запретов и ограничений хозяйственной деятельности на БПТ. Результаты ОРВ рекомендуется учитывать при определении объема межбюджетных трансфертов из бюджета РФ в бюджет РБ. Оценка должна регулярно пересматриваться с учетом изменения социально-экономических условий на БПТ и законодательства РФ.

2. Частичный переход от федерального финансирования в форме бюджетных субсидий, предоставляемых в целях поддержки БПТ, к финансированию в форме дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, и увеличение объемов финансирования.

В отличие от бюджетных субсидий, направления расходования дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности самостоятельно определяются органами государственной власти РБ. Рекомендуется частично перейти на форму дотаций на выравнивание, увеличив степень самостоятельности региональных органов власти, не отказываясь полностью от целевой поддержки важнейших проектов на БПТ с использованием субсидий.

3. Укрепление доходной базы местных бюджетов для более эффективного выполнения полномочий, связанных с УВР.

Укрепление доходной базы осуществляется в отношении всех муниципальных образований РФ и предполагает изменение Налогового кодекса РФ и Бюджетного кодекса РФ, включая: установление возможности взимания курортного сбора на Байкальской природной территории (и распределения поступлений от нее между муниципалитетами БПТ и целевым фондом поддержки Байкальской природной территории – см. раздел 2.5.2), установление повышающих коэффициентов при взимании земельного налога и налогов на имущество физических лиц – см. раздел 2.6.3). Кроме того, в РБ целесообразно провести анализ возможности передачи в местные бюджеты дополнительных поступлений от налогов, поступающих в региональный бюджет РБ (в частности, дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц).

Помимо указанных мероприятий, оптимизацию системы государственной поддержки водного сектора РБ рекомендуется осуществлять путем создания фонда поддержки БПТ, с выделением средств фонда в формате проектного финансирования (см. раздел 2.5.2).

По своему характеру мероприятия должны производиться в отношении всей территории БПТ, в том числе в Иркутской области.

¹¹ См. например: Жигалов Д.В., Перцов Л.В. Финансовые основы местного самоуправления: итоги 2000-х годов // Бюджет №7 2011.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

При переходе от федерального финансирования в форме бюджетных субсидий к дотациям на выравнивание бюджетной обеспеченности предлагается использовать результаты ОРВ при расчете объема данной дотации и увеличить объем выделяемых средств бюджета РФ. Исходя из оценки потерь РБ в 5-7% ВРП из-за установленных федеральным законодательством запретов и ограничений хозяйственной деятельности на БПТ (см. Отчет 1), объема ВРП РБ 183,8 млрд. руб. (2013 г.) и налоговой нагрузки на экономику в части налогов, направляемых в региональные и местные бюджеты (около 10%), ежегодный объем дотации РБ на выравнивание бюджетной обеспеченности мог бы составить порядка 2 – 2,5 млрд. руб. в ценах 2014 г., в том числе:

- 0,9 – 1,2 млрд. руб. дополнительно выделяемых по отношению к существующему финансированию средств (компенсация экономического ущерба БПТ);
- 1 – 1,5 млрд. руб. – перечисление в форме дотаций трансфертов, которые ранее перечислялись в форме бюджетных субсидий.

Значительные объемы необходимых финансовых ресурсов, а также несоответствие мероприятий идеологии и практике развития бюджетного законодательства в предшествующие годы определяют их низкую достижимость в ближайшие годы.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятия реализуются федеральными органами власти. Мероприятия 1-2 в предложенном виде направлены на повышение эффективности УВР на БПТ. В перспективе аналогичные мероприятия могут быть реализованы и при поддержке иных территорий и объектов. Мероприятие 3 осуществляется в отношении всех муниципальных образований РФ.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Установление в Законе «Об охране озера Байкал» и регулярное проведение процедуры оценки регулирующего воздействия Закона и подзаконных правовых актов на регионы БПТ	низкая	1-2 года	2-3 года
Частичный переход от федерального финансирования в форме бюджетных субсидий, предоставляемых в целях поддержки БПТ, к финансированию в форме дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, и увеличение финансирования	низкая	1-2 года	2-3 года
Укрепление доходной базы местных бюджетов, в том числе для более эффективного выполнения ими полномочий, связанных с УВР	низкая	1-2 года	2-3 года

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Рекомендованные мероприятия могут осуществляться независимо друг от друга.

Ожидаемый результат

- ежегодное проведение оценки регулирующего воздействия федеральной нормативной базы, устанавливающей требования к ведению хозяйственной и иной деятельности на БПТ;

- ежегодное перечисление дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета в бюджет РБ и увеличение федеральной поддержки РБ;
- увеличение бюджетной обеспеченности и финансовой самостоятельности муниципальных бюджетов РБ и РФ.

2.5.2. Создание целевого фонда поддержки Байкальской природной территории

Характеристика проблемы

Как отмечено в разделе 2.5.1, система государственной поддержки водного сектора РФ регулируется общими нормами федерального законодательства и является негибкой. При этом Бюджетный кодекс РФ практически исключает целевое использование средств, мобилизованных в виде налогов и сборов (исключения не относятся к водному сектору).

Между тем, международный опыт применения экономических инструментов УВР показывает целесообразность создания целевых фондов (бюджетных и внебюджетных) для поддержки водного сектора. Такие фонды позволяют обеспечить более высокий статус соответствующей задаче, гарантировать минимальный объем финансирования, обеспечить устойчивость решения важных **долгосрочных задач** (основные задачи поддержки БПТ не могут быть решены за срок работы выборных лиц или срок действия программы). Также хорошей практикой, наиболее достижимой именно при целевом финансировании, является балансировка регулирующих эффектов экономических инструментов и поступлений от них (см. Отчет 2).

Проблемой, которая может быть решена в рамках создания целевого фонда, на деятельность которого не будет распространяться нормы бюджетного законодательства, также является поддержка привлечения заемных средств для финансирования водной инфраструктуры. Низкая доступность долгосрочных и приемлемых по стоимости кредитных ресурсов является одной из ключевых проблем экономики России в целом. В контексте БПТ, эта проблема мешает водохозяйственным предприятиям и иным водопользователям и загрязнителям водных ресурсов переходить на более экологичные (и обычно менее ресурсоемкие) технологии. Международная практика государственной поддержки показывает, что эффективной политикой государства является прямое кредитование организаций на нерыночных, льготных условиях (в отдельных случаях – с частичным прощением долга). Действующее законодательство РФ запрещает прямое кредитование хозяйствующих субъектов из бюджета. В связи с этим внедрение системы прямого кредитования требует специальной структуры, деятельность которой регулируется специальным законодательством, а не общими нормами публичного права.

Содержание мероприятий

В целях совершенствования системы поддержки Байкальской природной территории рекомендуется сформировать целевой **фонд поддержки Байкальской природной территории**, имеющий собственные доходные источники и полномочия расходования средств. Исходя из задач данной структуры и существующих в РФ организационно-правовых форм юридических лиц, данный фонд **предлагается создать в форме государственной корпорации (ГК)** – не имеющей членства некоммерческой организации, учрежденной РФ на основе имущественного вноса и созданной для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций.

Общие принципы деятельности ГК установлены Федеральным законом от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Каждая государственная корпорация создается на основании отдельного федерального закона, устанавливающего особенности их деятельности. ГК могут исполнять правотворческие функции. Существующие сегодня ГК не аккумулируют налоги и сборы, однако установление такой функции в отношении ГК достижимо (в отличие от акционерных обществ и иных хозяйствующих субъектов).

Рекомендуемая к созданию государственная корпорация является эффективной «организационной оболочкой» реализации ряда других мероприятий, предложенных в настоящем отчете. В этой связи в данной рекомендации представлены только мероприятия по созданию ГК, а также отдельно выделенное мероприятие по поддержке водного сектора на основе льготных кредитов, предоставляемых на конкурентной основе.

1. Создание Государственной корпорации – Фонд поддержки Байкальской природной территории, правовое, организационное, финансовое обеспечение ее деятельности. Создание предполагает принятие соответствующего федерального закона, внесение имущественного вклада из бюджета РФ, формирование организационной структуры и органов управления. Органы управления ГК целесообразно связать с Межведомственной комиссией по вопросам охраны озера Байкал.

Бюджет: рекомендуемая к созданию ГК будет формировать бюджет за счет:

- имущественного вклада Российской Федерации в уставной капитал (разового или регулярно перечисляемого);
- рентных платежей за использование водных ресурсов Байкала для выработки электроэнергии Ангарским каскадом ГЭС (см. раздел 2.3.6) – эти платежи рекомендуется полностью аккумулировать в ГК;
- перечислений из бюджетов РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, на территории которых расположена БПТ, в частности процента поступлений от рекомендуемого к установлению на БПТ курортного сбора (ориентировочно 30-50% собранных сумм)¹², а также поступлений от сбора (налога) на токсичные агрохимикаты и синтетические моющие средства, используемые на БПТ) (см. раздел 2.2.4).

Кроме того, в бюджет государственной корпорации могут перечисляться часть выручки от оказания экосистемных услуг на территории РБ (исходя из специально установленных требований). Перечень источников формирования целевого фонда поддержки БПТ рекомендуется сформировать на основе специального исследования.

Основные направления деятельности (расходования средств) ГК могут включать:

- поддержку модернизации и развития водного сектора на основе льготных кредитов, предоставляемых на конкурентной основе;
- финансирование проектов по сбору, вывозу и безопасному размещению коммунальных отходов, образующихся на Байкальской природной территории (см. раздел 2.2.5);
- финансирование проектов по развитию эколого-ориентированных видов деятельности (см. раздел 2.3.4);
- финансирование природоохранных мероприятий, в том числе очистки сточных вод и экологической реабилитации водных ресурсов, ущерб которым был причинен хозяйственной деятельностью в прошлом.

Указанные источники доходов и направления расходов не являются исчерпывающими и могут дополняться по мере развития экономических инструментов УВР.

2. Формирование государственной корпорацией системы поддержки водного сектора на основе льготных кредитов, предоставляемых на конкурентной основе.

Предлагаемая система поддержки направлена на повышение доступности долгосрочных заемных средств на льготных условиях, а в отдельных случаях, должна обеспечить предоставление средств на безвозвратной основе (поддержка «зеленых» компонентов

¹² Возможность установления курортного сбора в ближайшее время может появиться в законодательстве РФ. Тем не менее, в отношении распределения поступлений от него между муниципальными образованиями БПТ и государственной корпорацией потребуются установление специальных норм.

проектов). Основными объектами поддержки будут предприятия ВКХ и иные загрязнители водных ресурсов. Предполагается, что данная система поддержки будет носить проектный характер, что позволит четко оценивать затраты и выгоды, генерируемые соответствующими объектами.

С учетом международного опыта деятельности подобных структур, при оказании поддержки рекомендуется обратить особое внимание на:

- конкурентный характер предоставления средств (сопоставление конкурсной комиссией проектов, претендующих на получение средств);
- гибкость процедур предоставления кредитных средств и изменения условий кредитования в случае изменения ключевых факторов, формирующих условия деятельности займополучателей;
- долгосрочную оценку социально-экономических и экологических эффектов проектов, сопоставление ситуации в случае реализации и не реализации проекта¹³;
- стимулирование межмуниципального сотрудничества и кооперации при реализации проектов с целью создания эффекта «экономии от масштаба» и повышения экономической эффективности проектов.

При создании и обеспечении деятельности ГК – Фонд поддержки Байкальской природной также целесообразно учесть опыт деятельности ГК – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, созданной в 2007 г. В частности, важно учесть накопленный опыт процедур финансовой поддержки юридических лиц.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Годовой бюджет ГК может составить не менее 2 – 3 млрд. руб. в ценах 2014 г. на первом этапе деятельности, в том числе бюджет поддержки водного сектора на БПТ на основе льготных кредитов, предоставляемых на конкурентной основе до 1 млрд. руб. Средства, предоставляемые на возвратной основе, должны возмещаться за счет доходов (в т.ч. тарифной выручки) организаций-получателей средств. Источником предоставляемых на безвозвратной основе средств может быть только бюджетная система РФ, прежде всего, федеральный бюджет. В результате деятельности ГК, ожидается повышение темпов роста ВРП и доходов консолидированного бюджета РБ.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятия реализуются федеральными органами власти и направлены на повышение эффективности УВР на БПТ. Органы государственной власти Республики Бурятия, а также органы государственной власти Иркутской области должны активно участвовать к реализации мероприятий.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Создание Государственной корпорации – Фонд поддержки Байкальской природной территории, правовое, организационное, финансовое обеспечение ее деятельности	низкая	1-2 года (первый этап); 3-4 года (вся уставная деятельность)	1-2 года (первый этап); 3-4 года (вся уставная деятельность)
Формирование государственной корпорацией системы поддержки водного сектора на БПТ на		2-3 года	2-3 года

¹³ Рекомендуется использовать опыт Австрии, рассмотренный в разделе 6 Отчета 2.

основе льготных кредитов, предоставляемых на конкурентной основе			
--	--	--	--

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Указанные мероприятия зависят друг от друга и осуществляются в рекомендованной последовательности.

Ожидаемый результат

- повышение результативности государственной поддержки водного сектора и содействия устойчивому развитию БПТ и РБ в целом на основе создания Государственной корпорации – Фонд поддержки Байкальской природной территории;
- формирование Государственной корпорацией системы поддержки водного сектора на БПТ на основе льготных кредитов, предоставляемых на конкурентной основе;
- повышение темпов роста ВРП и доходов консолидированного бюджета РБ.

2.5.3. Поддержка внедрения технологий очистки стоков, обеспечивающих достижение нормативов качества водных объектов на БПТ

Характеристика проблемы

В настоящее время отдельные организации водоснабжения и водоотведения в РБ не имеют разрешений на сброс стоков в водные объекты, поскольку разработанные ими проекты нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов не согласованы в установленном порядке. Отсутствие согласования связано с тем, что технические возможности эксплуатируемых очистных сооружений не позволяют обеспечить требования санитарных норм и правил очистки сточных вод, а финансовые возможности модернизации отсутствуют (подробнее см. раздел 2.4.1. настоящего отчета и Отчет 1).

Содержание мероприятий

1. Разработка пакета типовых технических решений, обеспечивающих достижение нормативов качества очистки стоков, и рекомендация их к внедрению.

Наличие такого пакета сократит затраты водопользователей, прежде всего, предприятий ВКХ, на подготовку соответствующих проектов.

2. Реализация пакета проектов на территории РБ, предполагающих поэтапное достижение нормативов качества воды, сбрасываемой в водные объекты. Данное мероприятие включает:

- утверждение органами государственной власти РБ порядка софинансирования проектов по модернизации станций очистки стоков;
- разработка и реализация проектов модернизации очистных сооружений.

Отметим, что ряд важных мероприятий данного блока, в частности в г. Улан-Удэ, включен в ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории». В целом, основным барьером для реализации пакета мероприятий является отсутствие необходимых средств. Финансирование может осуществляться из бюджетов всех уровней; также возможно участие целевого фонда поддержки БПТ в финансировании данных проектов (см. раздел 2.5.2).

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Стоимость выполнения соответствующих работ можно оценить в 1000 - 1500 млн. руб. (экспертная оценка исходя из стоимости сопоставимых объектов в РФ).

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятия реализуются на региональном уровне с привлечением финансирования из федерального бюджета и средств целевого фонда поддержки БПТ, в случае его создания.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Разработка пакета типовых технических решений, обеспечивающих достижение нормативов качества очистки стоков, и рекомендация их к внедрению	средняя	1-2 года	1-2 года
Реализация пакета проектов на территории РБ, предполагающих поэтапное достижение нормативов качества воды, сбрасываемой в водные объекты	средняя	3-4 года	5-7 лет

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Рекомендованные мероприятия могут осуществляться независимо друг от друга.

Ожидаемый результат

- обеспечение требований законодательства РФ к составу и свойствам вод сбрасываемых в водные объекты, снижение объемов сбросов загрязняющих веществ в бассейн озера Байкал.

2.5.4. Поддержка развития систем ливневой канализации, локального водоотведения, сокращения и ликвидации сбросов жидких бытовых отходов в Байкал

Характеристика проблемы

Централизованные ливневые системы водоотведения предназначены для приема дождевых, талых, инфильтрационных, поливомоечных, дренажных вод. В РБ система ливневой канализации для сбора поверхностных стоков ливневых и талых вод имеется только в г. Улан-Удэ, где ею обеспечено лишь 2,8% протяженности городской улично-дорожной сети. Пропускная способность системы не соответствует фактическим объемам поступающих стоков, ливневые стоки сбрасываются в реки Селенга и Уда без очистки.

Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация водоотведения, в том числе через централизованные ливневые системы водоотведения, является полномочием органов местного самоуправления. Федеральная нормативная правовая база устанавливает обязательность применения ливневой канализации как элемента территориальной инженерной защиты от подтопления¹⁴. Однако г. Улан-Удэ, как и подавляющая часть муниципальных образований РФ, не обладает необходимыми для выполнения требования финансовыми ресурсами.

Значимым фактором загрязнения водных ресурсов озера Байкал является локальное водоотведение в прибрежной зоне и реках, впадающих в оз. Байкал на территории РБ. Кроме того в отдельных районах существует проблема сброса жидких бытовых отходов в

¹⁴ Федеральный закон от 30.12.2009 №384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», Распоряжение Правительства РФ от 21.06.2010 №1047-р, СНиП 22-02-2003 «Инженерная защита территорий, зданий и сооружений от опасных геологических процессов. Основные положения».

Байкал. По Водному кодексу РФ запрещается сброс сточных, в том числе дренажных, вод в водные объекты, содержащие природные лечебные ресурсы, а также отнесенные к особо охраняемым водным объектам. Кодексом РФ об административных правонарушениях предусмотрены штрафные санкции за нарушение правил сброса сточных вод в водные объекты. Однако, как показывает практика, административного принуждения для решения указанных проблем недостаточно, требуются экономические меры.

Содержание мероприятий

1. Поддержка развития систем ливневой канализации в г. Улан-Удэ, в том числе:

- включение органами местного самоуправления города в перечень мероприятий схем водоснабжения и водоотведения работы по реконструкции и развитию систем ливневой канализации;
- разработка, утверждение и реализация Программы развития систем ливневой канализации на территории города Улан-Удэ с использованием средств государственной корпорации - целевой фондом поддержки Байкальской природной территории (см. раздел 2.5.2).

2. Развитие локального водоотведения в прибрежной зоне и реках, впадающих в оз. Байкал, в том числе:

- разработка и утверждение схемы водоотведения и централизованной очистки сточных вод с БПТ органам власти Республики Бурятия;
- разработка, утверждение и реализация региональной программы реконструкции и строительства централизованных систем водоотведения с БПТ с использованием средств государственной корпорации - целевой фондом поддержки Байкальской природной территории.

3. Запрет использования на БПТ выгребных ям и септиков, не оборудованных локальной системой очистки сточных вод.

Реализация данного мероприятия осуществляется путем внесения изменений в федеральное законодательство с установлением обязательного переходного периода (не менее 3-5 лет). Кроме того, обязательным аспектом мероприятия является утверждение порядка оказания адресной помощи домохозяйствам с низкими доходами, которые будут вынуждены строить туалеты с септиками, имеющими локальную систему очистки сточных вод. Помощь указанным домохозяйствам осуществляется за счет регионального бюджета и средств целевого фонда поддержки БПТ, в случае его создания.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Стоимость выполнения соответствующих работ на порядковом уровне в общей сложности можно оценить в 2 000 млн. руб.: мероприятие 1 – около 1 000 млн. руб.; мероприятие 2 – около 500 млн. руб.; мероприятие 3 – около 500 млн. руб. (экспертная оценка исходя из стоимости сопоставимых объектов в РФ).

Значительные объемы необходимых финансовых ресурсов определяют низкую достижимость мероприятий в ближайшие годы.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятия 1-2 реализуются на региональном уровне с привлечением финансирования из федерального бюджета и средств целевого фонда поддержки Байкальской природной территории, в случае его создания. Мероприятие 3 реализуется федеральными (внесение изменений в законодательство РФ) и региональными (реализация на территории РБ) органами власти. Все мероприятия направлены на повышение эффективности УВР на БПТ.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Поддержка развития систем ливневой канализации в г. Улан-Удэ	низкая	3-4 года	3-4 года
Развитие локального водоотведения в прибрежной зоне и реках, впадающих в оз. Байкал	низкая	3-4 года	3-4 года
Запрет использования на БПТ выгребных ям и септиков, не оборудованных локальной системой очистки сточных вод	низкая	3-5 лет	5-7 лет

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Рекомендованные мероприятия могут осуществляться независимо друг от друга.

Ожидаемый результат

- улучшение экологической ситуации в водном секторе РБ, предотвращение подтопления территорий муниципальных образований ливневыми стоками;
- предотвращение загрязнения ливневыми стоками и сточными водами из выгребных ям и септиков рек водных ресурсов бассейна озера Байкал.

2.6. Инструменты управления рисками, связанными с водными ресурсами

Как было показано на предыдущих этапах работы (см. Отчеты 1 и 2), риски, связанные с водными ресурсами, могут быть разделены на две основные группы: экологические риски для водных ресурсов и связанных с ними экосистем и биоразнообразия, а также риски негативного воздействия вод (ветровые нагоны, сели, наводнения и подтопления, и др.).

Управление данными рисками предполагает обеспечение безопасности, как водных ресурсов, так и населения, проживающего рядом с водными объектами. В узком смысле управление рисками представляет собой создание системы и применение механизмов мониторинга, оценки и предотвращения или снижения соответствующих рисков, а также минимизации ущерба, связанного с их реализацией. Такая система должна обеспечивать комплексную и систематическую деятельность по управлению рисками и формировать стимулы для снижения вероятности наступления рисков и минимизации связанного с ними ущерба.

В контексте рисков, связанных с водными ресурсами, в Республике Бурятия наиболее остра проблема недостаточного уровня управления рисками негативного воздействия вод.

В рамках данной группы рекомендаций для **управления рисками негативного воздействия вод**, предлагается разработать и внедрить единую классификацию территорий РБ, подверженных негативному воздействию вод, по степени вероятности чрезвычайных происшествий, связанных с водой, и потенциальной величины возможного ущерба, с выделением трех классов:

- «красная зона» - территории, на которых риск негативного воздействия вод и возможный ущерб чрезвычайно высоки и неприемлемы;
- «желтая зона» - территории, на которых указанный риск высок и возможные ущерб значителен (но не катастрофичен);

- «зеленая зона» - территории, на которых указанный риск и возможный ущерб невелики.

Данный подход является комплексным и включает совершенствование системы предотвращения и ликвидации последствий селей, наводнений и подтоплений. Какой уровень риска и возможного ущерба считается большим, приемлемым и неприемлемым – это политическое решение, которое целесообразно принять в ходе диалога с заинтересованными сторонами в РБ.

Для управления риском негативного воздействия вод в каждой из указанных зон предлагаются свои инструменты, а именно следующие.

В «красной зоне» - действуют прямые запреты и ограничение на новое строительство, а также вводится обязательное страхование существующих объектов недвижимости и жизни проживающих или работающих там людей (см. раздел 2.6.1).

В «желтой зоне» - вводится обязательное страхование существующих объектов недвижимости и жизни проживающих или работающих там людей (см. раздел 2.6.2).

В «зеленой зоне» указанные выше запреты и правила не действуют, но поощряется добровольное страхование жизни и имущества.

Международный опыт (см. Отчет 2) и недостаточный уровень развития рынка коммерческого страхования в РФ, приводят к тому, что единственно реалистичной формой страхования риска негативного воздействия вод будет государственное страхование. Кроме того, оценку степени подверженности территорий РБ негативному воздействию вод целесообразно учесть при установлении ставок налогов на землю и на имущество, повысив данные ставки в части объектов земельных участков и недвижимости, находящихся пределах «красной» и «желтой» зон (см. раздел 2.6.3).

Для управления рисками для водных ресурсов и связанных с ними экосистем и биоразнообразия, предлагается введение на БПТ системы обязательного страхования указанных рисков и связанной с ними ответственности за ликвидацию и финансовое возмещение ущерба окружающей среде и третьим лицам (см. раздел 2.6.4).

2.6.1. Усиление контроля соблюдения запрета на новое строительство на территориях, подверженных чрезвычайно высокому риску негативного воздействия вод

Характеристика проблемы

Для Республики Бурятия характерны высокая вероятность наводнений, селей, наледей, речной и овражной эрозии, заболачивания, заиления русел, создающие чрезвычайные ситуации и несущие ущерб для населения и экономики республики. На большинстве рек значительные скорости течения (2,2-3,0 м/сек), большие уклоны рек, узкие долины предопределяют резкий подъем воды в реках в период дождей. Катастрофические паводки приводят к затоплению более 300 населенных пунктов РБ, в том числе 17 крупных поселений, сельхозугодий, разрушению мостов, жилых объектов, линий электропередач и связи, размыву автомобильных дорог, смыву плодородных почв и их заилению. Согласно государственной программе РБ «Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов» на территории в зонах негативного воздействия вод проживает 196,3 тыс. человек, то есть около 20% населения. Число пострадавших от наводнений потенциально может составить около 15% численности всего населения РБ.

Наиболее сложная ситуация имеет место в г. Улан-Удэ. Наибольший ущерб был отмечен в 1993 г., когда была затоплена вся левобережная часть города. В зону затопления попали более 9000 дачных участков, 8250 домов, 36 тыс. га сельскохозяйственных угодий, 60 ферм, 250 км дорог, 58 мостов, 1800 км линий связи, 2800 км линий электропередач.

Освоение территорий с учетом особого режима хозяйственной деятельности на БПТ в сложных инженерно-геологических, природно-климатических условиях регламентируется Градостроительным Уставом РБ. Схемой территориального планирования РБ определены, в частности, зоны с особыми условиями использования и границы территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, предусмотрены ограничения строительства в зонах подтопления и катастрофического затопления с указанием зонирования территории.

Контроль соблюдения запрета на новое строительство на территориях, подверженных наводнениям и подтоплениям, должен осуществляться при разработке и реализации документов территориального планирования и градостроительного проектирования. В настоящее время в РБ действует запрет на новое строительство на территориях, подверженных наводнениям и подтоплениям, **но данный запрет массово нарушается.**

Содержание мероприятий

1. Усиление ответственности за нарушение запрета на новое строительство на территориях, подверженных высокому риску негативного воздействия вод. Мероприятие осуществляется путем внесения изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях и, при необходимости, другие нормативные правовые акты.
2. Проведение информационных кампаний и регулярной разъяснительной работы с населением и юридическими лицами о риске негативного воздействия вод. Данная деятельность реализуется путем размещения в СМИ данных о затапливаемых территориях, опасных для проживания и ведения хозяйственной деятельности, о величине соответствующих рисков и возможного ущерба при их материализации.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Мероприятия могут быть реализованы в рамках текущей деятельности органов публичной власти, прямые затраты их отношении отсутствует. Оценка результатов и их финансового эффекта требует специальных исследований и анализа, выходящих за рамки настоящей работы.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятие по усилению ответственности за нарушение запрета на новое строительство на территориях, подверженных высокому риску негативного воздействия вод реализуются федеральными органами власти и является общим элементом водной политики РФ. Мероприятия по усилению контроля соблюдения запрета на новое строительство на территориях, подверженных высокому риску негативного воздействия вод, в пределах БПТ в РБ реализуются органами публичной власти РБ.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Усиление ответственности за нарушение запрета на новое строительство на территориях, подверженных высокому риску негативного воздействия вод	средняя	1-3 года	1-3 года
Проведение информационных кампаний и регулярной разъяснительной работы с населением и юридическими лицами о риске негативного воздействия вод	высокая	1-2 года	1-2 года

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Рекомендованные мероприятия могут осуществляться независимо друг от друга.

Ожидаемый результат

- снижение числа случаев нарушения запрета на новое строительство на территориях, подверженных наводнениям и подтоплениям, увеличение поступлений в бюджет в случае сохранения ситуации с нарушением запрета;
- повышение уровня информированности населения и хозяйствующих субъектов о границах территорий, подверженных наводнениям и подтоплениям.

2.6.2. Развитие на БПТ системы обязательного страхования риска негативного воздействия вод¹⁵

Характеристика проблемы

Важной составной частью и ключевым экономическим инструментом управления риском негативного воздействия вод является **страхование** от подобных рисков. Характеризуясь низкой вероятностью наступления, эти риски нередко имеют очень серьезные последствия.

Однако, как показывает международный опыт, возможности коммерческого страхования рисков стихийных бедствий достаточно ограничены и требуют существенных затрат. Система страхования от рассматриваемых рисков также связана с известной проблемой «неблагоприятного отбора» (вход в программу людей с наиболее высокими рисками и вытеснение менее подверженных риску участников из-за слишком высокой страховой премии). Сами подобные риски слабо поддаются географической диверсификации, что ограничивает традиционное для страхового сектора моделирование потерь и определение адекватной величины страховой премии.

Тем не менее, исходя из международной практики, введение системы обязательного страхования не критических рисков негативного воздействия вод может серьезно повысить эффективность управления этими рисками на БПТ.

В связи с отмеченными «провалами рынка», страхование риска негативного воздействия вод, как правило, осуществляется в рамках государственного, а не частного сектора. Базовые страховые ставки устанавливаются государством и могут дополнительно варьироваться в зависимости от страхового агента. В тех случаях, когда объекты собственности находятся в зоне высокого риска селей, наводнений и подтоплений, соблюдение требований к снижению рисков влечет за собой значительные затраты для их владельцев. Это дестимулирует строительство новых объектов в зоне высокого риска.

Внедрение системы обязательного страхования риска негативного воздействия вод должно быть основано на анализе статистики наводнений и подтоплений. В частности, система страхования должна учитывать разную вероятность негативного воздействия вод и, в обязательном порядке, деятельность страхователей по снижению рисков негативного воздействия вод и ущерба от их реализации, стимулировать принятие превентивных мер. Это соответствует международному опыту, который следует учитывать и в Республике Бурятия, в случае принятия решения о внедрении подобной системы страхования.

Содержание мероприятий

1. Внесение в акты федерального природоохранного законодательства положений о создании на БПТ пилотной системы обязательного страхования риска негативного воздействия вод. Система страхования должна покрывать риски для жизни и здоровья людей, проживающих или работающих в зонах высокого риска, а также для недвижимого имущества и запасов товарно-материальных ценностей, расположенных в таких зонах.

¹⁵ В пределах «желтой зоны» как указано выше.

При необходимости, соответствующие изменения также вносятся в подзаконные федеральные акты.

Система страхования должна быть тесно увязана с системой государственных компенсаций за ущерб имуществу населения, наносимый негативным воздействием вод. В Отчете 1 было отмечено, что полный отказ от таких компенсаций невозможен. Отрицательной стороной компенсационных государственных выплат является отсутствие «ценовых сигналов» для людей, живущих в опасных зонах, а также существенные бюджетные затраты и потери. В этой связи, целесообразно дополнить страхование другими инструментами, которые такие сигналы подают – например, в виде повышенных ставок налога на землю и налогов на имущество на территориях, подверженных высокому риску негативного воздействия вод (см. раздел 2.6.3).

В долгосрочном плане, возможным механизмом может стать включение страховой премии по государственному страхованию объектов недвижимости в ставки налога на землю и налогов на имущество. Такое включение будет автоматически приводить к повышению ставок, подавая владельцам требуемый ценовой сигнал. Данный механизм является примером переноса мирового опыта комплексных экономических инструментов УВР. Однако реализация этого перспективного механизма возможна только в случае системного изменения налогового законодательства РФ.

Также рекомендуется использовать ограничение сумм выплат по страховым случаям, когда ущерб делится между страховщиком (государством) и застрахованным лицом – это заставляет экономических агентов лучше учитывать риски проживания или приобретения активов в зонах высокого риска негативного воздействия вод.

2. Введение на БПТ пилотной комплексной системы обязательного страхования риска негативного воздействия вод. Внедрение системы включает:

- разработку методики определения и оценки рисков негативного воздействия вод и подходов к их мониторингу;
- правовое и организационное обеспечение внедрения на БПТ системы обязательного страхования риска негативного воздействия вод, включая систему мониторинга, оценки и предотвращения соответствующих рисков, а также минимизации ущерба, связанного с их реализацией.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Соответствующие оценки требуют специальных исследований и анализа, выходящих за рамки настоящей работы. Однако, можно ожидать, что разовые затраты бюджетных средств на введение такой системы страхования в последствие дадут значительную экономию бюджетных средств, затрачиваемых на ликвидацию последствий стихийных бедствий в зонах высокого риска и на компенсацию ущерба пострадавшим лицам.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятия реализуются федеральными (первый этап) и региональными (реализация пилотного проекта) органами власти и направлено на повышение эффективности УВР на БПТ. В случае получения положительных результатов, данный опыт может быть распространен на другие регионы РФ, для чего потребуются принятие соответствующих решений на федеральном уровне.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Внесение в акты федерального природоохранного законодательства положений о создании на БПТ пилотной системы обязательного страхования риска негативного воздействия вод	средняя	2-3 года	2-3 года
Введение на БПТ пилотной комплексной системы обязательного страхования риска негативного воздействия вод, включая систему мониторинга, оценки и предотвращения соответствующих рисков, а также минимизации ущерба, связанного с их реализацией		3-5 лет	3-5 лет

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Указанные мероприятия зависят друг от друга и осуществляются в рекомендованной последовательности.

Ожидаемый результат

- внедрение пилотной системы обязательного страхования риска негативного воздействия вод на БПТ, в случае достижения положительных результатов распространение опыта на другие регионы России;
- снижение экономического и социального ущерба от негативного воздействия вод;
- экономия бюджетных средств, затрачиваемых на ликвидацию последствий стихийных бедствий в зонах высокого риска и на компенсацию ущерба пострадавшим лицам.

2.6.3. Дифференциация ставок земельного налога и налогов на имущество (в части недвижимости) по фактору наличия и качества инфраструктуры защиты от негативного воздействия вод

Характеристика проблемы

Как отмечалось выше, контроль соблюдения запрета на новое строительство на территориях, подверженных наводнениям, подтоплениям, а также селям, в РФ недостаточен. При этом в регионе, как и в мире в целом, рыночная стоимость земельных участков в таких зонах обычно ниже и возникает сильный экономический стимул строить новые здания и сооружения именно в таких зонах. В условиях действия государственного страхования это создает риски неоправданно высокой нагрузки для бюджета, который будет возмещать потери застрахованных лиц.

В настоящее время земельный налог в РФ является местным налогом: ставки налогообложения по земельному налогу определяются органами местного самоуправления в интервале, утвержденном Налоговым кодексом РФ (от 0,3% до 1,5% от кадастровой стоимости земельного участка), платежи по нему поступают в муниципальные бюджеты.

Сумма налога к уплате определяется исходя из установленной ставки и кадастровой стоимости земельного участка. Кадастровая стоимость определяется специализированными организациями-оценщиками на основе самостоятельно разработанных ими методик и пересматривается не реже одного раза в 5 лет. Величина земельного налога, как правило, формируется сегодня без учета риска селей, наводнения и

подтоплений, и не создает каких-либо дополнительных стимулов в отношении строительства на территориях, подверженных негативному воздействию вод. Аналогична ситуация и в отношении налогов на имущество, ответственность за определение параметров которых распределена между региональными органами государственной власти (имущество юридических лиц) и органами местного самоуправления (имущество физических лиц).

Содержание мероприятий

Международный опыт показывает, что использование земельного налога и налога на (недвижимое) имущество для создания положительных и отрицательных стимулов в отношении строительства новых зданий и сооружений в зонах высокого риска негативного воздействия вод возможно и целесообразно. Исходя из этого, рекомендуются реализовать следующие мероприятия по стимулированию органов местного самоуправления устанавливать повышенные ставки земельного налога и налогов на имущество (в части недвижимого имущества) для территорий, подверженным негативному воздействию вод (селям, наводнениям и подтоплениям, оползням и т.п.).

1. Разработка и утверждение региональными органами государственной власти РБ методической базы для дифференциации земельного налога и налогов на имущество, в том числе:

- классификации территорий РБ, подверженных негативному воздействию вод, по степени вероятности чрезвычайных происшествий, связанных с водой, и потенциальной величины ожидаемого ущерба;
- методики расчета повышающего коэффициента к ставкам земельного налога и налогов на имущество (в части недвижимости) с учетом вероятности негативного воздействия вод (вероятность следует оценивать с учетом наличия и качества инфраструктуры защиты от указанных бедствий) и потенциального ущерба от них.

В части земельного налога и налога на имущество физических лиц предлагается утвердить указанные методические документы постановлением Правительства РБ. Данным постановлением также предлагается рекомендовать органам местного самоуправления РБ использовать более высокие ставки для территорий, подверженных селям, наводнениям и подтоплениям, в соответствии с методикой. В части налога на имущество юридических лиц рекомендуется непосредственное использование методики в законодательстве РБ.

2. Установление в Налоговом кодексе РФ права органов местного самоуправления устанавливать повышающие коэффициенты при определении ставок земельного налога и налога на имущество физических лиц для территорий, подверженных негативному воздействию вод.

Данная норма целесообразна в связи с тем, что в настоящее время во многих муниципальных образованиях уже установлены максимальные ставки земельного налога и налога на имущество физических лиц для всех плательщиков и их дальнейшее увеличение невозможно в рамках существующей нормативной правовой базы.

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Стоимость выполнения научно-исследовательских работ может составить 10-20 млн. руб. (основной объем расходов связан с определением степени подверженности территорий стихийным бедствиям). Увеличение поступлений от земельного налога в случае применения специальных коэффициентов в целом по РБ можно приблизительно оценить в пределах 20%, или в 90 – 100 млн. руб. ежегодно (в ценах 2014 г.).

Уровень реализации и взаимосвязь с налоговой политикой России

Предлагаемые мероприятия реализуются органами публичной власти РБ, а в части формирования права установления повышающих коэффициентов – федеральными органами государственной власти (общий элемент водной политики России). Ответственность за установление повышенных ставок будут нести органы местного самоуправления (в части земельного налога и налога на имущество физических лиц) и региональные органы государственной власти РБ (налог на имущество юридических лиц).

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Разработка и утверждение региональными органами государственной власти РБ методической базы для дифференциации земельного налога и налогов на имущество	средняя	1-2 года	1-2 года
Установление права органов местного самоуправления устанавливать повышающие коэффициенты при определении ставок земельного налога и налога на имущество физических лиц для территорий, подверженных негативному воздействию вод	низкая	6 месяцев - 1 год	6 месяцев - 1 год

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Рекомендованные мероприятия могут осуществляться независимо друг от друга.

Ожидаемый результат

- создание экономического стимула к снижению объемов строительства на территориях, подверженных наводнениям, подтоплениям и иным формам негативного воздействия вод за счет снижения спроса на земельные участки, здания, сооружения и жилые помещения на таких территориях.

2.6.4. Внедрение на БПТ системы обязательного страхования некритических рисков для водных ресурсов и связанных с ними экосистем и биоразнообразия

Характеристика проблемы

Введение системы обязательного страхования некритических рисков для водных ресурсов и связанных с ними экосистем и биоразнообразия (шире - некритических экологических рисков) на БПТ актуальна в контексте логики данных рекомендаций, предполагающих частичную замену административных механизмов рыночными в пределах, допустимых с учетом потенциального воздействия на уникальную экосистему БПТ.

Мировой опыт страхования экологических рисков весьма противоречив и показывает немало примеров «провалов рынка» коммерческого страхования таких рисков. С учетом этого опыта и недостаточной развитости в РФ рынка коммерческого страхования экологических рисков, потенциально возможными формами такого страхования будут либо государственное страхование, либо государственно-частное партнерство.

Методику определения и внедрения системы обязательного страхования экологических рисков для водных ресурсов и связанных с ними экосистем и биоразнообразия рекомендуется увязать с изменениями (смягчением) системы административных запретов на осуществление отдельных видов экономической деятельности на БПТ, таким образом,

чтобы страхованию подлежали виды деятельности, не способные нанести необратимого ущерба и вреда экосистеме даже при самом неблагоприятном развитии событий.

Содержание мероприятий

1. Внесение в акты федерального природоохранного законодательства положений о создании на БПТ пилотной системы обязательного страхования не критических экологических рисков и связанной с ними ответственности за ликвидацию и финансовое возмещение ущерба и вреда окружающей среде и третьим лицам. При необходимости, соответствующие изменения вносятся в подзаконные федеральные акты.

2. Введение на БПТ пилотной комплексной системы обязательного страхования не критических экологических рисков и ответственности за ликвидацию и финансовое возмещение ущерба и вреда окружающей среде и третьим лицам, в том числе:

- разработка методики определения и оценки не критических экологических рисков и подходов к их мониторингу;
- правовое и организационное обеспечение внедрения на БПТ системы обязательного страхования не критических рисков для водных ресурсов и связанных с ними экосистем и биоразнообразия.

Мероприятие реализуется с установлением продолжительного переходного периода (5-10 лет) и с учетом международного опыта применения данного инструмента) с определением участвующих агентов в качестве страховщиков (банков и страховых компаний).

Необходимый объем затрат и фискальный эффект

Оценка стоимости выполнения и эффектов мероприятий требует проведения специальных исследований и анализа, выходящих за рамки настоящей работы.

Уровень реализации и взаимосвязь с водной политикой России

Мероприятия реализуются федеральными (первый этап) и региональными (реализация пилотного проекта) органами власти и направлено на повышение эффективности УВР на БПТ. В случае получения положительных результатов, данный опыт может быть распространен на другие регионы РФ, для чего потребуются принятие соответствующих решений на федеральном уровне.

Достижимость и возможные сроки реализации

Наименование мероприятия	Достижимость	Сроки реализации	
		Исходя из содержания	Исходя из социальной и экономической приемлемости
Внесение в акты федерального природоохранного законодательства положений о создании на БПТ пилотной системы обязательного страхования не критических экологических рисков и связанной с ними ответственности за ликвидацию и финансовое возмещение ущерба и вреда окружающей среде и третьим лицам	средняя	2-3 года	2-3 года
Введение на БПТ пилотной комплексной системы обязательного страхования не критических экологических рисков и ответственности за ликвидацию и финансовое возмещение ущерба и вреда окружающей среде и третьим лицам		4-5 лет	5-10 лет

Источник: собственные рекомендации и оценки авторов отчета

Указанные мероприятия зависят друг от друга и осуществляются в рекомендованной последовательности.

Ожидаемый результат

- внедрение пилотной системы обязательного страхования экологических рисков на БПТ, в случае достижения положительных результатов, распространение опыта на другие регионы России;
- сокращение социально-экономических потерь от деградации окружающей среды, снижение расходов бюджета на ликвидацию негативных последствий, возмещение ущерба и вреда.

3. Факторы, требующие учета при внедрении рекомендаций, и предложения по организации внедрения

Факторы, требующие учета при внедрении рекомендаций

Особенности административно-территориального устройства БПТ: имеет место несовпадение границ РБ и БПТ. В бассейне оз. Байкал расположено 52% территории Республики Бурятия, прочая территория – в бассейне рек Енисей и Лена. В свою очередь, 57,1% БПТ находится в границах Республики Бурятия, формирующийся в ней водосток вносит решающее значение в состояние экосистемы Байкала. В некоторых случаях это усложняет дизайн рекомендаций, которые требуют участия органов государственной власти не только РБ, но и Иркутской области. Данные случаи оговорены отдельно. Третий субъект РФ, часть территории которого входит в БПТ, – Забайкальский край – оказывает небольшое влияние на экосистему оз. Байкал, по сравнению с Республикой Бурятия и Иркутской областью.

Плюсом указанного несовпадения границ является повышение релевантности РБ, как территории апробации пилотных решений, которые могут в дальнейшем тиражироваться на федеральном уровне. При использовании большинства механизмов УВР в РБ следует отдельно формировать решения для территорий БПТ и относящихся к другим бассейнам территорий, водные ресурсы которых не являются уникальными. Потенциально это способно обеспечить более дифференцированные и, следовательно, более пригодные к тиражированию решения.

Институциональные факторы: высокая степень централизации государственного управления в Российской Федерации: важнейшие управленческие решения в России принимаются федеральными органами власти. При этом существуют определенные различия в целеполагании федеральных органов власти и органов власти РБ в отношении БПТ. Федеральные органы акцентируются на охране оз. Байкал и БПТ от негативного воздействия, в то время как региональные органы стремятся к выстраиванию баланса между целью охраны оз. Байкал и БПТ и целью обеспечения устойчивого экономического развития региона.

Правовые факторы: централизация нормативного регулирования в РФ. Предложенные рекомендации, весьма приблизительно, можно разделить на три группы:

1. Мероприятия, которые осуществляются органами государственной власти РФ и направлены на водный сектор России в целом, в том числе на водный сектор РБ.
2. Мероприятия, которые реализуются органами публичной власти Республики Бурятия, и имеют значение для БПТ, но могут быть реализованы только после формирования соответствующих правовых условий органами государственной власти Российской Федерации.
3. Мероприятия, самостоятельно реализуемые органами публичной власти РБ в рамках существующей нормативно-правовой базы.

Централизованный характер системы регулирования обуславливает то, что мероприятия, которые могут быть реализованы без изменения федеральных правовых актов (третья группа) единичны. Наиболее многочисленной является вторая группа рекомендаций.

Экономические и финансовые факторы: уровень экономического развития Республики Бурятия ниже среднероссийского уровня, в экономике отсутствуют предприятия национального значения, значительная часть важнейших предприятий входит в крупные холдинги, центры управления которых расположены за пределами РБ. В результате, финансово-бюджетная система региона серьезно зависит от трансфертов из федерального

бюджета. Органы власти РБ не имеют возможности в полном объеме обеспечивать эксплуатацию и восстановление существующей водной инфраструктуры без финансовой поддержки РФ.

Наиболее значимые заинтересованные лица: структура экономики РБ обуславливает отсутствие внутри региона крупных компаний, имеющих лоббистские возможности для влияния на федеральные решения. Однако следует учитывать, что такие возможности существуют у организаций, которые эксплуатируют ГЭС Ангарского каскада в Иркутской области: ОАО «РусГидро» и ОАО «Иркутскэнерго» и некоторые крупные потребители электроэнергии (например, производители алюминия).

Информационные факторы: отсутствие полной информации для принятия решения в отношении экосистемы озера Байкал. Во-первых, существующая система экологического мониторинга оз. Байкал недостаточна для получения полной и непрерывной информации о состоянии водных объектов на БПТ. Во-вторых, в российской практике управления отсутствует опыт применения многих экономических инструментов УВР, активно используемых в странах ЕС и ОЭСР. Исходя из этого, внедрение многих рекомендаций предварительно требует проведения специальных научных исследований, как в отношении воздействия на экосистему БПТ, так и в отношении оптимальных параметров экономических решений и их правового оформления. Данные исследования охарактеризованы в рекомендациях и обобщены в Приложении 1.

Предложения по организации внедрения рекомендаций

Для совершенствования инструментов управления водными ресурсами озера Байкал в Республике Бурятия предложено разработать и реализовать масштабный комплекс мероприятий, которые в значительной мере связаны друг с другом. Подавляющая их часть требует активного участия федеральных органов власти. Это обуславливает целесообразность разработки и утверждения **специального плана мер (плана действий) по внедрению и совершенствованию инструментов УВР в РБ.**

Представленные в данном отчете рекомендации могут составить основу для такого плана мер после обсуждения с заинтересованными министерствами и ведомствами, общественными и экологическими организациями, и доработки с учетом их предложений и замечаний. Доработка и согласование плана мер может осуществляться в рамках специальной рабочей группы, которая может быть создана на базе Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал. Курировать разработку плана мер, по мнению авторов, должен представитель Правительства РФ в должности заместителя премьер-министра. Разработанный и согласованный план мер рекомендуется утвердить распоряжением Правительства РФ.

Реализация плана потребует масштабной межведомственной работы, в связи с чем в ходе внедрения рекомендаций деятельность созданной рабочей группы должна осуществляться на систематической основе. Также рекомендуется сформировать специальную систему мониторинга выполнения плана, внедрения и совершенствования инструментов УВР в РБ.

Библиография проекта

Настоящая библиография содержит все источники, которые были использованы для подготовки настоящего итогового отчета, а также первого и второго промежуточных отчетов по проекту.

Федеральные нормативные правовые акты

- Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ
- Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ
- Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №188-ФЗ
- Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ
- Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 №200-ФЗ
- Налоговый кодекс Российской Федерации часть первая от 31.07.1998 №146-ФЗ и часть вторая от 05.08.2000 №117-ФЗ
- Закон Российской Федерации от 21.02.1992 №2395-1 «О недрах»
- Федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»
- Федеральный закон от 23.11.1995 №174-ФЗ «Об экологической экспертизе»
- Федеральный закон от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях»
- Федеральный закон от 01.05.1999 №94-ФЗ «Об охране озера Байкал»
- Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды»
- Федеральному закону от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
- Федеральный закон от 30.12.2004 №210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»
- Федеральный закон от 22.07.2005 №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»
- Федеральный закон от 30.12.2009 №384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»
- Федеральный закон от 07.12.2011 №416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 06.09.2000 №661 «Об экологическом зонировании Байкальской природной территории и информировании населения о границах БПТ, ее экологических зон и об особенностях режима экологических зон»
- Постановление Правительства Российской Федерации 26.03.2001 №234 «О предельных значениях уровня воды в озере Байкал при осуществлении хозяйственной и иной деятельности»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 30.08.2001 №643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории»

- Постановление Правительства Российской Федерации от 07.12.2001 №860 «О федеральной целевой программе «Экология и природные ресурсы России» (2002–2010 гг.)»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2002 №67 «Об особенностях охраны, вылова (добычи) эндемичных видов водных животных и сбора эндемичных видов водных растений в озере Байкал»
- Постановление Правительства РФ от 12.06.2003 №344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, в том числе через централизованные системы водоотведения, размещение отходов производства и потребления»
- Постановление Правительства РФ от 30.12.2006 №876 «О ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности»
- Постановление Правительства РФ от 10.04.2007 №219 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2010 №1050 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011 – 2015 годы»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 22.12.2010 №1092 «О федеральной целевой программе «Чистая вода»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2012 №350 «О федеральной целевой программе «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012 – 2020 годах»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 21.08.2012 №847 «О федеральной целевой программе «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 18.03.2013 №230 «О категориях абонентов, для объектов которых устанавливаются нормативы допустимых сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 17.04.2013 №347 «Об утверждении Правил уменьшения платы за негативное воздействие на окружающую среду в случае проведения организациями, осуществляющими водоотведение, абонентами таких организаций природоохранных мероприятий»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 9 августа 2013 г. №681 «О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2013 №922 «О федеральной целевой программе «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 №326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 – 2020 годы»
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.11.2006 №1641-р «О границах Байкальской природной территории»
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 «Об утверждении Федерального плана статистических работ»

- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.08.2009 №1235-р «О водной стратегии Российской Федерации на период 2020 года»
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2009 №2094-р «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года»
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.06.2010 №1047-р «О Перечне национальных стандартов и сводов правил»
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.07.2010 №1120-р «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года»
- Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 12.12.2007 №328 «Об утверждении методических указаний по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты»
- Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 17.12.2007 №333 «Об утверждении Методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей»
- Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 05.03.2010 №63 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категории особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал»
- Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 23.08.2010 №378 «Об утверждении Методических указаний по расчету предельных индексов размера платы граждан за коммунальные услуги»
- Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 25.11.2011 №160н «О введении в действие Международных стандартов финансовой отчетности и Разъяснений Международных стандартов финансовой отчетности на территории Российской Федерации»
- Приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 18.02.2013 №79 «Об утверждении Порядка определения платы за оказание федеральным государственным бюджетным учреждением в области мелиорации, находящимся в ведении Минсельхоза России, гражданам и юридическим лицам услуг (выполнение работ), относящихся к основным видам деятельности федерального государственного бюджетного учреждения»

Нормативные правовые акты Республики Бурятия

- Закон Республики Бурятия от 26.11.2002 №145-III «О некоторых вопросах налогового регулирования в РБ, отнесенных законодательством РФ о налогах и сборах к ведению субъектов РФ»
- Закон Республики Бурятия от 03.07.2007 №2359-III «О бюджетном процессе в Республике Бурятия»
- Закон Республики Бурятия от 08.05.2009 №868-IV «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Республики Бурятия»
- Закон Республики Бурятия от 14.03.2011 №1903-IV «О программе социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2020 года»
- Закон Республики Бурятия от 14.03.2011 №1907-IV «О программе социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011- 2015 годы»

- Закон Республики Бурятия от 16.03.2012 №2625-IV «О государственно-частном партнерстве в Республики Бурятия»
- Постановление Правительства Республики Бурятия от 15.12.2007 №410 «О стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2025 года»
- Постановление Правительства Республики Бурятия от 30.03.2012 №172 «Об утверждении Республиканской целевой программы «Развитие мелиорации земель в Республике Бурятия на период 2012 – 2014 годов»
- Постановление Правительства Республики Бурятия от 15.10.2012 №605 «О республиканской целевой программе «Развитие водохозяйственного комплекса Республики Бурятия в 2013-2020 годах»
- Постановление Правительства Республики Бурятия от 28.02.2013 №102 «Об утверждении государственной программы Республики Бурятия «Развитие агропромышленного комплекса и сельских территорий в Республике Бурятия»
- Постановление Правительства Республики Бурятия от 30.05.2013 №261 «О государственной программе Республики Бурятия «Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов»
- Постановление Правительства Республики Бурятия от 31.05.2013 №272 «Об утверждении государственной программы Республики Бурятия «Экономическое развитие и инновационная экономика»
- Постановление Правительства Республики Бурятия от 02.08.2013 №424 «Об утверждении государственной программы Республики Бурятия «Развитие строительного и жилищно-коммунального комплексов Республики Бурятия»
- Постановление Правительства Республики Бурятия от 07.02.2014 №39 «Об утверждении Инвестиционной стратегии Республики Бурятия на период до 2020 года»

Литература о международном опыте управления водными ресурсами

- Bongaerts J. C., Kraemer A. (1989) *Permits and effluent charges in the water pollution control policies of France, West Germany and the Netherlands*. Environmental Monitoring and Assessment. 12(2)
- Boyd J. (2003) *The New face of the Clean Water Act: A Critical Review of the EPA's Proposed TMDL Rules*. RFF discussion paper 00-12. Resources for the Future, Washington
- Clean Water Act, 1972
- Cowan S. (1998) Water Pollution and Abstraction and Economic Instruments. Oxford Review of Economic Policy, 14(4)
- Demouliere R., Schemba J. B., Berger J., Rougier F. (2010) *Public water supply and sanitation services in France*
- Denton, J. E. (2007) A review of the Potential Human and Environmental Health Impacts of Synthetic Motor Oils. Cal EPA (California Environmental Protection Agency). Office of Environmental Health Hazard Assessment
- Dinar A (2000) The Political Economy of Water Pricing Reforms. World Bank
- Economic Instruments for Water Management in Russia: Legal and Regulatory Information – <http://www.oecd.org/env/outreach/Info%20on%20Economic%20Instruments%20for%20Water%20Management%20in%20Russia.pdf>
- Erdem Buyuksagis and Willem H. van Boom (2013) *Strict Liability in Contemporary European Codification: Torn Between Objects, Activities and Their Risks*

- Ernst and Young (2013) *Water Resources at the Corporate Level. Moving from a risk-based approach to active management*
- European Federation of National Association of Water and Wastewater Services (2009) *EUREAU Statistics Overview on Water and Wastewater in Europe 2008. Country Profiles and European Statistics*
- Facts on Water Supply and Sanitation in Sweden, the Swedish Water and Wastewater Association, 2000
- Hanley, N., Colombo, S., Tinch, D., Black, A., Aftab, A. (2006) *Estimating the benefits of water quality improvements under the Water Framework Directive: are benefits transferable?* European Review of Agricultural Economics, 33 (3), 391-413
- Hayes A (2001) *The Law and Economics of the Environment*. Edwards Elgar
- Houck O. (2002) *The Clean Water Act TMDL Program: Law, Policy, and Implementation*. Environmental Law Institute
- IEEP et al (2007) *Reforming environmentally harmful subsidies*. Final report to the European Commission's DG Environment
- International Water Association (2010) *International Statistics for Water Services. Information every water manager should know about*, Montreal
- Koundouri P., Groom B., Gonzalez Davila O. (2014) *Water Resource Management and Water Policy: Draft Policy Report to the OECD for the Lake Baikal Project*, London School of Economics and Political Science
- Kraemer R.A., Kampa E., Interwies E. (2003) *The Role of Tradable Permits in Water Pollution Control*
- Kraemer, R.A., Pielen, B. and Leipprand A. (2003) *Global Review of Economic Instruments for Water Management in Latin America, Working Paper for the Inter-American Development Bank. Regional Policy Dialogue, Environment Network, Meeting II: Application of economic instruments in water and solid waste management, 25-26.2.2003*, Washington D.C.
- Marques, Rui Cunha (2010) *Regulation of Water and Wastewater Services. An International Comparison*. London: International Water Association Publishing
- Martin-Ortega, J., Brouwer, R., & Berbel, J. (2009). *Economic analysis of spatial preferences heterogeneity of water quality*. In Contributed Paper prepared for presentation at the International Association of Agricultural Economists Conference. Beijing, China, August (pp. 16-22)
- OECD (2007) *Instrument Mixes in Addressing Non-point Source Pollution*. OECD Papers. Special Issue on Environment. Volume 7(8)
- OECD (2009) *Managing Water for All: An OECD Perspective on Pricing and Financing*, Paris
- OECD (2009) *Strategic Financial Planning for Water Supply and Sanitation*. A Report from the OECD Task Team on Sustainable Financing to Ensure Affordable Access to Water Supply and Sanitation
- OECD (2010a) *Paying for Biodiversity. Enhancing the cost-effectiveness of payments for ecosystem services*, Paris
- OECD (2010b) *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services*, Paris
- OECD (2012a) *A Framework for Financing of Water Resources Management*, Paris
- OECD (2012b) *Overview of Key Methods used to Identify and Quantify Environmentally-Harmful Subsidies with a Focus on the Energy Sector: Draft report*.

ENV/EPOC/EAP(2012)2

- OECD (2012c) *Refocusing Economic and Other Monetary Instruments for Greater Environmental Impact: How to unblock reform in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, Paris
- OECD (2013) *Improving the Use of Economic Instruments for Water Resource Management in Kyrgyzstan: the Case of Lake Issyk-Kul Basin*
- OECD (2014) *Reforming Economic Instruments for Water Resources Management in Kyrgyzstan* (draft Final report)
- Pawtucket, Rhode Island: a Drinking Water State Revolving Fund Success Story. USEPA, September 2008
- Phoebe Koundouri, Nikos Papandreou, Mavra Stithou, Aris Mousoulides, Yannis Anastasiou, Marianna Mousoulidou, Antonios Antypas, Theodoros Mavrogiorgis, Katerina Vasiliou, (2013) *Introducing the Case Study, the Asopos River Basin in Greece*, DEOS Working Papers 1310, Athens University of Economics and Business
- Planning Policy Statement 25: Development and Flood Risk, London (2006), UK
- Recommendation of the OECD Council on Water Management Policies and Instruments [C(78)4/FINAL]
- Rosenberger, R.S. and Loomis, J.B. (2000) *Using meta-analysis for benefit transfer: in-sample convergent validity tests of an outdoor recreation database*. *Water Resources Research*, 36, 1097-1107
- Safe and Sustainable Water Resources, Strategic Research Action Plan, 2012-2016, US EPA (2012)
- Somanathan, J. E., and Sterner T. (2004) *Environmental Policy Instruments and Institutions in Developing Countries*. Working Paper Series. Initiative for Policy Dialogue (Columbia University)
- Stephenson J. (2012), *Business, Biodiversity and Ecosystem Services. Policy priorities for engaging business to improve the health of ecosystems and conserve biodiversity*, OECD
- Sterner T. (2003) *Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management. Resources for the Future*, Washington D.C.
- Strosser, P. (2010) *Economic instruments for mobilising financial resources for supporting IWRM*; Additional information and illustrations for the OECD initiative, Acteon-Environment
- The EPA-Philadelphia Green Cities/Clean Water Partnership, 2012
- The Third Report of the Global Observatory on Local Democracy and Decentralization (2010). *Basic Services for All in an Urbanizing World*
- UNESCO (2012) *Managing Water under Uncertainty and Risk*, The UN World Water Development Report, Issue 4, Volume 1
- United Nations University (2006) *Water-Related Risk Management in Urban Agglomerations*, Institute for Environment and Human Security
- US EPA Toxic Release Inventory (TRI), emerged from the Emergency Planning and Community Right to Know Act of 1986 (EPCRA)
- US EPA, Washington, DC. "Clean Water Financing", 2008-12-01

- Used Oil Recycling Program. Environment Canada – <http://www.ec.gc.ca/gdd-mw/default.asp?lang=En&xml=274DF6EA-4A49-4DFD-BC54-95D08FA7F674#X-201204041445548>
- US EPA (2014) *Utilizing SRF Funding for Green Infrastructure Projects*
Water Pollution Control Act, 1972
Water Quality Act, 1987
- Whelan, T. (1991) *Nature Tourism*. Island Press, Washington, D.C.
- World Bank (2006) *The distributional incidence of residential water subsidies*. World Bank Working Paper 3878
- Wunder, S. (2005) *Payment for Environmental Services, Some Nuts and Bolts*, CIFOR Occasional paper No 42
- Бобылев С.Н., Захаров В.М. (2009) *Экосистемные услуги и экономика*. Институт устойчивого развития, Москва
- ОЭСР (2009) *На пути преодоления негативных последствий децентрализации в секторе водоснабжения и водоотведения. Анализ примеров ряда стран*, Париж
- ОЭСР (2006) *Механизмы управления государственными природоохранными расходами в отдельных странах ОЭСР*, Париж
- ОЭСР (2010) *Ценообразование в сфере управления водными ресурсами, водоснабжения и водоотведения*
- ОЭСР (2012) *Принципы финансирования в сфере управления водными ресурсами*
- ОЭСР (2013а) *Улучшение использования экономических инструментов управления водными ресурсами в Кыргызстане: на примере бассейна озера Иссык-Куль*, Париж
- ОЭСР (2013б) *Экономические инструменты управления водными ресурсами в Российской Федерации*, OECD Publishing, Париж
- ОЭСР (2014, готовится к публикации), *Реформирование экономических инструментов управления водными ресурсами в Кыргызстане*, OECD Publishing, Париж
- Платежи за экосистемные услуги: теория, методология и зарубежный опыт практического использования (2011), Издание эколого-просветительского центра “Заповедники”
- Иванов В. А. (2013) *Мировой опыт управления водопроводно-канализационным хозяйством*. Учебное пособие – <http://elibrary.udsu.ru/xmlui/handle/123456789/10934>
- Экологический туризм на пути в Россию. Принципы, рекомендации, российский и зарубежный опыт (2002). Издательство World Wide Fund For Nature

Прочие источники

- Анализ действующей системы контроля затрат и стимулов к экономической эффективности и повышению результативности работы организаций водохозяйственного комплекса в российской части бассейна озера Байкал в отношении инфраструктуры ирригации, водоснабжения и водоотведения. Разработка предложений по совершенствованию системы контроля затрат и усилению указанных стимулов в этих секторах (2014), Отчет по проекту ГЭФ/ПРООН, Улан-Удэ
- Бобович Б.Б. (1999) *Переработка промышленных отходов*. Учебник для вузов. Издательство “СП Интернет Инжиниринг”, Москва.

- Бурятия в цифрах (2012, 2013), Статистические сборники, Госкомстат Республики Бурятия, Улан-Удэ
- Бурятия 80 лет (2003), Статистический сборник, Госкомстат Республики Бурятия, Улан-Удэ
- Викулов В.Е (1982), *Режим особого природопользования на примере озера Байкал*, Наука, Новосибирск
- Временная типовая методика определения экономической эффективности осуществления природоохранных мероприятий и оценки экономического ущерба, причиняемого народному хозяйству загрязнением окружающей среды (1996), Экономика, Москва
- Государственные доклады *О состоянии и охране окружающей среды Республики Бурятия* (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012), Министерство природных ресурсов Республики Бурятия – http://minpriroda-rb.ru/activity/index.php?section_ID=921
- Государственные доклады *О состоянии озера Байкал и мерах по его охране* (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012), Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации – <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=1258>
- Данные по формам статистической налоговой отчетности №1-НМ «Отчет о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную РФ» и №5-ВН «О налоговой базе и структуре начислений по водному налогу» по Республике Бурятия, Федеральная налоговая служба – <http://www.nalog.ru/opendata/>
- Данные по формам федерального государственного статистического наблюдения № 1-жилфонд, № 1-водопровод, № 1-канализация», № 1-КХ, № 22-ЖКХ (сводная), № 22-жкх (субсидии) по Республике Бурятия за 2008-2012 гг., Росстат
- Жигалов Д.В., Перцов Л.В. Финансовые основы местного самоуправления: итоги 2000-х годов // Бюджет №7 2011
- Либоракина М.И., Сиваев С.Б. (2004) *Местное самоуправление и реформа жилищно-коммунального хозяйства*. Общественные науки и современность, №3 2004
- Международные стандарты финансовой отчетности, МСФО (IAS) 20. Учет государственных субсидий и раскрытие информации о государственной помощи (ред. от 02.04.2013)
- Методологические исследования рентных платежей в водохозяйственном секторе (2004), Улан-Удэ
- Организация сбора, обработки и обобщения эколого-экономической информации в Республике Бурятия (2003), Научный отчет, Улан-Удэ, Байкальский Институт природопользования Сибирского отделения РАН
- Охрана окружающей среды в Республике Бурятия (2013), Статистический сборник №06-07-08, Госкомстат Республики Бурятия, Улан-Удэ
- ОЭСР (2013), *Экономические инструменты управления водными ресурсами в Российской Федерации*, OECD Publishing, Париж
- Пояснительная записка к проекту Правил использования водных ресурсов Иркутского водохранилища и озера Байкал (2013), научно-исследовательская работа «Доработка проектов Правил использования водных ресурсов водохранилищ Ангарского каскада ГЭС (Иркутского водохранилища и озера Байкал, Братского и Усть-Илимского водохранилищ)» – http://pivr.enbv.ru/pivr/pivr_irkutsk.zip

- Проблемы охраны озера Байкал и природопользования в Байкальском регионе (1996, 1997, 1998, 2001, 2002, 2003), Ежегодный доклад правительственной комиссии по озеру Байкалу, Москва
- Протасов В.Ф. (2001), Экология, здоровье и охрана окружающей среды в России, Москва
- Протасов В.Ф., Молчанов А.В. (1995), *Экология, здоровье и природопользование в России*, Финансы и статистика, Москва
- Разработка механизмов реализации целевой программы перехода Республики Бурятия к устойчивому развитию на 2002-2010 годы. Оценка влияния «Байкальского фактора» и подготовка рекомендаций по финансированию экологических мероприятий и компенсации дополнительных затрат на Байкальской природной территории (2002), Научный отчет, Москва
- Регионы России. Социально-экономические показатели (2013), Статистический сборник, Росстат, Москва
- Реймерс Н.Ф. (1990), *Природопользование: Словарь-справочник*, Мысль, Москва
- Сиваев С., Перцов Л., Родионов А. (2014) *Предоставление публичных услуг на местном уровне в России: этапы развития и современное состояние*, Фонд «Институт экономики города»
- СНиП 22-02-2003 «Инженерная защита территорий, зданий и сооружений от опасных геологических процессов. Основные положения»
- Современный финансово-кредитный словарь (2002), под ред. М. Г. Лапусты, П.С. Никольского, ИНФРА-М, Москва
- Территориальная комплексная схема охраны природы бассейна озера Байкал (1990)
- Тулохонов А.К. (2010) *Байкальская проблема: история и документы*, Издательский дом «ЭКОС», Улан-Удэ
- Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по РЮ, материалы республиканского межведомственного семинара «Охрана водных объектов и источников водоснабжения», 28.11.2013
- Устойчивое развитие в России (2013), Русско-немецкое бюро экологической информации, Берлин-Санкт-Петербург
- Шапхаев С.Г. (2013) *Учет экологических и климатических факторов при регулировании водного режима Байкала Ангара-Енисейским каскадом ГЭС*, Реки Сибири и Дальнего Востока: Материалы VIII Международной научно-практической конференции, ИРОО «Байкальская экологическая волна», Иркутск
- Шевчук А. (2013), *Управление водными ресурсами, проблемы водной экологии*, в сборнике Устойчивое развитие в России, Русско-немецкое бюро экологической информации, Берлин – Санкт Петербург

Приложение 1. Важнейшие научно-исследовательские работы, необходимые для реализации рекомендаций

№ п/п	Предмет научно-исследовательских работ	Использование результатов
1.	Выявление влияния различных видов деятельности на состояние биосферы Байкальской природной территории	Смягчение системы административных запретов с расширением применения экономических инструментов управления в отношении деятельности в центральной экологической зоне БПТ
2.	Оценка природного капитала экосистемы Байкала; подготовка концепции развития эколого-ориентированных видов деятельности, разработки и внедрения экосистемных платежей	1. Развитие практики взимания платы за экосистемные услуги. 2. Расширение государственной поддержки эколого-ориентированных видов деятельности для повышения капитализации БПТ
3.	Разработка методических подходов к оценке ущерба от негативного воздействия гидроэнергетики на экосистему оз. Байкал, экономику и население прибрежных территорий; актуализация подходов к определению величины и справедливому перераспределению гидроэнергетической ренты	Перераспределение гидроэнергетической ренты и внедрение компенсационных платежей за ущерб, наносимый экосистеме оз. Байкал и экономике прибрежных районов, Ангарским каскадом ГЭС
4.	Методическое обеспечение системы обязательного раскрытия информации об экологических показателях деятельности расположенных на Байкальской природной территории объектов	Научное и нормативно-правовое обеспечение системы обязательного раскрытия экологической информации на БПТ и, в перспективе, на других экологически значимых территориях РФ
5.	Разработка методики определения объемов предельно допустимого суммарного суточного сброса ключевых загрязняющих веществ с определением лимитов по массе сбросов вредных веществ в водные объекты для отдельных загрязнителей	Установление лимитов по массе сбросов определенных вредных веществ в водные объекты и поэтапное развитие рынка квот на сбросы вредных веществ в водные объекты для отдельных загрязнителей
6.	Определение дополнительных коэффициентов к базовым нормативам платы за сброс загрязняющих веществ для БПТ, дифференцированных по экологическим зонам и экологической емкости территорий; пересмотр нормативов предельно допустимого сброса для централизованных систем водоотведения и их абонентов	Совершенствование начисления и взимания платы за негативное влияние на окружающую среду
7.	Выявление влияния сельскохозяйственных химикатов и синтетических моющих средств на оз. Байкал; определение перечня веществ, полностью запрещенных к применению на БПТ, перечня веществ, применение которых облагается сбором (налогов), определение размеров сбора (налога) по видам веществ	Введение запрета на использование в РБ наиболее токсичных агрохимикатов и введение сбора (налога) на токсичные сельскохозяйственные химикаты (пестициды, гербициды и другие) и синтетические моющие средства
8.	Разработка пакета типовых технических решений, обеспечивающих достижение нормативов качества очистки сточных вод	Государственная поддержка внедрения технологий очистки стоков, обеспечивающих достижение нормативов

№ п/п	Предмет научно-исследовательских работ	Использование результатов
		качества водных объектов на БПТ
9.	Доработка проекта единых «Правил использования водных ресурсов озера Байкал и водохранилищ Ангарского каскада ГЭС» (в увязке с аналогичными Правилами для Енисейского каскада); разработка концепции организации мониторинга реакции водных и прибрежных экосистем на изменение уровней оз. Байкал в результате экстремальных событий и учета его результатов для корректировки Правил	Содействие обеспечению колебания уровня озера Байкала наиболее приближенные к естественным значениям
10.	Формирование классификации территорий РБ по степени подверженности негативному воздействию вод и вероятности чрезвычайных происшествий, связанных с водными ресурсами	Внедрение экономических механизмов управления риском негативного воздействия вод, в том числе механизма дифференциация ставок земельного налога и налогов на имущество в части недвижимости
11.	Разработка методики оценки вероятности реализации рисков для водных ресурсов и связанных с ними экосистем, и их последствий; формирование экономических механизмов минимизации указанных рисков и их последствий	Внедрение экономических механизмов управления рисками для водных ресурсов и связанных с ними экосистем, в том числе развитие системы обязательного страхования не критических рисков
12.	Изучение влияния вечной мерзлоты на загрязнение подземных вод	Разработка предложений по защите подземных вод от загрязнений в условиях вечной мерзлоты

Приложение 2. Программы заседаний Межведомственной координационной группы по реализации проекта



1-е ЗАСЕДАНИЕ МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ КООРДИНАЦИОННОЙ ГРУППЫ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА ОЭСР «СОДЕЙСТВИЕ РАЗВИТИЮ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ (БАСЕЙН ОЗЕРА БАЙКАЛ)

г. Улан-Удэ, Республика Бурятия, 17 января 2014 г.

10.45 - 11.00	Регистрация
11.00 - 13.00	<p>Открытие</p> <p>1. Вступительное слово представителей органов государственной власти Республики Бурятия:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Баир Дугарович Ангаев, министр природных ресурсов Республики Бурятия</i> – <i>Владимир Викторович Смолин, заместитель министра экономики Республики Бурятия</i> <p>2. Представление задач и ожидаемых результатов проекта <i>Александр Петрович Мартусевич, старший менеджер проектов, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)</i></p> <p>3. Основные подходы к реализации проекта, организация сбора необходимой информации, этапы выполнения работ <i>Сергей Борисович Сиваев, Леонид Владимирович Перцов, Институт экономики города</i></p> <p>4. Обсуждение и формирование плана работ по проекту</p> <p>5. Подведение итогов заседания</p>



EAP Task Force



**2-е ЗАСЕДАНИЕ МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ КООРДИНАЦИОННОЙ ГРУППЫ
ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА ОЭСР «СОДЕЙСТВИЕ РАЗВИТИЮ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ
РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ (БАССЕЙН ОЗЕРА БАЙКАЛ)**

г. Улан-Удэ, Республика Бурятия, 4 июля 2014 г.

08.45 - 9.00	Регистрация
09.00 - 09.20	<p>Открытие Приветственное слово:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Арнольд Кириллович Тулохонов, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Республики Бурятия – Александр Валентинович Лбов, первый заместитель министра природных ресурсов Республики Бурятия – Александр Петрович Мартусевич, старший менеджер проектов, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) <p>Представление программы заседания и участников</p>
09.20 - 10.30	<p>Сессия 1 Презентация отчета “Анализ использования экономических инструментов управления водными ресурсами в Республике Бурятия” <i>Модератор: Александр Петрович Мартусевич</i></p> <p>Презентация отчета (30 минут): <i>Леонид Владимирович Перцов, Институт экономики города</i> <i>Алексей Юрьевич Родионов, Институт экономики города</i> <i>Таисия Борисовна Бардаханова, Байкальский институт природопользования Сибирского отделения РАН</i></p> <p>Обсуждение</p>
10.30 - 10.50	Кофе-брейк
10.50 - 11.50	<p>Сессия 2 Международный опыт управления водными ресурсами, который может быть использован в Республике Бурятия <i>Модератор: Леонид Владимирович Перцов</i></p> <p>Презентация международного опыта управления водными ресурсами, <i>Александр Петрович Мартусевич (25 минут)</i></p> <p>Обсуждение</p>
11.50 - 13.00	<p>Сессия 3 Приоритетные направления совершенствования экономических инструментов управления водными ресурсами в Республике Бурятия <i>Модератор: Александр Валентинович Лбов</i></p> <p>Презентация проекта рекомендаций, <i>Леонид Владимирович Перцов (20 минут)</i></p> <p>Обсуждение</p>
13.00 - 13.15	Подведение итогов заседания



EAP Task Force



**3-е ЗАСЕДАНИЕ МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ КООРДИНАЦИОННОЙ ГРУППЫ
 ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА ОЭСР «СОДЕЙСТВИЕ РАЗВИТИЮ
 ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ
 РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ (БАССЕЙН ОЗЕРА БАЙКАЛ)**

г. Улан-Удэ, Республика Бурятия, 19 декабря 2014 г.

09.45 - 10.00	Регистрация
10.00 - 10.20	<p>Открытие Приветственное слово:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Александр Валентинович Лбов, первый заместитель министра природных ресурсов Республики Бурятия – Александр Петрович Мартусевич, старший менеджер проектов, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) <p>Представление программы заседания и участников</p>
10.20 - 12.00	<p><u>Сессия 1</u> Рекомендации по совершенствованию управления водными ресурсами в Республике Бурятия Презентация рекомендаций (30 минут): <i>Леонид Владимирович Перцов, Институт экономики города</i> Обсуждение <i>Модератор: Александр Петрович Мартусевич</i></p>
12.00 - 12.45	<p><u>Сессия 2</u> Основные рекомендуемые шаги для внедрения представленных рекомендаций Обсуждение <i>Модератор: Александр Валентинович Лбов</i></p>
12.45 - 13.00	Подведение итогов заседания
13.00 - 13.30	Кофе