

## Водный рынок как институт рентных отношений водопользования

**Е.П. Ушаков**

главный научный сотрудник федерального государственного бюджетного учреждения науки «Центральный экономико-математический институт Российской академии наук», профессор, доктор экономических наук (г. Москва)

**С.Е. Ушакова**

заведующий сектором федерального государственного бюджетного учреждения «Российский научно-исследовательский институт экономики, политики и права в научно-технической сфере», кандидат экономических наук (г. Москва)

Евгений Петрович Ушаков, [tatiana567@mail.ru](mailto:tatiana567@mail.ru)

Реализация государственной стратегии использования, восстановления и охраны водных объектов России в условиях рыночной экономики объективно предполагает создание адекватной системы оценки стоимости прав пользования водными объектами и построение эффективного механизма имущественно-правовых и рентных отношений между собственником водного фонда (государством) и водопользователями, обеспечивающего объективные предпосылки финансирования охраны и восстановления водного фонда в необходимых и достаточных масштабах. В связи с этим весьма актуально исследование вопросов формирования системы управления водным фондом на основе имущественно-правового и рентного механизмов, адекватно учитывающих рентный доход собственника водного фонда, который использует этот доход для эффективного восстановления и охраны водного фонда как элемента национального богатства страны.

В 2012 году сумма водного налога и платы за водопользование (устанавливаемой Федеральным агентством водных ресурсов), по нашим расчетам, составила порядка 23 миллиардов рублей, или 0,1 процента от государственного консолидированного бюджета. Эта сумма несопоставима с сум-

марным рентным доходом, полученным водопользователями (по нашим расчетам, годовой рентный доход от использования водных ресурсов в 2013 только в гидроэнергетике составил более 70 миллиардов рублей).

Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации разработаны проект федерального закона «О внесении изменений в главу 25.2 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 11 Водного кодекса Российской Федерации»<sup>1</sup> и проект постановления Правительства Российской Федерации «О ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности»<sup>2</sup>, предусматривающие индексацию действующих ставок водного налога и платы за пользование водными объектами с 2014 года с учетом коэффициента 2,574 к действующим ставкам. Поэтапное индексирование ставок водного налога предусматривается только за забор (изъятие) водных ресурсов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения населения в целях недопущения резкого роста тарифов в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Остальных плательщиков с 1 января 2014 ожидает скачкообразное повышение ста-

<sup>1</sup> URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=108152>

<sup>2</sup> URL: [http://www.minfin.ru/ru/legislation/projorders/index.php?id\\_4=10286&from\\_4=65](http://www.minfin.ru/ru/legislation/projorders/index.php?id_4=10286&from_4=65)

вок водного налога с коэффициентом 2,574. При этом за использование акватории водных объектов (за исключением лесосплава в плотках и кошелях) с начала 2014 года предусмотрено повышение ставки водного налога в 13 раз, поскольку сейчас, по мнению разработчиков проекта, она занижена. По оценкам разработчиков, принятие законопроекта позволит только в 2014 году увеличить доходы федерального бюджета от поступлений за счет водного налога и платы за пользование водными объектами на сумму около 21 миллиарда рублей. В дальнейшем предполагается ежегодная индексация ставок [5].

Да, увеличение поступлений доходов в бюджет за счет роста водного налога и платы за пользование федеральными водными объектами почти в два раза повышает финансовое обременение водопользователей. Однако такое административное финансовое обременение водопользователей соответствует сложившимся и реализуемым в настоящее время экономико-правовым отношениям между собственником (государством) водного фонда и водопользователями и способствует укреплению административно-распорядительных методов управления собственностью этого фонда, не отвечающих условиям функцио-

нирования института рентных отношений водопользования и, соответственно, не обеспечивающих наиболее эффективное использование ресурсов этого фонда, их восстановление и охрану как национального богатства.

Существующий финансовый механизм водопользования отражает жестко централизованную и иерархическую процедуру директивно устанавливаемых «сверху» и «спускаемых вниз» водного налога и величин платы за пользование федеральными водными объектами. Для иллюстрации сопоставим показатели интенсивности использования водных ресурсов по четырем бассейнам рек с установленными размерами ставок водного налога (см. таблицу).

Как видно из таблицы, установленные ставки водного налога за забор воды из поверхностных и подземных водных объектов в пределах установленных квартальных (годовых) лимитов водопользования по бассейнам рек Кубань и Дон превышают эти ставки многоводных бассейнов рек Енисей и Лена примерно в полтора-два раза. Такая незначительная дифференциация налоговых ставок установлена практически по всем бассейнам рек, озер, морей и экономическим районам. В то же время интенсивность использования поверхност-

*Ставки водного налога за забор воды из поверхностных и подземных водных объектов по четырем бассейнам рек и уровни интенсивности использования водных ресурсов этих объектов [7]*

<b>Бассейны рек</b>	<b>Налоговая ставка в рублях за 1 тыс. куб. м воды</b>		<b>Интенсивность использования водных объектов в процентах к речному стоку 95 процентов обеспеченности</b>	
	<i>забранной из поверхностных водных объектов</i>	<i>забранной из подземных водных объектов</i>	<i>по забору поверхностных вод</i>	<i>по безвозвратному потреблению и потерям</i>
Кубань	480	570	111	41,7
Дон	390	486	99	39,5
Енисей	246	306	0,6	0,3
Лена	252	306	0,5	0,3

ных и подземных водных объектов в бассейнах рек Кубань и Дон по забору воды и по безвозвратному потреблению и потерям исходя из речного стока 95 процентов обеспеченности относительно многоводных бассейнов рек Енисея и Лены различается более чем в сотни раз. Последнее свидетельствует о практической исчерпаемости природных водных ресурсов бассейнов рек Кубани и Дона при вовлечении их в хозяйственный оборот. Таким образом, установленная дифференциация ставок водного налога имеет символический (фискальный) характер и не отражает дифференциацию рентного дохода от использования водных объектов в бассейнах рек с различной водной обеспеченностью.

Реализация лишь фискального принципа в возмездном водопользовании, когда водный налог и плата за пользование федеральными водными объектами устанавливаются и спускаются «сверху вниз», а не «генерируются» в виде рентных платежей за водопользование в процессе итерационного их согласования на региональном уровне как результат функционирования регионального (регулируемого) водного рынка, не только не отвечает объективным условиям эффективного использования водных ресурсов в рыночной экономике, но и в существенной мере повышает роль субъективного фактора в установлении конкретных стоимостных значений региональных ставок водного налога. Слишком высока цена «ошибки» спускаемого «сверху» стоимостного параметра для водопользователя, размещенного на конкретной территории, не только с позиции его налогового бремени, но и в аспекте создания объективных равновыгодных (конкурентных) условий водопользования. Более того, проведенный нами анализ базовых ставок платы за пользование водными объектами, установленных в 1998 году Федеральным законом [6], которые в последующем лишь индексировались по годам в соответствии с уровнем общей инфляции и стали базовой основой установления ставок водного налога, вве-

денного с 1 января 2005 года, показал следующее.

Во-первых, в основу расчета федеральных ставок платы (водного налога и платежей) за пользование водными объектами взята методология средних водохозяйственных затрат. Являясь рудиментом «планового ценообразования», эта методология по определению не может объективно отразить рентный доход воды в источнике. Средние удельные водохозяйственные затраты регионального водохозяйственного комплекса, исчисленные как частные от деления суммарных водохозяйственных затрат на регулирование стока, водоподготовку, восстановление и охрану водных ресурсов и т. д. в регионе на объем воды, вовлекаемый в хозяйственный оборот, не только не позволяют выявить величину рентного дохода, но, наоборот, еще в большей мере искажают объективный уровень рентного эффекта от использования ресурсов водного объекта.

Во-вторых, законодательно установленный уровень ставок платы водного налога и платы за пользование федеральными водными объектами в стоимостном выражении по категориям налогоплательщиков (водопользователей) не имеют объективного обоснования в смысле абсолютного минимального и максимального их значения. Необходимость установления дифференциации ставок платы объективно предопределяется территориальной дифференциацией обеспеченности водными ресурсами.

Сложность и крупномасштабность системы управления водным фондом в условиях рыночной экономики объективно предопределяет неприемлемость механизма платы за пользование водными объектами на базе системы централизованно устанавливаемых на федеральном уровне стоимостных нормативов ставок платы (либо налога). Такая система имманентно присуща для централизованно управляемой плановой экономики, в которой наряду с такого рода «водными» нормативами устанавливались, например, отраслевые нормативы эффек-

тивности капитальных вложений, оптовые цены на продукцию и т. п. В рыночной экономике плата за пользование водными объектами как форма изъятия рентного дохода в пользу собственника (государства) должна реализоваться в условиях создания конкурентной среды для водопользователей, и при этом предполагаются формирование ее размеров и дифференциация по различным бассейнам рек и экономическим районам как стоимостного параметра (производная) функционирования соответствующего регионального водного рынка. В то же время сложившиеся в настоящее время экономические отношения между собственником водного фонда и водопользователями следует рассматривать как административно регулируемые, которые исключают наличие конкурентных условий между водопользователями и не обеспечивают наиболее эффективное использование водных ресурсов, их восстановление и охрану.

Важной составляющей экономико-правового механизма водопользования является «конструкция» процедуры уступки (приобретения) прав пользования водным объектом. В Водном кодексе Российской Федерации (далее – Водный кодекс) определена следующая процедура заключения договора водопользования между представителем собственника водного фонда (Федеральным агентством водных ресурсов и его территориальными органами) и водопользователями (взамен ранее существовавшей процедуры лицензирования водопользования) на основе заявительного принципа: «Договор водопользования заключается в заявительном порядке либо по результатам торгов в случае, предусмотренном пунктом 3 настоящей статьи» [3]. Пунктом 3 цитируемой статьи определяется необходимое условие проведения торгов по приобретению прав пользования водным объектом и, соответственно, заключения договора водопользования как «дефицит водных ресурсов в водном объекте». Более того, в этом пункте законодательно определен перечень (порядок) приоритетности

целевого использования ресурсов водного объекта.

По нашему мнению, во-первых, необходимость реализации конкурсного (конкурентного) принципа приобретения хозяйствующим субъектом прав пользования водным объектом и заключения договора водопользования должна распространяться не только на дефицитные (по наличию водных ресурсов) регионы. Рентный доход от использования ресурсов водного объекта присущ не только объекту с дефицитом ресурсов, но и с их избытком. Реализуя конкурсный (конкурентный) принцип, собственник (государство в лице уполномоченного органа) имеет возможность наиболее эффективно распорядиться своим правом собственности на водные объекты посредством уступки права пользования на конкурсных торгах при широком участии водопользователей, определив среди них победителя. Это означает, что уступка собственником прав пользования водными объектами на конкурсных торгах должна рассматриваться априори как инвестиционно привлекательная сделка для широкого круга потенциальных их потребителей (водопользователей), обеспечивающая им коммерческий эффект. Последнее означает, что в качестве приобретателей прав пользования водными объектами могут выступать не только водопользователи, удовлетворяющие собственные нужды в водных ресурсах, но и водопользователи, обслуживающие своих абонентов (водопотребителей). Следовательно, в этом аспекте водохозяйственную деятельность на основе приобретения прав пользования водными объектами в определенной мере (за исключением социально и экологически значимых ее сегментов) можно рассматривать как бизнес, исходя из предпосылки привлечения в эту деятельность инвестиций бизнес-структур.

Во-вторых, по поводу указанного в Водном кодексе перечня (порядка) приоритетности по целям водопользования при заключении рассматриваемых договоров

отметим следующее. Мы не ставим под сомнение безусловную («внеэкономическую») приоритетность сформулированных первых трех целей этого перечня по рациональному режиму водопользования:

1) обеспечение безопасности (экологической, гидротехнических сооружений и т. п.);

2) питьевое и хозяйственно-бытовое водоснабжение;

3) рыбохозяйственные цели.

Однако последующий приоритетный перечень (порядок) отраслей водопользователей (энергетика, промышленность, сельское хозяйство и водный транспорт), полагаем, не может рассматриваться как универсальный, обеспечивающий максимальную общественную (народнохозяйственную) эффективность использования ресурсов того или иного водного объекта. С позиции общественной (народнохозяйственной) эффективности распоряжения водными ресурсами приоритетным водопользователем является тот, кто обеспечит наилучшие условия выполнения договора водопользования вне зависимости от его отраслевой принадлежности. Такая приоритетность должна определяться по результатам проведенных конкурсных торгов по уступке прав пользования водным объектом. При отборе победителя этих конкурсных торгов важным (но не единственным) критерием должны стать финансово-экономические параметры, определяющие стоимость приобретения (уступки) права пользования водным объектом и режим погашения этой стоимости. Может оказаться, например, что тендерное предложение по использованию ограниченных ресурсов водного объекта для промышленных целей обеспечивает в рамках заключаемого договора водопользования общественную эффективность более высокую, чем их использование для целей теплоэнергетики. Следовательно, указанная в Водном кодексе отраслевая приоритетность энергетики относительно промышленности в аспекте использования ресурсов водных объектов

будет опровергнута по результатам проведенных конкурсных торгов.

На наш взгляд, роль конкурсных торгов по уступке (приобретению) прав пользования, представленная в Водном кодексе, обозначена в неоправданно ограниченных формах. Наряду с отмеченным жестким ограничением их проведения только для регионов с дефицитом водных ресурсов они априори исключаются и в следующих ситуациях: «При заключении договора водопользования на цели обеспечения безопасности, питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также на рыбохозяйственные цели торги не проводятся» [3]. Отмеченная безусловная приоритетность обеспечения водопользования для этих целей вовсе не означает исключение возможности организации конкурсных торгов среди возможных (потенциальных) участников этих торгов, заявивших альтернативные тендерные предложения (оферту) по заключению договора водопользования для обеспечения достижения этих целей. В этом случае у организатора конкурса расширяются возможности отбора наиболее эффективного инвестора-водопользователя и, соответственно, договора водопользования. Иначе говоря, участниками конкурсных торгов также становятся субъекты бизнес-структур, беря на себя соответствующие договорные обязательства по достижению указанных социальных и экологических целей водопользования.

Проведенный краткий обзор существующего в настоящее время экономико-правового механизма водопользования в аспекте института собственности на водный фонд и водохозяйственный комплекс, процедур уступки прав пользования водными объектами, являющимися государственной собственностью, и фискального обременения водопользователей, рассматриваемого как реализация «усеченной» функции экономического регулирования водопользования, позволяет сделать следующий вывод: этот механизм можно оха-

рактизовать как «несостоятельный» для эффективного функционирования в условиях рыночной экономики и не обеспечивающий эффективный баланс общественных (народнохозяйственных) интересов собственника водного фонда и коммерческих интересов водопользователей. По нашему мнению, *необходима «настройка» экономико-правового механизма водопользования на создание режима рентных отношений между собственником водного фонда и водопользователями водного рынка. Водный рынок следует рассматривать как организованный институт регулируемых рентных отношений в приобретении, прекращении прав и текущем возмездном пользовании водными объектами между собственником водного фонда, водопользователями и другими участниками (субъектами) этого рынка.* Объективная необходимость эффективного распоряжения и управления этим фондом при реализации рентного принципа возмездного пользования водными объектами предопределяет формирование водного рынка и функционирование его как института рентных отношений между собственником этого фонда, водопользователями и иными участниками этого рынка. В силу природных особенностей формирования и использования водных ресурсов *водный рынок ограничен определенной территорией* в рамках гидрографических границ поверхностного водного объекта или части водного объекта, *что объективно предопределяет этот рынок как региональный.*

Безусловно, если ресурсы водного фонда России рассматривать в аспекте перспектив нарастающего мирового водного кризиса и появления новых технологий транспортировки этих ресурсов без существенных их потерь и негативных экологических последствий и доставки их на значительные расстояния в крупных масштабах, то категория «водный рынок» не может ограничиваться гидрографической единицей (бассейном). По оценкам Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН, к 2030

году мировые потребности в пресной воде возрастут на 60 процентов. Общие мировые запасы пресной воды достаточны для покрытия этого возрастающего спроса, но эти запасы территориально распределены весьма неравномерно [4].

Возрастающий дефицит питьевой воды в мировом масштабе стал объективной предпосылкой развития индустрии бутилированной питьевой воды как одной из самых быстрорастущих в мире. Мировой ежегодный объем продаж бутилированной питьевой воды уже достиг 100 миллиардов литров и, по оценке зарубежных специалистов, размер прибыли в этом бизнесе уже достиг 1 триллиона долларов, что составляет 40 процентов от прибыли нефтяных компаний [8]. Однако продажа бутилированной питьевой воды в мировом масштабе – это еще не мировой водный рынок. В перспективе рассматриваются крупномасштабные проекты решения проблемы дефицита качественной пресной воды в национальных масштабах. Так, в стадии исследования находятся проекты по строительству магистральных водопроводных линий (а не каналов, как предполагалось по проектам переброски северных и сибирских рек в Советском Союзе) из Канады в Мексику и южные штаты США, а также проекты танкерных поставок арабским странам воды из Великих Озер.

Россия, обладая значительным водным фондом, должна занять подобающее место на развивающемся мировом водном рынке. По прогнозам специалистов, прибыль на этом рынке будет гораздо выше, чем на рынке углеводородного сырья. Важно, чтобы Россия вовремя заняла свою нишу на мировом водном рынке. При этом масштабы поставок ресурсов водных объектов должны устанавливаться в пределах, обеспечивающих режим охраны и восстановления этих объектов при использовании самых современных технологий их транспортировки без негативного влияния на окружающую природную среду. Иначе говоря, речь не должна

идти о реанимации гигантских проектов по «переброске рек» [2].

В дальнейшем в настоящей статье мы будем пользоваться категорией «региональный водный рынок» в контексте ее формулировки, представленной нами ранее. Мы исходим из предпосылки объективной необходимости приоритета решения прежде всего внутрироссийских проблем по рациональному использованию, охране и восстановлению водного фонда России. Эти проблемы достаточно остры и требуют первоочередной концентрации внимания на их решении. Таким образом, приведение в надлежащий вид внутрироссийского процесса водопользования, полагаем, является объективным условием «эффективного выхода» России на мировой водный рынок и использования ею своих конкурентных преимуществ в решении общемировой проблемы дефицита водных ресурсов.

*Региональный водный рынок является регулируемым* в аспекте государственной регламентации (воздействий) его функционирования. Объективной предпосылкой формирования регулируемого регионального водного рынка является то, что основным контрагентом этого рынка выступает представитель собственника водного фонда (уполномоченная государственная структура – Федеральное агентство водных ресурсов), отражающий государственные (общественные) интересы в эффективном управлении этим фондом.

В то же время *региональный водный рынок является организованным*. Организованность этого рынка может быть обусловлена следующими основными свойствами:

1) состав участников этого рынка является условно постоянным, а режим водопользования – прогнозируемым и предсказуемым;

2) организация конкурсных торгов и ежегодных торговых сессий регламентируется временными рамками и определенной периодичностью;

3) предложение и спрос на водном рынке регламентируются соответствующим пе-

речном стоимостных и водохозяйственных параметров пользования водным объектом;

4) эффективность и бесконфликтность согласования рентных отношений между представителем собственника водного объекта и водопользователями обеспечиваются проведением в соответствии с существующим законодательством независимой оценки стоимостных параметров прав пользования водным объектом как основы реализации транспарентных конкурсных торгов и заключения соответствующих договоров водопользования.

Функционирование регионального водного рынка должно базироваться на системе платежей и финансовых потоков, связанных с использованием водными объектами. Вне зависимости от статуса водопользователя его плата (взнос) за приобретение права пользования водным объектом на конкурсных торгах должна включать следующие взаимосвязанные платежи:

- *паушальный платеж* – единовременное внесение рентной платы водопользователем как части стоимости приобретаемого им права пользования водным объектом в соответствии с заключенным договором концессии или аренды;
- *роялти* – текущие рентные платежи (за вычетом паушального платежа, внесенного при заключении договора), выплачиваемые водопользователем в договорном периоде. Если водопользователь сам непосредственно не реализует водохозяйственные и водоохраные мероприятия на водном объекте, то в роялти дополнительно включаются взносы (плата) в фонд восстановления и охраны водных объектов для финансирования указанных мероприятий;
- плата за выдачу соответствующих договоров и оплата других налогов и сборов, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Взаимосвязи участников регионального водного рынка в имущественных и административных отношениях, возникающих при использовании и охране водных объектов, должны определяться гражданским и административным законодательством и Водным кодексом Российской Федерации. Особое место среди участников водного рынка в перспективе могут занять «специализированные субъекты водного рынка» – кредитные учреждения и институциональные инвесторы (инвестиционные фонды, страховые компании и т. п.). Предметом основной деятельности этих субъектов должно быть аккумулирование свободных финансовых средств участников водного рынка, их кредитование, инвестирование и страхование. При этом «специализированные субъекты водного рынка» будут реализовывать функции рыночного контрагента в текущей корректировке спроса и предложения прав пользования водным объектом в регламентированных рамках приобретения и уступки этих прав на региональном водном рынке.

Важной составной частью функционирования регионального водного рынка должны стать конкурсные торги по уступке (приобретению) прав пользования водными объектами в договорной системе водопользования. Такие торги следует проводить на основе конкурентных (тендерных) предложений (оферты) потенциальных водопользователей, которые должны подкреплять свои предложения соответствующими инвестиционными разработками по водосберегающим и водоохраным мероприятиям. Организацию такого рода торгов целесообразно проводить на тех же торговых площадках, на которых должны осуществляться ежегодные торговые сессии оптового водного рынка по установлению (корректировке) ставок рентных текущих платежей для водопользователей. Безусловно, сроки организации таких торгов необязательно должны быть приурочены к срокам годовых сессионных торгов, хотя сроки могут и совпасть.

Теоретической основой реализации конкурсных торгов по уступке (приобретению) прав пользования водными объектами является следующее. Как известно из экономической теории, чем более регламентирован процесс трансакций собственности между контрагентами на рынке, тем выше трансакционные издержки уступки (приобретения) собственности от одного контрагента к другому, а следовательно, ниже общественная эффективность функционирования рыночной системы в целом. В контексте рассматриваемой проблемы эффективного распоряжения собственником правами пользования водными объектами посредством уступки их потенциальным альтернативным водопользователям также необходимо исходить из методологической предпосылки возможности переуступки этих прав на региональном водном рынке (в рамках законодательных ограничений) при обязательном условии сохранения права собственности на водный фонд за государством. *Сохранение монополии государственной собственности на водный фонд является объективной основой формирования рентных отношений водопользования.*

Сделки, совершаемые на региональном водном рынке, представляют собой контрактные соглашения – договоры водопользования как результат реализации конкурсных торгов в договорной системе водопользования. В связи с этим возникает необходимость конкретизации видов договоров водопользования и определение их правовых характеристик. По нашему мнению, можно выделить три вида договоров водопользования:

- *концессия;*
- *аренда;*
- *срочное пользование.*

Таким образом, *договорная система водопользования, на наш взгляд, – это механизм заключения трех видов контрактных соглашений между собственником водных объектов и водопользователями, а по мере развития водного рынка – и реализации этих соглашений между водопользователями.*

### Договор срочного пользования

Определение договора срочного пользования достаточно близко к определению, данному в Водном кодексе: «договор долгосрочного пользования водным объектом или договор краткосрочного пользования водным объектом заключается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации с водопользователем на основании лицензии на водопользование, выданной уполномоченным органом исполнительной власти по управлению водными объектами» [3]. Поменяв здесь субъекта – представителя собственника водного объекта на уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (или его территориальный орган), а процедуру выдачи лицензии на заключение и оформление договорных обязательств с водопользователем (с проведением конкурсных торгов либо без их проведения), можно определить общий формат договора срочного пользования при реализации договорной системы водопользования. При этом, полагаем, следует отметить принципиальные характеристики этого вида договора.

Во-первых, контрагентом при заключении этого договора может быть субъект, основной вид деятельности которого – некоммерческое использование ресурсов водного объекта, либо субъект-водопользователь, нуждающийся по объективным причинам в государственной поддержке. Во-вторых, исходя из определения состава контрагентов этого вида договора он может реализовываться как на безвозмездной, так и на возмездной (в льготном режиме) основе. Наконец, принципиальным условием такого договора должно стать исключение какой-либо переуступки субъектом-водопользователем прав пользования водным объектом.

### Концессия и аренда

В договорной системе водопользования эти виды договора водопользования

объединяет то, что контрагентами представителя собственника водного объекта по заключению концессионного или арендного договора, как правило, являются хозяйствующие субъекты. Причем использование ресурсов водного объекта этими субъектами возможно как для удовлетворения их собственных хозяйственных нужд, так и для удовлетворения спроса на воду их абонентов-водопотребителей или для обеспечения условий водопользования других субъектов-водопользователей (например обеспечение условий судоходства). Такая трактовка концессии и аренды предопределяется и близостью семантики этих категорий.

*Концессия* (от лат. concessio – разрешение, уступка) – «это уступка права пользования государственной собственностью в течение оговоренного срока или договор о передаче в эксплуатацию на определенный срок принадлежащих государству или муниципалитетам природных богатств, предприятий и других хозяйственных объектов» [1, с. 390].

*Аренда* (от лат. arrendare – отдавать в наймы) – «имущественный наем, договор, по которому арендодатель предоставляет арендатору имущество во временное пользование за определенное вознаграждение – арендную плату» [1, с. 43].

### Концессия

Принципиальное отличие концессионного договора водопользования от аналогичного арендного договора, по нашему мнению, должно выражаться в следующем.

Во-первых, концессионное соглашение должно быть более долгосрочным, обеспечивающим, по крайней мере концессионеру (инвестору-водопользователю), не только возможность создания улучшений (водохозяйственных сооружений) водного объекта, но и эффективное их использование в течение срока концессионного договора (на уровне инвестиционных рисков концессионера, соответствующих норме дохода и возврата его капитала).

Во-вторых, важной особенностью заключения концессионного договора должно стать обязательное представление будущим концессионером инвестиционного проекта для проведения экспертизы концедентом этого проекта на предмет оценки общественной (народнохозяйственной) эффективности реализации такого договора.

В-третьих, долгосрочность концессионного договора водопользования объективно предопределяет предоставление концедентом концессионеру хозяйственной самостоятельности в заключении последним договоров со своими абонентами – водопотребителями и водопользователями. На наш взгляд, долгосрочная хозяйственная самостоятельность концессионера должна быть обеспечена определенными преференциями в части погашения им стоимости приобретаемых концессионных прав пользования водным объектом, при этом концессионер должен взять жесткие обязательства по выполнению условий договора в аспекте охраны, восстановления ресурсов водного объекта и регулирования цен (тарифов) на «производимые» им воду и водные услуги.

В-четвертых, так же как в зарубежных странах, при реализации концессионных договоров водопользования должно быть предусмотрено обязательство концедента либо по выкупу улучшений водного объекта, созданных концессионером за период действия договора, либо по пролонгации этого договора. Такое обязательное условие концессионного контракта снижает инвестиционные риски концессионера, учитывая высокую капиталоемкость и весьма значительный срок экономической жизни создаваемых улучшений водного объекта (этот срок, как правило, превышает 50–100 лет). Наконец, не менее важной особенностью концессионного договора водопользования, по нашему мнению, должно стать предоставление концессионеру прав переуступки приобретенных концессионных прав пользования водным объектом. Это будет способствовать «настройке» сбалансиро-

ванного режима функционирования регионального водного рынка, учитывая перманентные изменения спроса на ресурсы водных объектов в результате повышения эффективности водопользования на основе научно-технического прогресса в этой области хозяйственной деятельности.

### **Аренда**

Аренда – это договор уступки прав пользования водным объектом собственником этого объекта арендатору на определенный срок на согласованных условиях арендных отношений и внесения рентной платы. При этом в отличие от концессии при уступке прав пользования водным объектом в форме аренды этот договор не должен быть обременен обязательствами арендатора по реализации согласованного на стадии заключения договора инвестиционного проекта использования, восстановления и охраны водного объекта. В свою очередь, отсутствие этого обременения исключает возможность получения арендатором определенных преференций, предоставляемых концедентом по концессионному соглашению, относительно условий хозяйственного использования концессионером ресурсов водного объекта. Договоры аренды водных объектов, находящихся в государственной (федеральной и субъекта Российской Федерации) собственности, могут быть заключены на объекты, перечень которых должен утверждаться Правительством Российской Федерации по представлению федерального органа исполнительной власти по управлению водными объектами.

Зарубежный опыт рыночного регулирования водопользования свидетельствует о возможности широкого использования инструментов гражданского оборота по переуступке прав пользования водными объектами, что в конечном итоге придает процессу водопользования большой динамизм развития и применения передовых технологий в использовании ресурсов этих объектов и, самое главное, создает реаль-

ную основу адекватного измерения стоимости этих прав в общей структуре стоимости имущества соответствующего водопользователя. Более того, зарубежный опыт показывает, что для повышения эффективности реализации гражданского оборота прав пользования водными объектами в рамках соответствующего регионального водного рынка целесообразно участие тех или иных финансовых институтов. Участие последних (например регионального водного банка) повышает мобильность финансовых потоков между собственником водных объектов и водопользователями, и в рамках регионального водного рынка формируется дополнительный контур финансовых отношений между отдельными водопользователями, а соответствующий финансовый институт играет роль эффективного финансового посредника, приобретая или продавая свободные лимиты водопользования, образовавшиеся на водном рынке. Безусловно, роль финансового института в функционировании водного рынка не ограничивается лишь статусом финансового посредника, а на достаточно развитом региональном водном рынке этот институт также может играть роль эффективного инвестора и кредитора развития водного хозяйства. В то же время расширение перечня участников (контрагентов) водного рынка (включая финансовые институты) и развитие рыночных отношений между участниками этого рынка, полагаем, должно происходить при сохранении контрольных и регулирующих функций основного субъекта этого рынка – собственника водного фонда в лице уполномоченного федерального органа исполнительной власти (Федерального агентства водных ресурсов).

Переход на договорную систему водопользования вовсе не означает тотальную замену «вертикальных» отношений между государством и водопользователем на «горизонтальные» отношения. Дело в том, что водные объекты – это особые категории имущества. Государство, заключая

договор с инвестором-концессионером или арендатором по пользованию водным объектом, должно руководствоваться не только чисто предпринимательскими «деловыми» мотивами, но и общественными интересами, общественно необходимыми целями, а также учитывать публичную полезность таких объектов. Эти интересы и цели нередко требуют отступления от рыночных частнопроводимых критериев поведения государства как стороны договора. Договорная система водопользования создает объективные условия, при которых государство при любых односторонних действиях сохраняет в неприкосновенности баланс финансовых интересов сторон, возмещая инвестору-концессионеру или арендатору понесенные ими убытки от таких действий. В связи с этим у инвестора-концессионера или арендатора нет необходимости ни оспаривать односторонние действия государства в судебном порядке, ни прекращать исполнение своих обязанностей по договору.

Принципиально важно подчеркнуть, что переход на договорную систему водопользования в рамках формирования и функционирования регионального водного рынка позволит утвердить общие принципы гражданского права (равенство сторон, свободу выбора, защиту интересов, в том числе судебную и т. п.) в специфичной сфере отношений государственной собственности на водный фонд (водные объекты), внести в эти отношения (насколько это возможно) рыночные и конкурентные начала и тем самым повысить экономическую эффективность использования государственной собственности – водного фонда.

#### ЛИТЕРАТУРА И ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Большой экономический словарь. М.: Институт новой экономики, 1999.
2. Василенко В. А. Осторожно, снова «поворот»! (о переброске части стока сибирских рек на юг) // ЭКО. 2003. № 8.
3. Водный кодекс Российской Федера-

ции : Федеральный закон от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ. М. : Ось-89, 1999.

4. Дубов В. И. Экономико-нормативное регулирование процесса ресурсосбережения и охраны окружающей среды. М. : ТЕИС, 2003.

5. Приплыли, господа? Водный налог планируют повысить в 13 раз. М. : Юридический департамент Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, 2013.

6. О плате за пользование водными объектами : Федеральный закон от 6 мая 1998 года № 71-ФЗ. М. : Ось-89, 1999.

7. ФНС – водный налог. URL: [www.nalog.ru/m77taxatum/taxes/water tax](http://www.nalog.ru/m77taxatum/taxes/water tax)

8. Эдуардов С. П. Торговать водой скоро станет прибыльней, чем нефтью. URL: [www.utro.ru/articles/2004/01/20/269793.shtml](http://www.utro.ru/articles/2004/01/20/269793.shtml)

9. О внесении изменений в главу 25.2 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 11 Водного кодекса Российской Федерации : проект федерального закона. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=108152>

10. О ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности : проект постановления Правительства Российской Федерации. URL: ([http://www.minfin.ru/ru/legislation/projorders/index.php?id\\_4=10286&from\\_4=65](http://www.minfin.ru/ru/legislation/projorders/index.php?id_4=10286&from_4=65))

\* \* \*

### РЕПЛИКА ЧИТАТЕЛЯ

В № 5 журнала «Имущественные отношения в Российской Федерации» за 2014 год опубликована статья Д.В. Литвинова и Т.В. Филиной «Пресечение самовольного строительства на территории Москвы: новый порядок».

Уважаемые авторы утверждают: *«ГК РФ установлено, что правительство Москвы как орган исполнительной власти вправе издавать акты, содержащие нормы гражданского права, но указанные акты не могут расширять нормы, определенные гражданским законодательством, соответственно, внесение дополнительных оснований для сноса самовольных построек является, на наш взгляд, незаконным».*

Однако в Гражданском кодексе Российской Федерации такая норма не содержится. Согласно пункту «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство относится к исключительной компетенции Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации не вправе принимать правовые акты, содержащие нормы гражданского права. На это, собственно, прямо указывает статья 3 ГК РФ.

Критикуя постановление правительства Москвы от 11 декабря 2013 года № 819-ПП, авторы утверждают, что этот правовой акт устанавливает дополнительное (по отношению к предусмотренным статьей 222 ГК РФ) основание для сноса самовольной постройки: *«незаконное размещение на земельном участке объектов, не являющихся объектами капитального строительства, в случае если они зарегистрированы как объекты недвижимого имущества и у правообладателя имеются свидетельства о государственной регистрации прав собственности».*

Однако ничего подобного в указанном постановлении правительства Москвы нет. Предметом регулирования этого нормативного правового акта являются административно-управленческие (а не гражданские) правоотношения, складывающиеся в ходе взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы при организации работы по выявлению и пресечению незаконного (нецелевого) использования земельных участков.

Объект, не являющийся недвижимостью, не может быть признан самовольной постройкой на основании статьи 222 ГК РФ, в том числе в случаях, когда в отношении него в ЕГРП внесена запись о государственной регистрации права собственности. Такая запись подлежит исключению из реестра по решению суда об удовлетворении иска о признании права собственности отсутствующим (пункт 52 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации/Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 10/22 от 29 апреля 2010 года, постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 января 2012 года № 12576/11).

*Николай Андрианов*  
советник практики «Недвижимость. Земля. Строительство»  
юридической фирмы VEGAS LEX