

Подходы к организации сбалансированной системы управления водопользованием на основе бассейнового принципа в новых правовых условиях России

И.В. Жерелина, доцент, к.геог.н., начальник отдела водохозяйственного и водоохранного проектирования, ЗАО «Центр инженерных технологий», г. Барнаул

Бассейновый принцип, рассматриваемый как средство сбалансированного управления водопользованием в географических границах водосбора, применяется в практике рационального использования и охраны водных ресурсов с конца XIX в. За этот период границы его использования значительно расширились от осуществления взаимосвязанного использования водных и земельных ресурсов до создания моделей устойчивого развития водосборного бассейна в целом [1].

Однако существенным шагом вперед стало его всеобщее признание на международном уровне, что первоначально было закреплено в Хельсинских правилах использования вод международных рек (1966 г.), а впоследствии – в Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (1992 г.) и Рамочной Директиве ЕС по Воде (2000 г.).

Россия в числе многих стран мира ратифицировала эти конвенции, а с 2000 г. при поддержке проекта ЕС Tasis «Консультирование Министерства природных ресурсов Российской Федерации по вопросам управления водными ресурсами России» (ENVRUS9801) в стране начались работы по совершенствованию институциональной струк-

туры в области управления водными ресурсами. В основу построения новой системы управления положены две существующие модели: французская модель управления водными ресурсами и Рамочная Директива ЕС по Воде.

Совершенствование существующей системы управления Россия видела в развитии модели управления речным бассейном как целостной природной экосистемой, а основной проблемой считала отсутствие определенной и четко организованной модели управления, отражающей бассейновый подход, учитывающей административное деление страны и возможности эффективного взаимодействия между различными уровнями управления. С целью решения этих задач в России прошла структурная перестройка государственной системы управления водопользованием, принят ряд важных нормативно-правовых документов, в числе которых новый Водный кодекс РФ (03.06.2006 г. № 73-ФЗ).

Согласно Водному кодексу РФ (ст. 28), основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов являются бассейновые округа, эквивалентные речным бассейнам или их частям. Государственное управление водопользованием в границах округов осуществляют бассейновые водные управления – структурные подразделения Федерального агентства водных ресурсов России. Основными функциями бассейновых водных управлений являются: а) осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий; б) предоставление водохранилищ в пользование; в) эксплуатация водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений, обеспечение их безопасности; г) разработка и реализация схем комплексного использования и охраны водных объектов; д) осуществление мероприятий по охране водохранилищ, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод; е) ведение государственного водного реестра, Российского регистра гидротехнических сооружений, организация и осуществление мониторинга водных объектов.

С 2005 г. финансирование мероприятий по восстановлению водных объектов, воспроизводству водных ресурсов и их защите в зоне деятельности бассейновых водных управлений осуществляется в соответствии с ведомственными целевыми программами: а) обеспечение потребности населения и объектов экономики в водных ресурсах; б) предупреждение и снижение ущербов от наводнений и другого вредного воздействия вод; в) безопасность водохозяйственных систем и гидротехнических сооружений (постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239).

Анализ сбора платежей за пользование водными объектами (водного налога) и бюджетного финансирования водохозяйственных и водоо-

хранных мероприятий показал, что с 2005 г., после введения водного налога, возросла эффективность использования поступающих в федеральный бюджет платежей. Однако подавляющая часть денежных средств направляется на предотвращение вредного воздействия вод, т.е. защиту населения от наводнений, подтоплений и т.п., а не на охрану и восстановление водных объектов. Таким образом, средства, собираемые за использование водных ресурсов, вкладываются не в воспроизводство и восстановление эксплуатируемых водных объектов, а в защиту населения от воздействия вод, что является важной задачей, но не обеспечивает комплексного управления водосборным бассейном.

Наряду с бассейновыми водными управлениями, Водным кодексом РФ (ст. 29) предусмотрена возможность создания в пределах бассейновых округов бассейновых советов (БС) из числа представителей уполномоченных Правительством РФ федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, водопользователей, общественных объединений, общин коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России. К сожалению, в отличие от предыдущего Водного кодекса РФ (от 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ), круг задач и функций БС существенно сужен. В соответствии с новым кодексом они вправе осуществлять только разработку рекомендаций в области использования и охраны соответствующих водных объектов, учитывающихся при разработке схем их комплексного использования и охраны. Схемы включают в себя систематизированные материалы о состоянии и использовании водотоков и водоемов и являются лишь основой осуществления водохозяйственных и водоохраных мероприятий (ст. 33 Водного кодекса РФ), а не самой программой (планом) комплексного управления водосборным бассейном, закрепленной в Рамочной Директиве ЕС по Воде (2000). Необходимость разработки подобной бассейновой программы подтверждена и международным опытом управления водопользованием [1].

Следует отметить, что в отличие от предыдущего Водного кодекса РФ, в новом кодексе разработка федеральных государственных программ по использованию, восстановлению и охране водных объектов вообще не предусматривается, так же как не содержится правовых норм, регулирующих использование и охрану ресурсов трансграничных водных объектов. Программный механизм сохранен только на территориальном уровне. В ст. 25 к числу полномочий субъектов РФ, в числе других, отнесены разработка, утверждение и реализация программ субъектов РФ по использованию и охране водных объектов или их частей, расположенных на территории субъекта РФ.

Таким образом, руководствуясь только российским водным законодательством, не пред-

ставляется возможным реализовать бассейновый принцип управления водопользованием. В этом случае следует обратиться к нормативно-правовым актам иных отраслей права. Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 утвержден «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация». Федеральные целевые программы (ФЦП) и межгосударственные целевые программы (МЦП) представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития России (п. 1). Следовательно, подобная программа может быть разработана для задач комплексного управления бассейном крупной реки или озера, рассматриваемого в контексте устойчивого развития водосборного бассейна в целом при акцентировании внимания на обеспечении сбалансированного водопользования, включая использование и восстановление водных биологических ресурсов.

Порядок разработки, согласования и утверждения этих программ определен постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594. Инициаторами разработки федеральной целевой программы могут выступать любые юридические и физические лица, а межгосударственной — отдельные страны, группы стран, а также координирующие органы государств — участников Содружества Независимых государств (пп. 3, 4).

Вторым важным аспектом создания сбалансированной системы управления водопользованием в бассейне является формирование незатратной и действенной структуры управления, учитывающей бассейновую организацию водосбора и сложившийся административно-территориальный подход к управлению в России. В Рамочной Директиве ЕС по Воде (2000) и Проекте совершенствования институциональной структуры в области управления водными ресурсами России (ENVRUS9801) предусмотрена возможность создания на уровне подбассейна (притока) локальной водной комиссии, включающей представителей местных органов управления, государства и водопользователей. Однако согласно Водному кодексу РФ, эта возможность исключена. В ст. 29 указано, что БС создаются только в рамках бассейновых округов, следовательно, юридически невозможно их создание в границах бассейнов притоков главной реки округа.

В то же время доказано, что именно в бассейнах средних и малых рек, т.е. притоков, осуществляет-

ся непосредственная деятельность по использованию природных ресурсов, возникают локальные проблемы, порождающие общесекторные. Именно в бассейнах этих рек проявляется наибольшая заинтересованность населения и хозяйствующих субъектов в их решении. Проведенный анализ деятельности БС, созданных в разные годы в России, показал, что из семи БС, организованных по инициативе государственных органов, в настоящее время работает только два — на рр. Бурла и Кубань, а БС, созданные по инициативе международных и общественных организаций, действуют все. Это можно объяснить более четким пониманием общественностью необходимости создания БС, большей заинтересованностью в их работе и более активной, чем у представителей государственных органов, гражданской позицией. Таким образом, в стране имеется положительный опыт работы общественных бассейновых советов (ОБС), который может быть применен и в новых правовых условиях.

ОБС в бассейнах притоков могут быть организованы согласно федеральным законам «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ и «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ. Учредителями таких советов могут выступать как физические, так и юридические лица, в том числе уже существующие общественные экологические организации. ОБС может быть создан, как и БС, предусмотренный Водным кодексом РФ, из числа представителей заинтересованных органов государственной власти, местного самоуправления, водопользователей, общественных организаций и других лиц. В качестве его основной уставной деятельности может быть определено: содействие решению задач устойчивого и безопасного функционирования бассейнового водохозяйственного комплекса, восстановления и охраны водных объектов. Такой подход позволит получить ОБС статус юридического лица, а членство в нем представителей органов государственной власти даст возможность принимать и реализовывать важные стратегические решения в области устойчивого развития бассейна. При этом следует отметить, что за БС необходимо оставить функции координации деятельности ОБС, созданных в бассейнах притоков главной реки бассейнового округа.

Таким образом, изложенное выше показывает, что, несмотря на несовершенство российского водного законодательства, при использовании нормы других отраслей права возможна организация комплексного управления водными ресурсами в России, соответствующая международному уровню.

Литература

1. Винокуров, Ю.И. Подходы к формированию стратегии устойчивого водопользования в бассейне р. Оби / Ю.И. Винокуров, И.В. Жерелина, Б.А. Красноярова // Ползуновский вестник. 2004. №2. С. 4—13.