

УДК 502.35

**К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ ОБЪЕКТАМИ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Валерий Матвеевич Вильдяев
Некоммерческое партнерство «Национальный центр водных проблем»
valwild@yandex.ru

управление водными объектами, управленческие решения в области использования и охраны водных объектов, информационная и интеллектуальная поддержка управленческих решений

В статье дан анализ состояния с управлением водными объектами в России. Показано, что неэффективность принимаемых управленческих решений в области использования и охраны водных объектов обусловлена низким профессиональным уровнем управленческих кадров, отвечающих за использование и охрану водных объектов, а также отсутствием должной информационной и интеллектуальной поддержки управленческих решений. Приводятся примеры неэффективных решений.

EFFECTIVENESS OF WATER BODIES MANAGEMENT IN RUSSIA

Valeriy Wildyaev
National Center of Water Problems, a non-commercial partnership organization

water bodies management, decisions in the field of use and protection of water resources, information and intellectual support for management decisions

This paper presents an analysis of the water management in Russia. It shows that the inefficiency of decisions on the use and protection of water bodies is a result of the low level of qualification of the managers in charge of these operations, as well as the lack of adequate information and intellectual support. This work provides examples of ineffective solutions in this field.

В сложившейся системе управления водными объектами в России лица принимающие решение, как правило, не являются специалистами в вопросах использования и охраны водных объектов. При таких обстоятельствах эффективные управленческие решения могут приниматься только при наличии экспертного сообщества, обладающего системными знаниями в области использования и охраны водных объектов, а также знакомого с особенностями управления водными объектами на всех уровнях управления. К сожалению, такое экспертное сообщество, которое может оказывать соответствующую информационную и интеллектуальную поддержку лицам принимающим решение в области использования и охраны водных объектов, отсутствует.

Фактически, целая область жизненно важной для населения и экономики части управления природными ресурсами, к которой относятся водные ресурсы, находится в той ситуации, когда решения принимаются лицами, профессионально несостоятельными в данной области и при отсутствии соответствующей информационной и интеллектуальной поддержки.

Неэффективные решения принимаются постоянно, но в силу специфики управления неэффективность их не так очевидна, так как всегда можно перевести стрелки на

«объективный» фактор (природу), даже в том случае, если именно принятые решения привели к человеческим жертвам и большому экономическому ущербу.

Непрофессиональное управленческое сообщество живет по своим объективным законам, в которых имитация деятельности вытесняет профессиональную деятельность. У таких управленцев отсутствует профессиональная мотивация: стремление к совершенствованию системы управления путём совершенствования информационной и интеллектуальной поддержки, привлечения к управлению профессионалов, которые могут генерировать новые идеи.

Мотивация является основным энергетическим потенциалом любой деятельности, и если нет профессиональной мотивации, то обязательно должна быть другая мотивация. У непрофессионала, как правило, преобладает карьерная мотивация, никоим образом не связанная с профессиональным ростом, и, естественно, финансовая мотивация. Карьерная мотивация побуждает заниматься имитацией деятельности, а финансовая – часто плодит коррупцию.

Непрофессионал ориентируется только на директивы сверху, которые в наших условиях формулируются людьми, также далекими от понимания реальных проблем и также профессионально несостоятельными.

Директивная система управления в значительной степени обусловила экономический и политический крах СССР. И это при том, что профессиональный уровень ведомств тогда был очень велик. А в наших условиях, когда вообще отсутствуют механизмы принятия эффективных решений, и нет должной профессиональной подготовки директив, бездумное выполнение их, как показывает жизнь, часто приводит к катастрофическим последствиям и большим экономическим потерям.

Управленец, который несостоятелен как профессионал, обычно подвержен влиянию недобросовестных представителей, как профессионального, так и научного сообщества, которые пытаются играть роль экспертов. Такой управленец видит в окружающем его «экспертном сообществе» только звания и должности, но не в состоянии отличить наукообразие от научного знания, или профессиональную состоятельность от имитации таковой. Он всегда может сказать, что его решения подкреплены наукой, сославшись на того или иного кандидата или доктора наук, а также в нужный момент получит от них публичные заверения в том, что принятые решения, повлекшие негативные последствия, обусловлены природным фактором. Природа, у наукообразного сообщества приближенного к власти, всегда обречена быть виновной. Природа, конечно, тоже не безгрешна, но далеко не всегда.

Профессионала трудно заставить бездумно выполнять поступающие свыше указания. Он найдёт способ уклониться от выполнения вредного указания, или трансформирует его так, что не будет серьёзных негативных последствий. Но, вместе с тем, профессионал очень неудобен для тех, кто, ощущает себя чиновником, которому всё равно чем управлять, лишь бы управлять.

Рассмотрим несколько конкретных примеров, которые подтверждают сказанное выше.

Пример 1. Катастрофическое наводнение в Крымском районе Краснодарского края в 2012 году.

Основной причиной, приведшей к прохождению большой волны паводка, в результате которого погибло большое количество людей, явилось захламление рек остатками деревьев, промышленным и бытовым мусором, что способствовало образованию запруд с последующим их прорывом. Подобная ситуация имела место на Кубани и в 2002 году. То, что произошло в 2002 году на Кубани, должно было стать предметом детального анализа специалистов, с последующим принятием решений, которые бы исключили повторение подобной ситуации. Но в 2012 году о таких специалистах в системе управления водными объектами можно было только мечтать. В избытке были юристы, менеджеры и экономисты, но как они далеки от понимания того, чем управляют.

В 2002 году можно ещё было сетовать на то, что отсутствовали деньги для проведения работ по очистке рек, но начиная с 2005 года в Федеральное агентство водных ресурсов стали поступать большие деньги, в том числе и на расчистку русел рек. И такая расчистка имела место. Реки чистились, но не там где это, прежде всего, необходимо было делать. В 2008-2011 гг. за счёт федерального бюджета были выполнены дноуглубительные и руслорегулирующие работы на 800 участках рек общей протяжённостью 3.8 тыс.км, но о малых реках Кубани, представляющих серьёзную угрозу при сильных дождях, даже не подумали. Те, кто принимал решение о выделении денег на расчистку рек, делал это исходя не из обеспечения безопасности населения и объектов экономики, а скорее из эстетических и экологических соображений, а также просьб отдельных руководителей регионов. Тем более, что наступил климатический период, когда опасные гидрологические явления на территории России мало тревожили.

В такие денежные и климатически спокойные времена особенно активно происходит вытеснение профессионалов из сферы управления водными объектами и создается законодательство, которое не должно создаваться в цивилизованной стране (Следует отметить, что ряд постановлений Правительства РФ, предусмотренных Водным кодексом 1995 года, так и не вышли, ибо профессионалы, как могли, тормозили их принятие, чтобы не сделать хуже. После принятия Водного кодекса 2006 года все 24, предусмотренных Кодексом постановления, были разработаны в течение полугода).

Могло ли быть иначе? Думаю, что нет. После начатого в 2004 году реформирования системы управления, которое привело к вымыванию специалистов и профессионалов из системы управления (вначале на федеральном, а затем и на региональном уровне), принимать эффективные решения стало некому. Возможно, что если бы кто-нибудь мог сказать тем, кто распределял финансирование, в том числе и на расчистку рек, что есть опасность катастрофического паводка на малых реках Кубани, деньги для расчистки рек в Крымском районе Краснодарского, вероятнее всего, были бы выделены. Но кто это мог сказать, если профессионалов в Росводресурсах к тому времени уже практически не было, в том числе и по той причине, что они не очень вписывались в новую парадигму управления Россией – главное это исполнительность.

В соответствии с Водным кодексом 2006 года за мониторинг дна и берегов водных объектов отвечает Федеральное агентство водных ресурсов, которое в силу его сложившегося профессионального (а точнее - непрофессионального) уровня не только не понимало, как это надо делать, но и не очень хотело этим заниматься, ибо в отличие от профессионала, который старается расширить круг своей деятельности, непрофессионал действует в обратном направлении. В течение нескольких лет, после принятия Водного кодекса, Федеральное агентство водных ресурсов даже не приступало к решению проблемы мониторинга дна и берегов. Но при этом им предпринимались шаги возложить эту задачу на субъекты Российской Федерации, в чем они и преуспели, несмотря на то, что это противоречит Водному кодексу, так как работы по мониторингу водных объектов должны осуществляться по бассейновым округам (федеральными структурами), а не субъектами РФ за счёт субвенций.

Когда в печати появилась информации о том, что в произошедшей трагедии на Кубани есть вина и тех, кто отвечает за управление водными объектами, по телевизору показали, как президент встречается с руководителем Росводресурсов и интересуется у нее, как обстоят дела с восстановительными работами на Саяно-Шушенской ГЭС после аварии в 2009 году(?). Те, кто готовил эту встречу, должны были знать, что Росводресурсы никоим образом не отвечают за восстановительные работы на Саяно-Шушенской ГЭС. Но для руководителя Росводресурсов такая встреча с президентом в тот момент была, наверное, очень важна, и нужные люди ее обеспечили. Возможно, что произошло совпадение по времени, и все происходило по ранее запланированному графику, но причем тогда Саяно-Шушенская ГЭС?

Вот вам первый и достаточно наглядный пример последствий дилетантского управления водными объектами России. Погибло 176 человек и нанесен большой материальный урон, и при этом в тюрьме оказались люди, которые практически ничего не могли сделать, чтобы предотвратить трагедию, которая была подготовлена совсем другими людьми, в результате того, что они согласились управлять тем, о чем имеют смутное представление, а рядом не было тех специалистов, которые бы владели ситуацией о паводковой опасности на территории России.

Пример 2. Наводнение на Амуре 2013 года. Как известно, и научнообразное сообщество и прокуратура установили, что вины чиновников и энергетиков в значительном ущербе, нанесенном Приморью наводнением, нет. Научнообразное сообщество высказало глубокую мысль о том, что такое происходит раз в 100-150 лет, и тем исчерпало весь запас своих научных знаний. В результате все свалили на Природу, а энергетики, используя ситуацию, предложили построить еще несколько «противопаводковых» плотин.

Но Природа Природой, а без принимаемых управленческих решений тут не обошлось. Зейская ГЭС строилась, прежде всего, для обеспечения безопасности населения и объектов экономики от паводковых дождей, которые периодически приводили к катастрофическим последствиям. И нужно сказать, что в 2007 году, если бы не было Зейской ГЭС, мы бы имели катастрофическое наводнение (хотя и тогда можно было избежать имевших место негативных последствий).

Указания по сбросу воды через плотину (регулирование режимов работа ГЭС) дают чиновники, которые работают в системе Росводресурсов. Если бы в основу регулирования была положена установка на предотвращение негативных последствий для прибрежных территорий, то таких катастрофических последствий, которые имели место в 2013 году, можно было избежать. Но регулирование Зейской ГЭС осуществлялось, прежде всего, в интересах энергетики, для которой чем больше воды в водохранилище останется летом, тем больше прибыли получают зимой. В данном случае и Росводресурсы и энергетики видели ситуацию одинаково. Правда и те и другие могут сказать, что они действовали в соответствии с ранее разработанными правилами регулирования. Но в 2008 году были разработаны новые правила регулирования, которые несколько умеряли аппетиты энергетиков и учитывали ситуацию, которая имела место в 2007 году, но они так и остались неутвержденными.

С другой стороны, правила правилами, но вопросы регулирования входят в функциональные обязанности Росводресурсов, так как правила не могут учесть всех нестандартных ситуаций. В противном случае правила регулирования отдали бы энергетикам и следили только за тем, чтобы они неукоснительно их соблюдали. Однако же территориальный орган Росводресурсов (в данном случае Амурское БВУ) периодически доводит до энергетиков как им регулировать Зейское водохранилище с учетом складывающейся ситуации.

О том, что грядут большие дожди, Росгидромет предупредил 2 июля - за две недели до начала наводнения. 17 июля, когда уже началось наводнение, Росводресурсы продолжали сообщать о «плановом наполнении водохранилища». А 31 августа, когда ситуация приобрела катастрофический характер, решили резко увеличить сброс воды, и не постепенно, как это предусмотрено теми же правилами регулирования, а с многократным превышением, что, естественно, породило длинную волну, которая также сыграла свою негативную роль.

Чтобы сложилась полная картина об уровне понимания проблемы лицами ответственными за регулирование водохранилищ, следует посмотреть стенограмму встречи В.В.Путина с рядом руководителей ведомств 10 августа 2013 года, когда наводнение начинало входить в свою высшую фазу.

В.ПУТИН: Что касается гидросооружений, Марина Валерьевна, как Вы оцениваете ситуацию на Буре и на Зейском узле?

М.СЕЛИВЕРСТОВА: Уважаемый Владимир Владимирович! Уважаемые участники селекторного совещания!

Я должна сказать, что ситуация штатная. Запас свободной емкости у водохранилища есть. Он не был использован, до настоящего времени не использован. И я должна поблагодарить в том числе и всех коллег, всех участников этого заседания. Нами была выработана стратегия, которая была направлена на максимальное использование аккумулирующих возможностей существующих водохранилищ.

Что это позволило? Это позволило, во-первых, исключить наложение пиков сбросных расходов, в общем-то, на мощную, достаточно продуктивную фазу в нижнем бьефе гидроузла, на реки, которые находятся в нижнем бьефе, где еще и в настоящее время достаточно высокая сохраняется приточность. Разведя эти пики, сохранив сбросные расходы в объеме 3 тысяч на 3,5 тысячи метров кубических в секунду, мы, таким образом, развели наложение этих пиков.

Сегодня ситуация стабилизируется. Мы не достигли еще отметки, при которой нужно увеличивать сбросные расходы, и надеемся, что пройдем по этому коридору. Он достаточно небольшой, тем не менее он сохраняется. Сегодня запас аккумулирующей емкости – это 8,9, это очень большой объем. Учитывая, что приточность водохранилища существенно снижается, мы понимаем, и сегодня уже по отношению даже к предшествующим суткам, когда была приточность 18, 10 и так далее, сегодня плюс 5 сантиметров. Это, в общем, очень хороший показатель, свидетельствующий о стабилизации уровня.

Таким образом, мы, оценивая вместе с эксплуатирующей организацией резервные или аккумулирующие возможности гидроузла, постараемся не допустить повышенных сбросных расходов, для того чтобы стабилизировать уровни и Зеи, и Буреи в нижнем бьефе, в нижнем течении, там, где оно не зарегулировано, и скорректировать уровни Амура.

А.ФРОЛОВ (руководитель Росгидромета): Очень сложная обстановка сохраняется во многих регионах Приамурья. Мы ожидаем, по крайней мере до 20 августа, продолжение сильных, местами очень сильных дождей, в том числе в период с 11-го по 13-е – в верховьях Амура, в Забайкальском крае, в притоке Амура – Шилке, с 13-го по 16-е – в Амурской области, включая бассейн реки Зея и Зейское водохранилище, с 14-го по 16-е – дожди, местами сильные, в бассейне реки Буреи. Гребень паводка находится на территории Еврейской автономной области и движется в сторону Хабаровска, ожидаем, 16–18-го прохождение пика паводка у Хабаровска.

В выступлениях руководителей различных ведомств очевидны различия в оценке ситуации. В выступлении руководителя Росводресурсов, как и должно быть для чиновника, не владеющего предметом, присутствует оптимизм и благодарности всем присутствующим. Руководитель Росгидромета, который всю жизнь проработал в этой системе, дает объективную оценку ситуации на основании фактических данных своих подразделений.

В речи руководителя Росводресурсов чувствуется явный непрофессионализм, она с неуверенностью и нелогично пересказывает то, что ей написали, и поставляет президенту информацию хоть и оптимистичную, но не соответствующую действительности.

10 августа 2013 года объем воды в водохранилище превысил объем проектной свободной емкостью на 9.9 км³, заполнение которой произошло уже 17 июля, что никак не позволяло назвать ситуацию штатной и говорить, что свободный объем водохранилища не использован.

Расходы в 3000-3500 м³/с стали сбрасывать начиная с 1 августа и при этом сброс начали с превышением допустимых суточных объемов, что создало длинную волну, а также представляло угрозу для самого гидротехнического сооружения.

Никакого «разведения пиков» не было, что со всей очевидностью следует из того, что сказал А.Фролов.

Руководитель Росводресурсов называет цифры, характеризующие емкость водохранилища и при этом не указывает единицы измерения, что никогда не позволил бы себе профессионал.

Выражение «скорректировать уровни Амура» может вызвать у специалиста только снисходительную улыбку.

При возникновении нештатных ситуаций не вырабатывается стратегия (общий, не детализированный план деятельности, охватывающий длительный период времени), а принимаются оперативные решения. В непрофессиональной среде чиновников очень любят всякие стратегии, так как они не требуют принятия оперативных решений, на которые способен только профессионал.

Вот вам второй пример показывающий, как действуют управленцы, не имеющие соответствующего профессионального образования, в нештатных ситуациях. Когда все благополучно и много денег, то профессионалы только мешают комфортно управлять, но когда возникает нештатная ситуация, то имеем то, что имеем.

Пример 3. Разработка схем комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО).

Водный кодекс Российской Федерации, принятый Государственной Думой в июне 2006 года, статьей 33 определил, что схемы комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО) являются основой осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов. В Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. №1235-р отмечается, что одним из приоритетных направлений совершенствования государственного управления является разработка схем комплексного использования и охраны водных объектов, которые являются «основным инструментом обеспечения комплексного использования и охраны водных объектов».

В 2009 году Росводресурсы приступили к разработке СКИОВО по бассейнам рек, хотя для этого не была создана соответствующая информационная база и методическое обеспечение. В процессе разработки СКИОВО отсутствовала координация работ со стороны Росводресурсов, что объяснялось простой причиной: в Росводресурсах отсутствовали люди, которые могли бы эту координацию осуществлять. Территориальные органы, как и должно было быть при отсутствии контроля и координации, действовали исходя из собственных пониманий того, что должны представлять из себя СКИОВО и кто их должен разрабатывать. В результате получилось то, что и должно было в таких условиях получиться.

Правительство РФ постановлением от 30 декабря 2006 г №883 «О порядке разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы» определило, что схемы разрабатываются Федеральным агентством водных ресурсов, а утверждаются МПР России. Такой подход отвечает и нормам Водного кодекса и той роли данного документа, который ему отводил Закон. Но когда схемы были разработаны и МПР России увидело, что они из себя представляют, то очень быстро организовало постановление Правительства РФ от 28 февраля 2014 года №160 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросу утверждения схем комплексного использования и охраны водных объектов», в соответствии с которым утверждение схем были поручены Федеральному агентству водных ресурсов. Там тоже не хотели брать на себя грех и перепоручили это сделать своим территориальным органам. Что в принципе не должно иметь место по ряду причин, в том числе и по причине коррупционной составляющей, которая возникает в этом случае, не говоря уже о том, что существенно снижается роль СКИОВО, как нормативно-технического документа обязательного для всех органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В результате потрачено около 500 млн. рублей на разработку предусмотренного Водным кодексом нормативно-технического документа, который таковым и не является и не

совсем понятно для чего он вообще нужен, так как в большинстве случаев разработанные СКИОВО не могут являться «основным инструментом обеспечения комплексного использования и охраны водных объектов».

Можно было бы дать и полный анализ того, как расходуются в Росводресурсах каждый год более 400 млн. рублей, выделяемых на научные работы и информационное обеспечение, но для этого потребуются написать целую книгу. Думаю, что и этого примера достаточно, чтобы понять как эффективно используются бюджетные деньги в Росводресурсах.

Пример 4. Создание Общественного совета при Федеральном агентстве водных ресурсов.

Как следует из положения об Общественном совете Федерального агентства водных ресурсов данный совет создается с целью «осуществление общественного контроля за деятельностью Федерального агентства водных ресурсов, включая рассмотрение проектов разрабатываемых общественно-значимых нормативных правовых актов, участие в мониторинге качества оказания государственных услуг, реализации контрольно-надзорных функций, хода проведения антикоррупционной и кадровой работы, оценке эффективности государственных закупок, рассмотрение ежегодных планов деятельности Федерального агентства водных ресурсов и отчета об их исполнении, а также иных вопросов, предусмотренных действующим законодательством».

Ознакомление со списком членов Общественного совета, приводит только к одному выводу: «Речь идет не об общественном контроле, а об общественном прикрытии».

В Общественный совет при Федеральном агентстве водных ресурсов входят:

- четыре бывших высокопоставленных федеральных чиновника;
- пять представителей научного сообщества, три из которых входят в научно-технический совет Росводресурсов, а один из них возглавляет экспертный совет Росводресурсов, является заместителем Председателя Совета директоров ОАО «РусГидро», а также председателем Комитета по аудиту и Комитета по кадрам и вознаграждениям при Совете директоров РусГидро.

- два представителя общественных экологических движений;

- один представитель псевдоэкологического движения;

- четыре представителя предпринимательского сообщества, два из которых имеют отношение к рыбной отрасли, и два к коммунальному хозяйству.

Возможен ли в этой ситуации какой-либо общественный контроль? Могут ли психологически бывшие чиновники, при всем уважении к их почтенному возрасту и прошлой деятельности, осуществлять общественный контроль за деятельностью своих молодых коллег? Могут ли осуществлять общественный контроль за деятельностью Росводресурсов представители науки, которые с одной стороны являются членами НТС Росводресурсов, а с другой стороны участвуют в конкурсах на выполнение научных и информационных работ финансируемых Росводресурсам, или тесно связаны с одним из наиболее экономически состоятельных водопользователей?

Как это согласуется с пунктом 5.1. Положения об Общественном совете, в котором говорится о конфликте интересов? В соответствии с этим пунктом представители научного сообщества, участвующие в деятельности Росводресурсов и выполняющие работы за бюджетные средства, которые распределяют Росводресурсы и их территориальные органы, никак не могут входить в состав Общественного совета, не говоря уже о тех, кто непосредственно представляет интересы конкретного водопользователя.

И что в таких обстоятельства могут сделать два заслуживающих уважения общественных деятеля?

Данный пример очень наглядно показывает, как обеспечивается «общественное» прикрытие деятельности ведомств, в которых много юристов и экономистов, и критически мало специалистов.

Не думаю, что Росводресурсы являются плохим исключением из всей системы управления страной. Скорее мы имеем типичную ситуацию. Реформа системы управления, начатая в 2004 году, готовилась разговорами о нехороших профессионалах, которые заинтересованы в отстаивании ведомственных интересов, что ведет к неэффективному использованию бюджетных средств. Только экономисты и юристы, как считали реформаторы, знают, как правильно распоряжаться деньгами.

Они и распоряжаются...

Тот кризис, который сейчас навалился на страну, по моему мнению, в значительной степени является следствием проведенных управленческих реформаций, в результате которых образовалось исполнительное чиновничье большинство, умеющее профессионально имитировать деятельность, а не принимать эффективные решения.