

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ РОССИИ

А.А. Маркштетер

Южно-Уральский государственный университет, кафедра «Водоснабжение и Водоотведение», г. Челябинск

Анализируется состояние нормативно-правовой базы РФ, а также проблемы в системе управления ВХК и функционирования законодательной базы водного комплекса РФ. Предлагаются подходы изменения новой нормативно-правовой базы.

Нормативно-правовой и экономический механизм обеспечения и управления водохозяйственным комплексом России существенно устарел и требует кардинального пересмотра и обновления.

Введенный в действие с 01.01.2007г. Водный кодекс Российской Федерации не учитывает имеющиеся на водных объектах проблемы и еще больше усложняет и запутывает взаимоотношения между собственником водных ресурсов и водопользователями.

В соответствии со статьей 25 «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области водных отношений» нового Водного кодекса значительная часть полномочий передается субъектам Российской Федерации. Это совершенно правильно и необходимо, поскольку речь в этой статье идет о водных объектах, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации. Лучше, чем сами субъекты Российской Федерации, за этими объектами никто смотреть не сможет.

Определенные сомнения вызывает статья 26 «Передача осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений органам государственной власти субъектов Российской Федерации» согласно которой ряд полномочий Российской Федерации передается субъектам Российской Федерации, а именно:

-заключение договоров водопользования по водным объектам, находящимся в федеральной собственности и расположенным на территориях субъектов Российской Федерации;

-осуществление мер по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации;

-осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вол и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и полностью расположенных на территориях субъектов Российской Федерации [1].

Эти меры кардинально меняют ситуацию в нормативно-правовой и экономической механизм управления водохозяйственным комплексом в сторону субъектов Российской Федерации. При этом цельной системы управления водохозяйственным комплексом уже не вырисовывается Бассейновый принцип управления водными объектами, апробированный практически во всех странах мира и закреплённый рамочной директивой ЕС по воде 2000г., будет нарушен, в результате чего вместо бассейнов, появится «лоскутное одеяло», скроенное по территориальному принципу и управляемое 87 субъектами Российской Федерации. К чему это приведет, покажет время. Но уже сегодня ясно, что без серьезных разногласий между субъектами Российской Федерации, субъектами Российской Федерации и Российской Федерацией не обойтись. Тем более, что многие вопросы будут регулироваться целым рядом подзаконных актов, разработанных в спешном порядке в узком кругу сотрудников МОР России.

Практически не работает Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений». За десять лет с момента принятия закона продекларировано менее 5 процентов гидротехнических сооружений.

Не разработаны технические регламенты «О безопасности гидротехнических сооружений», «О безопасности водных ресурсов водных объектов в местах водопользования и водоотведения, питьевой воды, а также процессов водоснабжения». Сегодня они не имеют четко продуманной концепции, что может привести к срыву сроков их ввода и отрицательным результатам их применения.

Постановление Правительства Российской Федерации от 20.06 97г. № 762 «О порядке эксплуатации водохранилищ» не выполняется. Техническая инвентаризация и паспортизация водохранилищ не проводятся, Правила технической эксплуатации и благоустройства водохранилищ не пересматриваются и не утверждаются. За последние 15 лет ни одни Правила утверждены не были.

В соответствии с п. 3 ст. 45 ВК РФ Правила утверждаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти для каждого водохранилища, то есть для всех 2290 водохранилищ, имеющих в Российской Федерации, независимо от их основных параметров. Практика показывает, что эта задача практически неосуществима. Даже при самом оптимистичном прогнозе, когда в год будет разрабатываться, пересматриваться и утверждаться по 10 -20 Правил, потребуется в общей сложности для создания всех Правил от 100 до 200 лет. Отсюда следует, что часть полномочий в части разработки и утверждения Правил должна быть передана субъектам Российской Федерации, чему, естественно, должна предшествовать работа по всеобъемлющей классификации водохранилищ [1].

В настоящее время в России единой системы управления нормативно-правовым и экономическим механизмом водохозяйственного комплекса не существует. Водное хозяйство раздроблено и управляется отдельными министерствами и ведомствами, владеющими, в основном, производственными фондами водного хозяйства. Сотни разрешенных государственных организаций и их филиалов, работающих на водных объектах и гидротехнических сооружениях, дублируют и решают схожие задачи. Для эксплуатации даже десятка сооружений одного речного бассейна приходится содержать специализированные штаты ряда министерств, федеральных агентств и их территориальных органов, федеральных служб по надзору с соответствующими территориальными органами, структуры отраслевых эксплуатантов, а также аналогичные структуры в субъектах Российской Федерации.

Координация действий в водохозяйственном комплексе не осуществляется. Отсутствует взаимодействие между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. Водопользователи полностью отстранены от участия в процессе управления водным хозяйством. Все это не позволяет проводить единую техническую политику в области безопасности на водных объектах и гидротехнических сооружениях, концентрировать средства для решения важнейших водохозяйственных задач, ведет к неоправданно высоким затратам и неэффективности использования государственного имущества [2].

Основные направления развития водохозяйственного комплекса России рассмотрены на Госсовете России под руководством Президента Российской Федерации в г. Ростове-на-Дону в 2003 г и сформированы в распоряжении Правительства Российской Федерации от 31 мая 2004 г. № 742-Р. Важнейшими условиями реализации приня-

тых основных направлений развития являются совершенствование водного законодательства Российской Федерации, нормативно-правовых и экономических механизмов регулирования водопользования, гармонизация водного законодательства Российской Федерации с законодательством стран СНГ и Европейского союза. Однако, данная работа практически не ведется. Не определена стратегия развития водохозяйственного комплекса на долгосрочную перспективу, не принимаются меры по совершенствованию системы управления использованием и охраной водных ресурсов и водохозяйственным комплексом и внедрению эффективного нормативно-правового и экономического механизма в этой области. Недостаточно ведутся работы по улучшению условий водообеспечения населения и объектов экономики (хозяйственного комплекса регионов и страны в целом), снижению ущерба от наводнений и другого вредного воздействия вод, совершенствованию нормативной правовой базы в области рационального использования и охраны водных ресурсов, снижению негативных тенденций и наведению порядка в водохозяйственном комплексе [3].

Положение усугубляется не укомплектованностью структур системы управления ВХК специалистами соответствующего профиля, отсутствием четкого понимания целей и задач, бессистемностью и неэффективностью распределения средств федерального бюджета. Частные средства для реализации задач водохозяйственного комплекса не привлекаются [4].

Имеет место дублирование полномочий и низкая исполнительская дисциплина.

Государственный надзор за безопасностью гидротехнических сооружений не носит системного характера, раздроблен и защищает исключительно отраслевые интересы. Как правило, на одном крупном гидроузле работают три государственных надзора. Ростехнадзор надзирает за энергетическими сооружениями, Росприроднадзор надзирает за сооружениями сельского и рыбного хозяйств. Ространснадзор надзирает за транспортными сооружениями. При этом готовятся три разные декларации безопасности ГТС и проводятся три экспертизы декларации безопасности ГТС. Установить при таком подходе действительное состояние гидроузла практически невозможно. Представляется целесообразным создать единый государственный надзор за безопасностью гидротехнических сооружений.

Кроме того, необходимо навести порядок в формировании и ведении Российского регистра гидротехнических сооружений (далее - Регистр), который в течение восьми лет с момента принятия постановления Правительства Российской Федерации

от 23 мая 1998 г. № 490 «О порядке формирования и ведения Российского регистра гидротехнических сооружений» до сих пор так и не сформирован. Сегодня полномочия по ведению Регистра по непонятным причинам возложены на Федеральное агентство водных ресурсов, что противоречит названному постановлению Правительства Российской Федерации и Инструкции «О ведении Российского регистра гидротехнических сооружений», утвержденной совместным приказом МПР РФ, Минтопэнерго РФ, Минтранс РФ, Госгортехнадзором РФ от 12 июля 1999 г №144. В соответствии с названной Инструкцией формирование и ведение Регистра должно осуществляться органом государственного надзора. Таким Федеральное агентство водных ресурсов не является и поэтому передача полномочий по ведению Регистра единому органу надзора за безопасностью ГТС будет обоснованной и совершенно правильной. В противном случае Регистр так и не будет сформирован, а орган надзора по - прежнему будет лишен информационной основы для разработки и осуществления мероприятий по обеспечению безопасности ГТС и предупреждению чрезвычайных ситуаций [1].

Сложность происходящих на водных объектах гидрологических, гидрогеологических, гидрохимических и гидробиологических процессов, на которые оказывает влияние антропогенная деятельность, обуславливает высокие требования к научно-техническому обеспечению водного хозяйства, включая проведение фундаментальных и прикладных исследований водных проблем, постоянное научное сопровождение проектирования, строительства и эксплуатации крупных водохозяйственных объектов. Однако, в этом направлении работы ведутся недостаточно [4].

12 октября 2006г. на заседании Правительства Российской Федерации был рассмотрен доклад МПР России «О совершенствовании организации управления водохозяйственным комплексом Российской Федерации». Однако, глубокого анализа системы управления водохозяйственным комплексом страны на заседании не получилось. Все свелось в основном к тому, чтобы «Все вопросы, связанные с управлением водной отраслью и владением всеми гидротехническими сооружениями закрепить за единым органом - Федеральным агентством водных ресурсов» [1].

К сожалению, эти полномочия в основном уже были закреплены за Федеральным агентством водных ресурсов. Какой результат от исполнения этих полномочий все хорошо знают...

Так что здесь вопрос не в полномочиях, а в способности понять глубинные корни происходящих на водных объектах процессов и построить эффективную систему управления.

Естественно, всеми этими вопросами федеральный орган исполнительной власти и подведомственные ему федеральные государственные учреждения заниматься не должны. Для этого у них нет ни сил, ни знаний, ни желания. Все это чисто хозяйственные вопросы, которыми может заниматься только специализированная негосударственная структура [5].

Реализация всех этапов совершенствования управления водным хозяйством предполагает взаимную координацию всех федеральных, региональных и муниципальных органов управления, деятельность которых связана с решением задач развития водохозяйственного комплекса и управления водными ресурсами [4].

Библиографический список

1. Кривошей В.А., Коренева И.Е., Михеев Н.Н. К вопросу о совершенствовании организации управления водохозяйственным комплексом Российской Федерации: Аналитическая записка – www.vil21.ru/upl/analitika.pdf. – С. 7–12.
2. Комплексное использование водных ресурсов / С.В.Яковлев, И.Г. Губий, И.И. Павлинова, В.Н.Родин. – М.: Высшая школа, 2005. С.61-138.
3. Савина А.М. Рациональное использование водных ресурсов как фактор регионального развития: Дис... канд. экон. наук. – Оренбург, 2004. С.12.
4. Харитонов Г.Б. Механизм реализации государственной водохозяйственной политики в Российской Федерации. – Ростов н/Д.: СКАГС, 2008 (6,7 п.л.).
5. Григорьев Е.Г. Водные ресурсы России: проблемы и методы государственного регулирования. – М.: Научный мир, 2007. С.38-44, 222-224.