

УДК 556.5

СХЕМЫ КОМПЛЕКСНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ В СИСТЕМЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖОТРАСЛЕВОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРИ УПРАВЛЕНИИ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Косолапов А.Е., Калиманов Т.А., Капустин М.В.

ФГБУ «Российский информационно-аналитический и научно-исследовательский водохозяйственный центр», Ростов-на-Дону, e-mail: rwec@rwec.ru

В статье рассматривается роль Схем комплексного использования и охраны водных объектов в системе регулирования межотраслевого водопользования, приводятся данные о ходе их реализации. Установлено, что при разработке Схем КИОВО формируется стратегия среднесрочного и долгосрочного межотраслевого и территориального водопользования. Стратегические показатели водопользования служат основой подготовки договоров водопользования и решений о предоставлении водных объектов в пользование, а также разработки правил использования водных ресурсов водохранилищ. При текущем планировании и оперативном управлении через параметры водопользования, принятые в договорах и решениях, а также через режимы водохранилищ, установленные в соответствии с утвержденными правилами использования водных ресурсов водохранилищ, осуществляется практическое регулирование водопользования. Приведены фактические результаты реализации Схем КИОВО в целом по Российской Федерации и бассейновым округам, а также предложения по совершенствованию механизма их разработки и реализации.

Ключевые слова: водные объекты, Схема комплексного использования и охраны водных объектов, бассейн реки, правила использования водохранилищ, договор водопользования, решение о предоставлении водного объекта в пользование

SCHEMES OF INTEGRATED USE AND PROTECTION OF WATER OBJECTS IN THE SYSTEM OF REGULATION OF INTER-BRANCH INTERACTION AT THE MANAGEMENT OF WATER RESOURCES

Kosolapov A.E., Kalimanov T.A., Kapustin M.V.

Russian Information Analytical Research Water Economy Center, Rostov-on-Don, e-mail: rwec@rwec.ru

The article deals with the role of schemes for the integrated use and protection of water bodies in the regulation system of interindustry water use, provides information on the progress of their implementation. It is established that the strategy of medium-term and long-term inter-sectorial and territorial water use is being formed when developing the schemes of integrated use and protection of water bodies. Strategic indicators of water use serve as the basis for the preparation of water use agreements and decisions on the provision of water bodies for use, as well as the development of rules for the use of water resources in reservoirs. In the current planning and operational management through water use parameters adopted in contracts and decisions, as well as through reservoir regimes established in accordance with the approved rules for the use of water resources in reservoirs, practical regulation of water use is carried out. The actual results of the implementation of the schemes of integrated use and protection of water bodies for the whole of the Russian Federation and the basin districts, as well as proposals for improving the mechanism for their development and implementation are given.

Keywords: water objects, Scheme of integrated use and protection of water objects, rules for reservoir use, river basin, water use agreement, a decision to grant a water objects for use

В последние десять лет в Российской Федерации осуществлялась интенсивная разработка и утверждение Схем комплексного использования и охраны водных объектов (Схем КИОВО). Утверждению Схем КИОВО предшествовали сложные процедуры общественных слушаний, согласования с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ. Сегодня разработаны и утверждены Схемы КИОВО по всем основным бассейнам рек.

Что же такое Схемы КИОВО, каково их место в действующей системе регулирования межотраслевого водопользования?

В соответствии со ст. 33 Водного кодекса РФ [1] Схемы КИОВО включают в себя систематизированные материалы о состоянии водных объектов и об их использовании и являются основой осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов. Разработка Схем КИОВО осуществляется в целях: определения допустимой антропогенной нагрузки на водные объекты; определения потребностей в водных ресурсах в перспективе; обеспечения охраны водных объектов; определения основных направлений деятельности по предотвращению негативного воздей-

ствия вод. В процессе разработки Схем КИОВО устанавливаются: целевые показатели качества воды в водных объектах на период действия этих схем; перечень водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов; водохозяйственные балансы, предназначенные для оценки количества и степени освоения доступных для использования водных ресурсов в границах речных бассейнов; лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и лимиты сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества; квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества; основные целевые показатели уменьшения негативных последствий наводнений и других видов не-

гативного воздействия вод, перечень мероприятий, направленных на достижение этих показателей; предполагаемый объем необходимых финансовых ресурсов для реализации Схем КИОВО.

Материалы Схем КИОВО являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Водной стратегией РФ [2] Схемы КИОВО рассматриваются как основной инструмент обеспечения комплексного использования водных объектов и принятия решений в области управления водными объектами в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

По своей сущности и технологии разработки, согласования и утверждения Схемы КИОВО являются важнейшим звеном в действующей системе регулирования межотраслевого водопользования (рис. 1) [3].

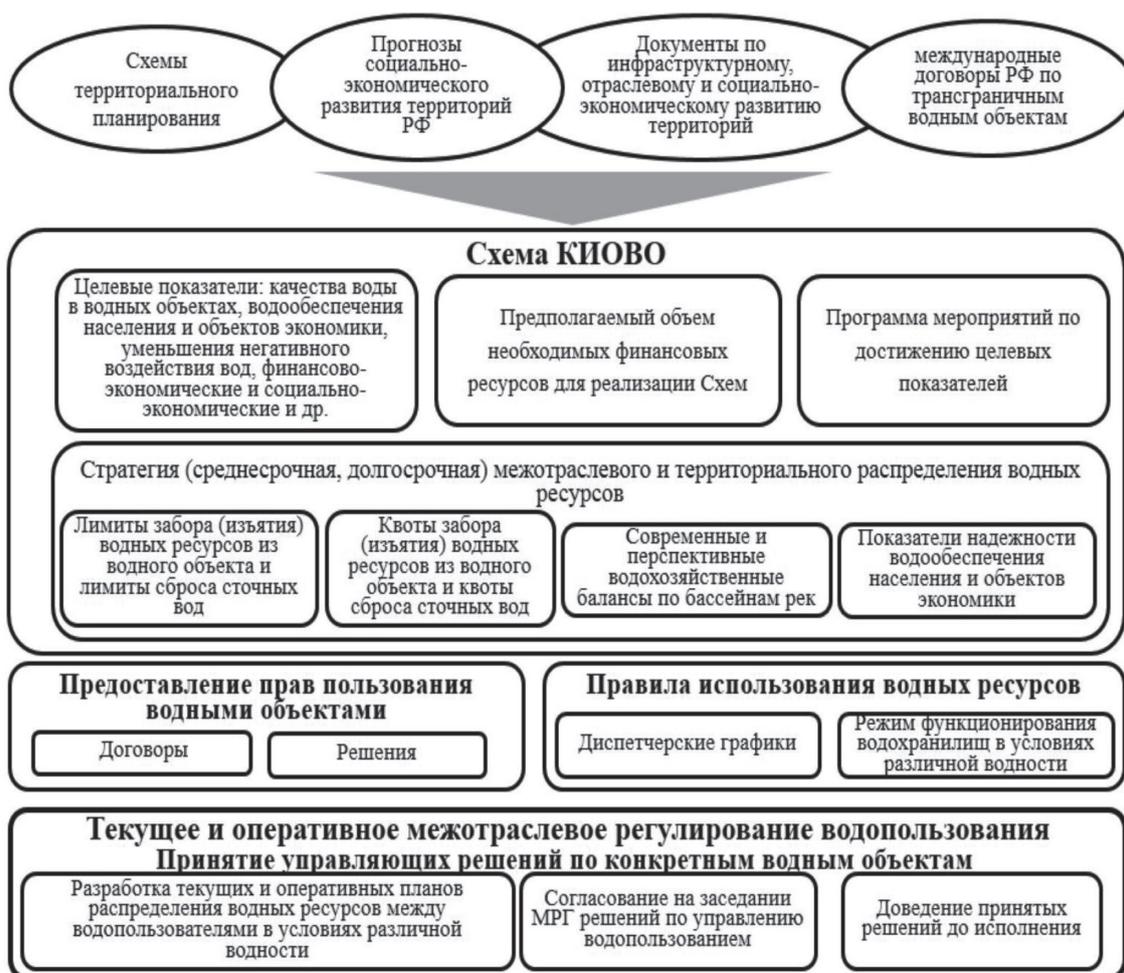


Рис. 1. Схема межотраслевого регулирования водопользования

Действительно, учет отраслевых и территориальных водноресурсных запросов, формирование приоритетов регулирования водных правоотношений в рамках бассейнов рек достигается участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ уже на стадии разработки, согласования и утверждения Схем КИОВО, т.е. непосредственно в процессе разработки Схем КИОВО заинтересованные органы исполнительной власти имеют возможность заявлять и отстаивать свои отраслевые и территориальные водноресурсные интересы, степень удовлетворения которых зависит от возможностей водного объекта. В условиях напряженной водохозяйственной обстановки в бассейнах рек степень удовлетворения отраслевых и территориальных потребностей в водных ресурсах устанавливается, как правило, на условиях компромиссов с учетом сформированных в Схемах КИОВО приоритетов различных видов водопользования.

Поскольку в рамках Схем КИОВО разрабатываются водохозяйственные балансы, предназначенные для оценки количества и степени освоения доступных для использования водных ресурсов в условиях различной водности, а также устанавливаются лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и лимиты сброса сточных вод, а также квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод, то очевидно, что в составе Схем КИОВО фактически формируется среднесрочная и долгосрочная (на период действия утвержденных Схем КИОВО) стратегия межотраслевого и территориального распределения водных ресурсов, включая основные принципы и показатели межотраслевого и территориального водопользования.

Показатели отраслевого и территориального водопользования, установленные в Схемах КИОВО, в дальнейшем служат основой для подготовки договоров водопользования и решений о предоставлении водных объектов в пользование, а также при разработке правил использования водных ресурсов (ПИВР) водохранилищ [4]. Отметим также, что при подготовке договоров водопользования и решений на право пользования водными объектами территориальные органы Росводресурсов исходят из потребностей отдельных водопользователей с учетом фактической водохозяйственной обстановки на водных объектах, из которых забираются водные ресурсы или в которые

сбрасываются сточные воды после использования. При разработке ПИВР водохранилищ учет отраслевых и территориальных запросов в водных ресурсах достигается учетом заявок водопользователей, а также участием их представителей в процессе согласования правил.

В рамках текущего планирования и оперативного управления через параметры, установленные в договорах и решениях, а также через режимы регулирования стока, в строгом соответствии с утвержденными ПИВР, подготавливаются варианты режимов функционирования водохранилищ, включая распределение водных ресурсов между водопользователями, которые в обязательном порядке рассматриваются на заседаниях межведомственных рабочих групп по регулированию режимов работы водохранилищ (МРГ). Учет интересов водопользователей при установлении режимов работы водохранилищ достигается за счет участия в составе МРГ должностных лиц территориальных органов и подведомственных организаций Федерального агентства водных ресурсов, территориальных органов (подведомственных организаций) МЧС России, Ростехнадзора, Росгидромета, Росрыболовства, Росморречфлота, органов исполнительной власти субъектов РФ, заинтересованных организаций.

Приведенные выше рассуждения показывают, что действующая сегодня система межотраслевого регулирования водопользования включает три основных этапа: стратегический, на котором в рамках Схем КИОВО определяется среднесрочная и долгосрочная стратегия межотраслевого водопользования; тактический, на котором с использованием стратегических показателей водопользования разрабатываются ПИВР водохранилищ, договоры и решения; оперативный, на котором на основе утвержденных разрешительных документов и ПИВР водохранилищ практически реализуется регулирование межотраслевого водопользования. Очевидно, что основным звеном в действующей системе регулирования водопользования являются Схемы КИОВО, т.к. в процессе их разработки определяются стратегические параметры водопользования, используемые в дальнейшем при подготовке тактических и оперативных решений в границах бассейнов рек.

В настоящее время разработано и утверждено 69 Схем КИОВО. Некоторые показатели разработки Схем КИОВО приведены в таблице и на рис. 2.

Сводные показатели разработки мероприятий Схем КИОВО

Количество запланированных мероприятий	ед.	15361
Стоимость запланированных мероприятий	млрд руб.	3605,135
Количество запланированных мероприятий на период до 01.01.2017 г.	ед.	12187
Стоимость запланированных мероприятий на период до 01.01.2017 г.	млрд руб.	1869,694



Рис. 2. Структура финансирования мероприятий Схем КИОВО в период до 01.01.2017 г.



Рис. 3. Средние показатели реализации мероприятий по бассейновым округам

Показатели выполнения программы мероприятий Схем КИОВО, как по количеству, так и по стоимости, значительно варьируют по отдельным бассейнам рек и бассейновым округам (рис. 3, 4).

Иллюстрация реализации мероприятий Схем КИОВО, приведенная на рис. 3, 4, позволяет сделать следующие выводы:

– механизм реализации Схем КИОВО функционирует;

– имеет место отставание от запланированных показателей реализации мероприятий Схем КИОВО.

Выводы

Приведем основные объективные причины, обусловившие отставание фактических показателей реализации программ мероприятий Схем КИОВО от запланированных.

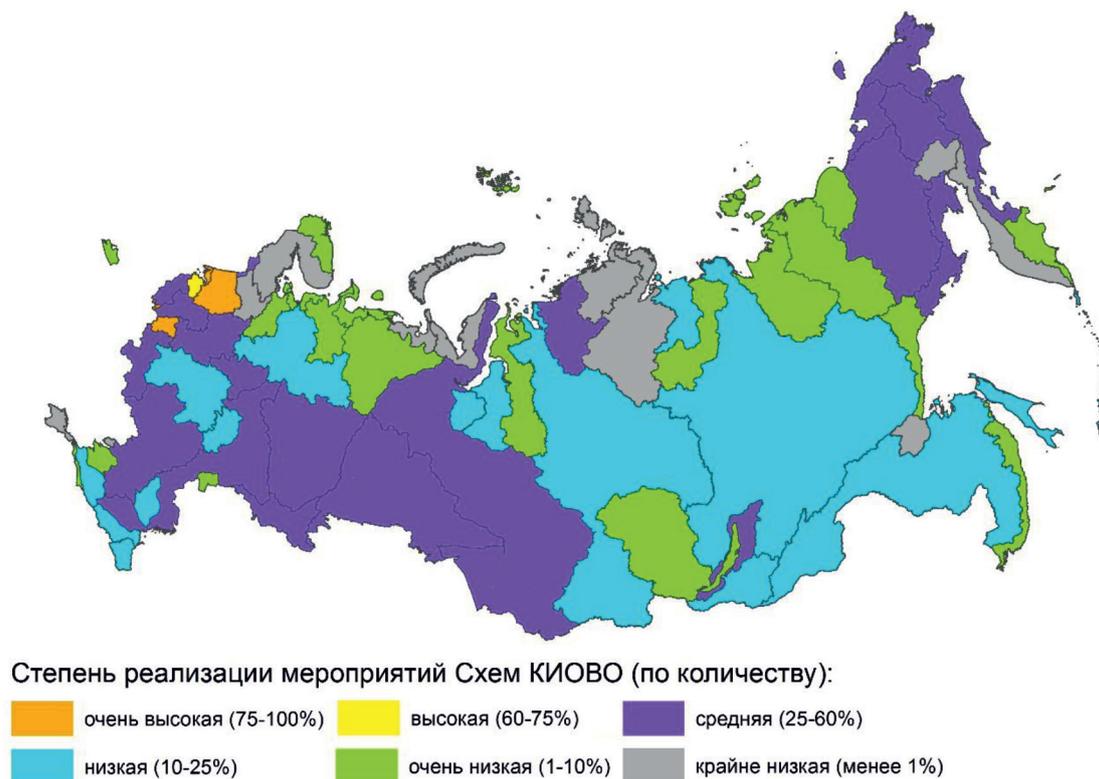


Рис. 4. Кластеры Схем КИОВО по степени реализации мероприятий (по количеству) на 01.01.2017 г. (рисунок подготовлен на основе картографического материала масштаба 1:1 000 000)

1. Разработка Схем КИОВО, проведение общественных слушаний и государственной экологической экспертизы осуществлялись в основном в 2008–2012 гг. Соответственно, начало реализации мероприятий планировалось на 2011–2012 гг. Утверждение Схем состоялось в 2014 г. В связи с чем произошли сдвиги в графике реализации Схем КИОВО. Кроме того, необходимо учитывать, что в условиях рыночной экономики практически очень сложно выдержать план и структуру финансирования мероприятий из бюджетов различных уровней и тем более за счет средств физических и юридических лиц на десятки лет. Возможности реализации программ мероприятий реально можно оценить на среднесрочную перспективу, и при этом возможность реализации мероприятий в каждом году определяется финансовыми условиями каждого бюджетного года.

2. На момент разработки Схем КИОВО при формировании водоохранных, водохозяйственных мероприятий и мероприятий по защите от негативного воздействия вод разработчики Схем КИОВО руководствовались федеральными и региональными це-

левыми программами. На данный момент некоторые программы не действуют, взамен разработаны новые, в другие внесены изменения по ряду мероприятий, а некоторые мероприятия исключены, ряд мероприятий не финансируется.

3. Отсутствуют нормативно-правовые документы, делающие «привязку» региональных (муниципальных) программ к Схеме обязательной. Соответственно, не предусмотрена и ответственность за «игнорирование» требований Схемы или невыполнение предусмотренных в ней мероприятий. Таким образом, региональные и местные органы власти могут не включать предусмотренные Схемными мероприятия в свои программы или заменять их другими, не информируя об этом Росводресурсы.

4. В территориальных органах Росводресурсов отсутствуют полномочия по мониторингу реализации Схем КИОВО в части исполнения мероприятий, не входящих в полномочия Росводресурсов, а для муниципальных органов власти и органов исполнительной власти отсутствуют соответствующие нормативно-правовые акты, обязывающие их отчитываться по реали-

зации мероприятий Схем КИОВО. Отсутствие полномочий и соответствующих нормативно-правовых актов значительно затрудняет межведомственное взаимодействие при получении актуальной информации от органов муниципальной власти и органов исполнительной власти в части реализации каких-либо мероприятий, предусмотренных Схемами КИОВО.

Значимость Схем КИОВО, как одного из основных инструментов государственной политики в области управления водными ресурсами, и те функции, которые выполняют в системе регулирования межотраслевого водопользования, предполагают необходимость совершенствования механизма их разработки и реализации.

Предложения по совершенствованию механизма разработки и реализации Схем КИОВО.

1. Актуализировать существующее и разработать недостающее методическое обеспечение по разработке, утверждению, реализации и внесению изменений в Схемы КИОВО. Увязать детальность проработки Схем КИОВО с наличием и составом реально имеющейся информации. Сократить состав материалов Схем.

Упростить процедуры внесения изменений в Схемы КИОВО [5] и прохождения государственной экологической экспертизы при утверждении и корректировке Схем КИОВО.

2. Разработать нормативно-правовые документы, обязывающие осуществлять «привязку» региональных (муниципальных) программ к Схеме и предусматривающие ответственность за «игнорирование» требований Схемы или невыполнение предусмотренных в ней мероприятий.

3. Увеличить роль бассейновых советов в разработке Схем КИОВО, мониторинге реализации схем, подготовке предложений по их совершенствованию. При разработке рекомендаций по формированию перечня водохозяйственных, водоохраных мероприятий и мероприятий, направленных на снижение негативного воздействия вод, намечаемых для реализации в границах бассейнового округа за счет различных источников, учитывать приоритетность мероприятий Схем КИОВО.

4. Предусмотреть возможность корректировки Схем КИОВО чаще, чем один раз в пять лет, в случае существенных из-

менений водохозяйственной обстановки, параметров развития водохозяйственного комплекса речного бассейна, а также если анализом хода выполнения мероприятий Схемы по результатам мониторинга ее реализации фиксируются значительные отклонения от установленных для принятых этапов значений целевых показателей.

Список литературы

1. Водный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 03.06.2006 № 74-ФЗ [Последняя действующая редакция с изменениями и дополнениями от 31.10.2016]. – URL: <https://dokumenty24.ru/vodnyi-kodeks.html> (дата обращения: 10.06.2017).

2. Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-р (актуально в 2017 году). – URL: <http://www.zakonprost.ru/content/base/part/634541> (дата обращения: 10.06.2017).

3. Об утверждении Методических указаний по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов [Электронный ресурс]: приказ МПР РФ от 04.06.2007 г. N 169. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_70468/ (дата обращения: 10.06.2017).

4. Об утверждении методических указаний по разработке правил использования водохранилищ: приказ Минприроды РФ от 26.01.2011 № 17 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти: изд-во «Юридическая литература» № 26. 27.10.2011.

5. О порядке разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 30.12.2006 № 883 (ред. от 31.08.2015). – URL: <http://legalacts.ru/doc/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-30122006-n-883/> (дата обращения: 10.06.2017).

References

1. Vodnyj kodeks Rossijskoj Federacii [Jelektronnyj resurs]: Federalnyj zakon ot 03.06.2006 no. 74-FZ [Poslednaja dejstvujushhaja redakcija s izmenenijami i dopolnenijami ot 31.10.2016]. URL: <https://dokumenty24.ru/vodnyi-kodeks.html> (data obrashhenija: 10.06.2017).

2. Vodnaja strategija Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda [Jelektronnyj resurs]: raspordzhenie Pravitelstva Rossijskoj Federacii ot 27 avgusta 2009 g. no. 1235-r (aktualno v 2017 godu). URL: <http://www.zakonprost.ru/content/base/part/634541> (data obrashhenija: 10.06.2017).

3. Ob utverzhenii Metodicheskikh ukazanij po razrabotke shem kompleksnogo ispolzovanija i ohrany vodnyh obekto [Jelektronnyj resurs]: prikaz MPR RF ot 04.06.2007 g. N 169. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_70468/ (data obrashhenija: 10.06.2017).

4. Ob utverzhenii metodicheskikh ukazanij po razrabotke pravil ispolzovanija vodohranilishh: prikaz Minprirody RF ot 26.01.2011 no. 17 // Bjulleten normativnyh aktov federalnyh organov ispolnitelnoj vlasti: izd-vo «Juridicheskaja literatura» no. 26. 27.10.2011.

5. O porjadke razrabotki, utverzhenija i realizacii shem kompleksnogo ispolzovanija i ohrany vodnyh obekto, vnesenija izmenenij v jeti shemy [Jelektronnyj resurs]: Postanovlenie Pravitelstva RF ot 30.12.2006 no. 883 (red. ot 31.08.2015). URL: <http://legalacts.ru/doc/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-30122006-n-883/> (data obrashhenija: 10.06.2017).