

*М. М. Поляков, Ю. М. Базанов,
Л. Н. Пичурина, Е. М. Поляков*

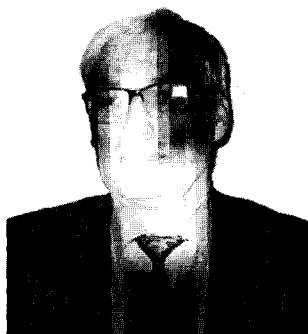
НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ

На протяжении целого ряда лет в России идет перестройка системы управления охраной окружающей природной среды и использованием природных ресурсов. С принятием 8 октября 1995 г. Водного кодекса созданы правовые основы и заложены основополагающие принципы управления использованием водных ресурсов. Конституция РФ относит вопросы владения, пользования и распоряжения водными ресурсами к совместным полномочиям РФ и субъектов РФ. Поверхностные водные объекты при этом рассматриваются не только как источник водных ресурсов, но и как среда обитания.

В соответствии с Законом РФ от 10.01.2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся:

– определение основных направлений охраны окружающей среды на территориях субъектов РФ с учетом их географических, природных, социально-экономических и иных особенностей;

– участие в разработке федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации и соответствующих программ;



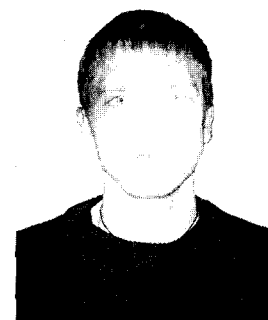
Поляков
Михаил Михайлович —
зам. директора ВНКЦ
ЦЭМИ РАН.



Базанов
Юрий Михайлович —
рук. Вологодского отделения
общественного движения
«Российский экологический союз».



Пичурина
Любовь Николаевна —
зам. нач. отдела водопользо-
вания и государственного
водного кадастра ГУПР.



Поляков
Евгений Михайлович —
аспирант ВНКЦ
ЦЭМИ РАН.

– реализация федеральной политики в области экологического развития территорий субъектов РФ с учетом их географических, природных, социально-экономических и иных особенностей;

– разработка и издание законов и иных нормативно-правовых актов субъектов РФ в области охраны окружающей среды с учетом их географических, природных, социально-экономических и иных особенностей; контроль за их исполнением;

– разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, содержащих соответствующие требования, нормы и правила не ниже установленных на федеральном уровне;

– разработка, утверждение и реализация целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ;

– осуществление природоохранных и иных мер по улучшению состояния окружающей среды субъектов РФ;

– организация и осуществление в порядке, установленном законодательством РФ, государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга), формирование и обеспечение функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территориях субъектов РФ;

– государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) за объектами хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящимися на территориях субъектов РФ, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному экологическому контролю;

– экономическая оценка воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности;

– привлечение виновных лиц к административной и иным видам ответственности;

– предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;

– образование особо охраняемых природных территорий регионального значения, управление и контроль в области охраны и использования таких территорий;

– организация и развитие системы экологического образования и формирование экологической культуры на территориях субъектов РФ;

– ограничение, приостановление и (или) запрещение хозяйственной или иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, в пределах своих полномочий на территориях субъектов РФ;

– обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды на территориях субъектов РФ;

– ведение учета объектов и источников негативного воздействия на окружающую среду на территориях субъектов РФ;

– ведение Красной книги субъекта РФ;

– осуществление экологической паспортизации;

– регулирование других вопросов в области охраны окружающей среды в пределах своих полномочий.

Этим законом предусматривается, что водные отношения регулируются водным законодательством РФ. На водные объекты распространяются все требования как Водного кодекса РФ, так и закона об охране окружающей среды. При этом закон практически не вносит значимых изменений к положениям Водного кодекса, а лишь несколько дополняет и конкретизирует ряд установленных им понятий.

Органы государственной власти субъектов РФ, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды, определяются субъектами РФ.

Закон РФ от 28.08.1995 г. №134-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определил пол-

номочия органов местного самоуправления в области использования и охраны водных ресурсов:

- контроль за использованием земель на территории муниципальных образований (в т.ч. водоохраных зон);
- регулирование использования водных объектов местного значения;
- участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования.

Закон РФ от 06.07. 1991 г. №1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» распределяет полномочия районного законодательного органа (совета) и районной администрации в области использования и охраны вод.

Районный совет (законодательный муниципальный орган):

- определяет в соответствии с законодательством правила пользования природными ресурсами;
- устанавливает правила пользования водозаборными сооружениями, предназначенными для удовлетворения нужд населения, а также зоны санитарной охраны водных объектов в соответствии с требованиями санитарных норм.

Районная администрация (исполнительный муниципальный орган):

- осуществляет в соответствии с законодательством управление и контроль в области использования и охраны вод, лесов и недр, растительного и животного мира, других природных ресурсов на территории района;
- предоставляет в пользование в установленном порядке водные ресурсы районного значения, разрешает в пределах своей компетенции споры о водопользовании, контролирует строительство и эксплуатацию сооружений водоснабжения, ирригации и мелиоративных сооружений;
- организует проведение экологической экспертизы проектов и строящихся объектов, а также предприятий и хозяй-

ственных организаций, загрязняющих воздушный и водный бассейны и не обеспечивающих функционирование очистных сооружений;

- информирует население об экологической обстановке, принимает в случае стихийных бедствий и аварий меры по обеспечению безопасности населения; сообщает в соответствующие органы о действиях предприятий, учреждений, организаций, представляющих угрозу окружающей среде, нарушающих законодательство о природопользовании;

- принимает в соответствии с законодательством решения о наложении штрафов за ущерб, причиненный окружающей среде.

Однако в действующем законе «Об охране окружающей среды» (№7-ФЗ от 10.01. 2002 г.) не установлены полномочия органов местного самоуправления в этой сфере, что требует их определения субъектами РФ в соответствии с законами. Это условие лишь частично заполняется путем передачи органам местного самоуправления полномочий органов государственной власти субъектов РФ.

В Вологодской области принят закон «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» (№178-03 от 21.07. 1991 г.), в соответствии с которым местным администрациям передан ряд полномочий в сфере управления водными ресурсами:

- участие в разработке, согласовании и реализации бассейновых, областных схем комплексного использования и охраны водных ресурсов;
- ограничение, приостановление и запрещение использования водных объектов на территории района, города, находящихся в собственности области, в случаях, установленных законодательством;
- установление водоохраных зон и прибрежных полос на водных объектах областной собственности в пределах территорий района, города.

Однако вопрос отнесения водных объектов к находящимся в областной или федеральной собственности до настоящего времени не урегулирован. При активном противодействии со стороны федеральных органов исполнительной власти (МПР РФ) субъекты Федерации не проявляют инициативы и настойчивости.

Министерство природных ресурсов РФ действует на основе Положения о Министерстве, утвержденного постановлением Правительства РФ №726 от 5.09.2002 г.

В субъектах РФ, в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъекта РФ», действуют управления Министерства природных ресурсов РФ по территории субъекта РФ и структурные подразделения органов исполнительной власти субъекта РФ, а также органов местного самоуправления.

С июля 2002 г. территориальный комитет природных ресурсов МПР РФ переименован в Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Вологодской области (ГУПР).

Разграничение полномочий и предметов ведения в области охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности между Министерством природных ресурсов РФ и органом исполнительной власти субъекта РФ осуществляется на основании решения Правительства РФ «О мерах по совершенствованию природной деятельности в РФ (протокол совещания Правительства РФ №44 от 29.12.2000 г.) в соответствии с проектом «Примерного соглашения между МПР и органом исполнительной власти субъекта РФ о передаче осуществления части полномо-

чий в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности», направленного территориальным органом МПР России 11.03.2001 г. за №АП-61/1643.

Согласно Водному кодексу одним из методов государственного управления в области использования и охраны водных ресурсов является нормирование водопользования.

Нормирование заключается:

- в установлении лимитов водопользования;
- в разработке и принятии стандартов, нормативов и правил в области использования и охраны водных объектов.

Лимиты водопользования устанавливаются в лицензии на водопользование (поверхностные водные объекты).

Нормирование условий водоотведения является важнейшим водоохраным мероприятием, направленным на обеспечение сохранения экологического потенциала поверхностных водных объектов.

Естественно, что органы федеральной власти должны осуществлять на территории России свои полномочия, реализуя их по единым установленным и публичным процедурам. В свою очередь субъекты РФ должны иметь соответствующие структуры государственного управления, укомплектованные специалистами с учетом природно-экономических особенностей каждого субъекта РФ и реализующие возложенные на них права и обязанности согласно вполне определенным установленным процедурам. Необходимость реализации возложенных на них полномочий согласно всей гамме законов, регулирующих отношения с учетом необходимости обеспечения экономического, социального, экологического благополучия населения и существования животного и растительного мира, налагает на должностных лиц особые требования к знанию и умению применять положения законов и нормативно-правовых актов.

Бесконфликтное функционирование достаточно сложной системы федеральных объектов и муниципальных органов управления возможно при наличии четкого разделения полномочий и взаимосогласованных условий однозначного толкования должностными лицами понятий и политики их реализации.

Такая система государственного управления еще не сложилась. Становление ее осложняется постоянными реорганизациями структуры органов государственной исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях. Серьезные проблемы с цикличностью проведения выборов высших должностных лиц исполнительной власти, президентов и губернаторов создает непоследовательность Государственной Думы, принимающей новые законы, реализация которых требует внесения изменений не только в процедуры, но и в существующую структуру органов исполнительной власти. На эти изменения накладываются порой бессистемные, хаотичные изменения внутренней структуры федеральных министерств и их территориальных органов, что на годы делает систему государственного управления практически не дееспособной.

В структуре управления водным комплексом, например, на территории бассейна р. Сухоны имеются следующие элементы.

Федеральные органы исполнительной власти:

– Департамент природных ресурсов по Северо-Западному региону (г. С.-Петербург);

– Двинско-Печорское бассейновое водное управление (г. Архангельск);

– Центры госсанэпиднадзора по городу и области;

– Севзапрыбвод (г. С.-Петербург);

– Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР

России по Вологодской области (водная служба), а также структуры, обслуживающие реализацию ими своих полномочий;

– ФГУ «Управление по эксплуатации водохранилищ»;

– ФГУ «Вологдаводресурсы»;

– Северное управление по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (г. Архангельск);

– Вологодский областной центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Органы исполнительной власти субъектов Федерации:

– Правительство Вологодской области – департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области (ДПР и ООС).

Органы местного самоуправления:

– Администрация муниципальных образований (городов и районов) – управления или отделы природных ресурсов и охраны окружающей среды.

За состояние водных путей в бассейне р. Сухоны отвечает Северо-Двинское государственное управление водных путей и судоходства (г. Архангельск) и Вологодский район водных путей (г. Вологда).

Ситуация осложняется тем, что часть должностных лиц считает действующий Водный кодекс не отвечающим требованиям времени и предлагает принять его в новой редакции.

Экономические меры экологического менеджмента в сфере использования водных ресурсов базируются на следующих нормативных актах:

• ФЗ РФ №71 от 6.05. 1998 г. «О плате за пользование водными объектами»;

• Постановление Правительства РФ №8/8 от 22.07. 1998 г. «Об утверждении минимальных и максимальных ставок платы за пользование водными объектами по бассейнам рек, озерам, морям и экономическим районам»;

• Инструкция Госналогслужбы РФ №46 от 12.08. 1998 г. «О порядке исчисле-

ния и внесения в бюджет платы за пользование водными объектами».

Право пользования поверхностными водными объектами приобретается на основании лицензии на водопользование и заключенного в соответствии с ней договора пользования водными объектами (ст. 46 ВК).

Лицензия на водопользование выдается территориальными органами МПР РФ (Бассейновым управлением или ГУПР) в соответствии с порядком, определяемым постановлением Правительства РФ №383 от 03.04. 1997 г.

Порядок заключения договоров водопользования на территории Вологодской области установлен приказом по ДПР и ООС №25 от 26.02. 2001 г. Договор считается заключенным с момента его государственной регистрации в ГУПР МПР РФ.

Ставки и порядок зачисления платы за пользование водными объектами определяются в соответствии с законом Вологодской области «О плате за пользование водными объектами» от 20.12. 2001 г. Расчет платы и назначение сроков платежей в договоре на водопользование выполняет управление экономики и финансов ДПР И ООС.

Основными задачами экологического механизма охраны окружающей среды, в том числе и водных ресурсов, заявлены:

- планирование и финансирование природоохранных мероприятий;
- установление лимитов использования природных ресурсов, нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду;
- управление отходами и другими вредными воздействиями;
- установление платы за негативное воздействие на окружающую среду, проведение экологической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

– меры по возмещению вреда окружающей среде;

– создание системы мониторинга и контроля выбросов (сбросов) всех видов вредных веществ;

– совершенствование нормативно-правовой базы для исчисления платежей за природопользование.

Анализ функций и структуры водохозяйственной отрасли показывает, что существует дублирование как по отдельным функциям, так и по основным сферам управленческой деятельности. Структура системы управления достаточно размыта, нет четкости в определении роли и основных целей каждого из субъектов, трудно выделить главные управляющие субъекты: все понемногу занимаются всем. Отсутствует строгая иерархия, что ведет к безответственности, невыполнению управленческих задач и «двойному» управлению.

При этом важно отметить, что со стороны лицензионного органа вообще не предусмотрена возможность урегулирования разногласий в отношениях сторон, заключавших договор водопользования. Вместе с тем, департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды имеет достаточно широкие возможности для изменения условий договора при изменении ситуации. Квалифицированно использовать это право он может, если обладает достаточной информацией об изменении экологической ситуации и изменении обстоятельств, обусловленных как естественно-природными, так и социально-экономическими и технологическими факторами.

Формально система управления водными ресурсами в России базируется на территориально-бассейновом принципе и носит государственный характер. В то же время схемы, программы, бассейновые соглашения, предусмотренные действующим Водным кодексом РФ, зачастую но-

сят декларативный характер, поскольку, по мнению многих специалистов, не содержат показателей системы достижения целей или эти цели неконкретны, носят неоправданно общий характер. При этом большая часть из них относится к объемам освоения вложений, площадей, вводу мощностей и т.д. Отсутствуют показатели экологического состояния экосистем и не определены механизмы учета воздействия управленческих мероприятий на их динамику. Не предусматривается комплексный мониторинг и его заключительная фаза — прогноз. В этих документах не просматриваются механизмы их реализации в правовой, организационной, экономической сферах. Зато проявляется чисто потребительское отношение к водным ресурсам — как со стороны лиц, принимающих решения, так и населения водосборов. В то же время накоплен богатый фактологический материал, по многим бассейнам выполнены глубокие аналитические проработки. Так, например, институтом «Ленгипроводхоз» в 1987 г. завершена семитомная «Схема комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна р. Северной Двины» (главный инженер проекта — Б.М. Баранов). Традиционно для таких документов она была издана очень малым тиражом и сейчас труднодоступна для изучения, хотя многие ее положения и разработки актуальны до сих пор. То, что подобные документы в силу различных причин не используются по своему прямому назначению, не должно компрометировать идею процедур управления водными ресурсами речного бассейна как единого целого.

Следует отдавать себе отчет в том, что только принятие абсолютно правильных по своей сути законов не может привес-

ти к быстрому улучшению состояния водопользования. Необходимо, чтобы эти законы неукоснительно выполнялись на основе четкого выделения территориальных объектов управления. Поскольку субъектами управления являются организации и конкретные лица, имеющие право принимать решения, необходима конкретизация информационного обеспечения, отражающего состояние и функционирование водопользования. Для этого следует обеспечить доступность информации для научного анализа, повышение уровня ее объективности и достоверности, что невозможно без сопоставления данных наблюдений в пространстве и во времени.

В деле формирования институциональной среды водопользования (да и природопользования в целом) пора отказаться от перманентного реформирования различных структур управления и контроля в этой сфере. Необходима их стабилизация, четкое определение предмета их деятельности, установления строгого порядка принятия решений, контроля за их выполнением и воздействием на окружающую природную среду.

Можно сделать заключение о том, что на настоящем этапе одной из важнейших задач для реформируемой в очередной раз Водной службы (федеральный орган) и для департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области (специально уполномоченный природоохранный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации) является установление взаимосогласованных процедур в сфере управления использованием и охраной водных объектов и поверхностных вод как среды обитания.