

УДК 628.5:504.4

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ *

© 2016 г. Е.В. Веницианов

ФГБУН «Институт водных проблем Российской академии наук», г. Москва, Россия

Ключевые слова: водные ресурсы, охрана вод, управление водохозяйственными системами, качество вод, СКИОВО, нормативно-методическое обеспечение.



Е.В. Веницианов

Выполнен краткий анализ существующей системы управления водоохраной в России и сформулированы предложения по ее совершенствованию: четкое разграничение полномочий между различными уровнями и вертикалями системы государственного управления водохозяйственным комплексом; исключение практики дублирования полномочий; разработка регламента и прозрачных процедур взаимодействия органов управления разного уровня (бассейнового, субъектного и муниципального) при принятии управленческих решений; укрепление бассейнового звена государственного управления водными ресурсами; существенное изменение содержания и использования Схем комплексного использования и охраны водных объектов; передача ряда реальных полномочий в сфере водоохраны с высшего на нижний уровень управления, особенно в отношении малых и средних водных объектов; кооперативное управление малыми бассейнами муниципальными образованиями; совершенствование нормативно-методического обеспечения в сфере защиты вод от загрязнения; достаточное финансирование первоочередных водоохраных мероприятий. Высказаны предложения о передаче функций управления питьевыми подземными ресурсами в компетенцию Федерального агентства водных ресурсов и его бассейновых структур; создании системы водохозяйственного мониторинга путем расширения программ наблюдений; повышении технологического уровня водоохраны в рамках принципа наилучших доступных технологий.

Охрана водных объектов состоит из двух взаимосвязанных компонентов: это часть системы управления водохозяйственным комплексом (ВХК) и совокупность мероприятий и технологий. Управление охраной

* Работа выполнена при поддержке гранта РНФ в рамках проекта «Новые факторы загрязнения водных объектов и меры по снижению его негативного воздействия на качество вод» № 14-17-00672

вод включает законодательную и нормативно-правовую, организационно-экономическую системы, а также системы мониторинга и контроля.

Система управления ВХК является многоуровневой и состоит из нескольких «вертикалей» управления: Минприроды России, Минсельхоз России, МЧС России, Минстрой России, Росрыболовство, Ространснадзор и др. Функциональная схема основных полномочий органов государственного управления ВХК России представлена в табл. 1.

Таблица 1. Схема полномочий в сфере государственного управления водным хозяйством

Функция управления	Росводресурсы	Росгидромет	Роснедра	Роспотребнадзор	Росприроднадзор	Ростехнадзор	Ространснадзор
Госмониторинг водных объектов	+	+	+				
Госконтроль за использованием и охраной водных объектов	+				+	+	
Информационное обеспечение госуправления использованием и охраной водного фонда	+	+	+	+			
Надзор за безопасностью ГТС						+	+
Управление качеством среды через нормирование воздействий на водные объекты	+					+	

Общие принципы управления водоохраной:

– бассейновый подход в управлении наиболее эффективен и используется большинством стран. В России сосуществуют две системы водохозяйственного управления: по бассейновому принципу (ББУ – бассейновые водные управления) и территориально-административному (бассейновые округа), имеющие пересечения полномочий;

– в большинстве стран используется централизованный принцип управления ВХК, управление осуществляется на двух, чаще – на трех уровнях: национальном, региональном, местном. Предусмотрены четкое разделение полномочий по уровням управления и процедуры согласования решений на разных уровнях управления;

– в некоторых странах (Бразилия, Германия) используется передача части законодательных полномочий на уровень земель (штатов) при условии недопущения противоречий с положениями федеральных законов;

– интегрированное управление охраной вод, которое характеризуется следующими признаками:

- использование водного бассейна как единицы управления водами;
- взаимное интегрирование управления земельными и водными ресурсами;
- интегрирование социального, экономического и экологического факторов;
- интегрирование планирования и управления поверхностными, подземными водами, водными и береговыми экосистемами;
- обязательное участие представителей науки, общественности и субъектов водопользования в планировании и реализации решений;
- прозрачность планируемых и реализуемых мер водоохраны, отчетность и ответственность;
- экономическая устойчивость системы водоохраны.

– управление диффузным и неконтролируемым стоком загрязняющих веществ. Эта сфера водоохраны практически не проработана в России на нормативно-методическом уровне. Механизм ее решения – идентификация источников диффузного и неконтролируемого стока и разработка программ ограничения за счет принципов наилучших доступных технологий (НДТ) и наилучших практик хозяйствования.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ ОХРАНЫ ВОД В РОССИИ

Основным недостатком системы охраны вод в России является отсутствие направленности на генеральную цель – непрерывное улучшение состояния водных ресурсов страны. Схемы комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО – далее Схемы) планируют мероприятия на 10–15 лет, требующие огромных инвестиций, и не ставят реально выполнимые задачи на более короткие периоды. На уровне межведомственного взаимодействия (табл. 1) отсутствуют процедуры согласования. Недостаточно отражен бассейновый принцип государственного управления использованием и охраной водных объектов (ст. 3, 28, 29, ч. 4 ст. 33, ч. 5 ст. 35 Водного кодекса РФ). В существующем формате роль бассейновых советов, которые могли бы стать площадкой согласования интересов ведомств, хозяйствующих субъектов и общественности, сведена к согласованию принимаемых решений.

Регулирование водных отношений в целях охраны вод и защиты от их негативного воздействия может быть эффективным при условии комплексного подхода к совершенствованию норм не только водного, но и градостроительного, земельного законодательства. Нормативно-правовые акты (НПА), в первую очередь, должны обеспечить регламентацию хозяйствен-

ного использования территорий, особенно в водоохраных зонах, с учетом всех видов воздействий: контролируемых и неконтролируемых, сосредоточенных и распределенных. Учитывая стохастический характер природных процессов и антропогенных воздействий НПА должны основываться на концепции риска, отойти от традиционной ориентации на «нулевой риск», на котором базируются системы ПДК, НДС и НДСВ. За исключением гидрологической обеспеченности, понятие «риска» практически не используется при регулировании антропогенных воздействий.

Водное законодательство не содержит определения понятия «вред водным объектам». Водный кодекс РФ не устанавливает специальных правил возмещения вреда водным объектам, основная нагрузка правового регулирования возмещения вреда водным объектам ложится на подзаконный нормативный акт – Методику исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, научно недостаточно обоснованную. Денежные средства, взысканные по искам о возмещении вреда, поступают в муниципальные бюджеты, что противоречит компенсационному принципу возмещения вреда, причиненного водным объектам.

Отсутствуют нормы законодательства, требующие выполнения мероприятий по экологической реабилитации загрязненных водных объектов, не разработаны механизмы ликвидации накопленного в них экологического ущерба. Требуемые изменения могут быть внесены в рамках федерального закона о возмещении (ликвидации) вреда окружающей среде. Должны быть определены правовые, финансовые, организационные, учетно-информационные механизмы, урегулированы вопросы, касающиеся привлечения частных инвестиций, прав собственности на отходы, затопленную древесину, иные материалы, извлекаемые в процессе очистки, установлены ограничения использования реабилитируемых водных объектов.

Эффективность выполнения органами государственной власти Российской Федерации полномочий в сфере водных отношений не влияет на общую оценку их деятельности. В законодательстве также не зафиксировано (как полномочие органов государственной власти) информирование населения по вопросам использования и охраны водных объектов, рассматриваемое Водной стратегией РФ в числе стратегических механизмов.

Отсутствуют обоснованные и удобные для применения критерии оценки эффективности водоохраны. Используются явно неадекватные или просто вредящие делу критерии: например, единая для всей страны система ПДК для водных объектов рыбохозяйственного использования, которая может играть только индикативную, а не регулирующую роль. Существующие затратные по вложенным средствам нормативы допустимых воздействий (НДСВ) научно плохо обоснованы, базирующиеся на них СКИОВО практически не используются в реальном управлении водными ресурсами и их охране.

Разработка и использование Схем комплексного использования и охраны водных объектов

Действующее законодательство не устанавливает статус СКИОВО. Схему одновременно можно рассматривать и как проектную документацию, и как руководящий документ по управлению речным бассейном, и как инструктивно-методический документ – носитель информационного ресурса. Техничко-экономическое обоснование Схем не проводится. Экономическая оценка проводится на уровне предотвращенного ущерба с использованием научно необоснованных методик оценки ущербов от водного фактора. Методически не обеспечена разработка Схем на геоинформационной основе. Очевидна необходимость включения в методические указания приложения, обеспечивающего практическую возможность применения ГИС-технологий при разработке СКИОВО.

Невысока требовательность к оценке качества разработанного проекта в силу отсутствия контроля со стороны бассейновых советов, которые наделены только рекомендательными полномочиями.

Методическая база разработки СКИОВО [1] имеет ряд недоработок. Она не раскрывает ключевые понятия: «допустимая антропогенная нагрузка» (ДАН) и «фактическая антропогенная нагрузка». Антропогенную нагрузку следует определять как величину совокупного воздействия всех источников – сосредоточенных и распределенных, контролируемых и неконтролируемых – и всех видов воздействия (загрязнение, тепловое воздействие, использование ресурсов водного объекта помимо водных и пр.) на водный объект или его часть. Величина ДАН устанавливается по каждому виду воздействия хозяйственной и иной деятельности. Соответственно требует совершенствования методическая база разработки НДВ.

Мероприятия, представленные в Схемах, невозможно увязать с мероприятиями, представленными в социально-экономических программах развития территорий. Декларируемая в Методических указаниях по разработке СКИОВО задача «п. 10. При разработке Схем должны учитываться прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную перспективу по Российской Федерации, по отраслям экономики, по регионам...» не может быть реализована, поскольку указанные в п. 10 документы носят, как правило, макроэкономический характер и из них невозможно извлечь конкретную информацию, которая требуется при разработке Схем. Разработчики Схем отмечают следующие недостатки:

– в программах социально-экономического развития регионов приведены предложения субъектов и предприятий по строительству очистных сооружений без указания их мощности и стоимости;

– при разработке региональных социально-эколого-экономических программ необходимо включать водный блок, где «должны быть учтены прогнозные и фактические показатели водопользования», которые в действующих программах отсутствуют (цитата из отчета «Схема комплексного использования и охраны водных объектов бассейна р. Дон», Екатеринбург, 2011).

Необходимо повысить действенность государственного контроля за качеством разработки Схем. Целесообразно вернуться к переработке Методических указаний по разработке СКИОВО. При чтении отчетов по разработке СКИОВО возникает впечатление оторванности этих документов от реальной практики водоохраны. Необходимо ежегодно в отчеты бассейновых управлений включать конкретные данные об использовании материалов Схем в проведении водоохраных мероприятий в бассейне и регионах.

Отсутствует законодательное определение установленных и подлежащих контролю показателей и сроков достижения целей СКИОВО, а также понятия «целевые показатели качества воды» и методики их определения.

Повышение роли бассейновых советов и статуса бассейновых соглашений

Согласование интересов субъектов РФ и муниципальных образований, по территориям которых проходят одни и те же или связанные водотоки, в частности, о проведении совместных или согласованных мероприятий по охране таких водных объектов.

Расширение сферы использования бассейновых соглашений об использовании и охране водных объектов, которые заключаются между бассейновыми управлениями Росводресурсов и органами исполнительной власти субъектов РФ, расположенных в пределах бассейна водного объекта. В настоящем виде Схемы трудно использовать при планировании конкретных водоохраных мероприятий, затрагивающих интересы расположенных в одном бассейне субъектов РФ. Бассейновое соглашение могло бы стать формой конкретизации таких межсубъектных мероприятий.

Бассейновое соглашение – вид публично-правового договора, который может предусматривать добровольные обязательства сторон, направленные на обмен информацией, повышение экономической эффективности использования водных ресурсов и распределение ответственности за причиняемый водным объектам экологический вред. В случае создания механизма бассейновых соглашений бассейновые советы выполняют координирующую роль.

Схемы реализуются органами государственной власти и органами местного самоуправления путем планирования и осуществления на их основании водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, которые должны учитывать показатели развития, установленные федеральными, региональными и другими программами социально-

экономического развития территорий. Однако эти программы, как правило, разрабатываются без серьезного анализа водного фактора. Достаточно, например, ознакомиться со Стратегией социально-экономического развития Ростовской области до 2020 года. В ней речь идет о плохом качестве поверхностных вод и состоянии питьевого водоснабжения области и коммунального водоснабжения и водоотведения. О вододефицитности региона, резком снижении водности р. Дон вообще ни слова. Между тем, водный фактор уже стал лимитирующим в развитии экономики региона и определяет его экологический статус. Требуется взаимный учет влияния СКИОВО и программ социально-экономического развития территорий, основанный на узаконенных процедурах и критериях.

Нормирование допустимого воздействия на водные объекты и сбросов сточных вод

В основе российской правовой системы нормирования сбросов сточных вод и загрязняющих веществ лежит ошибочная концепция «нулевого воздействия» на водные объекты, исходя из которой к водопользователям применяются требования, не соотносящиеся с современными технологическими возможностями очистки, а зачастую и вообще невыполнимые. Отсутствие на практике гибкости системы НДС – временно согласованных сбросов ограничивает возможности постепенного внедрения методов сокращения или предотвращения загрязнения.

Система нормирования сложна, разработка НДС неоправданно трудоемкая и финансово затратная, процедура получения согласований и решений многоступенчатая, прохождение ее требует больших трудозатрат. Уже много лет идет разговор о необходимости создания в каждом бассейне, а также в крупных и средних водных объектах сертифицированных постоянно действующих математических моделей, на которых можно проводить расчеты НДС и НДСВ.

Использование бассейнового принципа управления подменено разработкой нормативов допустимых воздействий. В настоящее время остро стоит вопрос: как посредством НДС перейти на новый уровень регулирования водопользования? В соответствии с Водным кодексом (ст. 35), НДС создавались именно с этой целью. К сожалению, ответ на вопрос об использовании НДС для регулирования сбросов загрязняющих веществ в водные объекты в настоящее время отрицательный. В утвержденных Методических указаниях по НДС не был предусмотрен механизм доведения НДС до предприятия – источника загрязнения. Кроме того, результаты расчетов НДС в большинстве случаев не выдерживают критики с точки зрения их научной обоснованности. Разработанные НДС, примененные к реальной хозяйственной деятельности, могут привести к экологически и экономически необоснованным требованиям.

Необходимо ликвидировать противоречия российской нормативной базы при установлении допустимых нагрузок на водные объекты: это нормативы допустимых воздействий (НДВ), нормативы допустимых сбросов (НДС) и регламентирование сбросов на основе принципа НДТ. Все три подхода в настоящее время не согласованы. Необходима серьезная работа концептуального характера, которая неизбежно затронет все три методики – НДВ, НДС и НДТ.

Несмотря на жесткость и сложность системы нормирования, государство практически устранилось от реальной ответственности за улучшение состояния окружающей среды. Основное внимание уделяется контролю за загрязнением, а не его предотвращению. Информация о выданных разрешениях обычно недоступна для широкой общественности, что снижает прозрачность процесса регулирования и способствует коррупции.

Система нормирования и контроля не дифференцирует загрязняющие вещества ни по происхождению, ни по степени экологической опасности. В НДС включается, как правило, список из 20–30 показателей, однако он никак не связан с опасностью этих веществ для окружающей среды. Отсутствуют как списки приоритетных опасных веществ, так и программы по борьбе с их сбросом. Вне системы контроля оказались ксенобиотики (лекарства, средства гигиены и пр.).

Количество наименований загрязняющих веществ, для которых разработаны ПДК для водных объектов, превышает тысячу. Эти нормативы требуют жесткого контроля огромного количества загрязняющих веществ без учета того, насколько сложным или даже невозможным является их соблюдение на практике. Практически не применяются для нормирования (кроме величины БПК) комплексные параметры, среди которых за рубежом наиболее распространены: ХПК, общий органический хлор, общий азот, токсичность. Утвержденный правительством перечень загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды (Распоряжение Правительства РФ от 8.07.2015 № 1316-р), вновь повторяет концептуальную ошибку системы ПДК – он чрезвычайно обширный, единый для всей страны и не учитывает такую группу загрязняющих веществ, как ксенобиотики.

Действующая в настоящее время система регламентации антропогенных нагрузок определяется нормативно-методическими документами, изложенными в Приказе Минприроды России № 333 [2] с изменениями 2014 г. [3] и в Приказе № 328 [4]. При разработке НДС установление нормативов осуществляется «по факту» для веществ, содержащихся в сточных водах. К загрязняющим веществам относят все вещества, о наличии которых имеется информация.

Эти методические документы содержат ряд положений, обуславливающих их низкую эффективность. Согласно п. 8 [2] ключевую роль в установлении НДС играет понятие «черта (граница) населенного пункта», которое отсутствует в российском законодательстве. В соответствии с ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления», любой водопропуск должен рассматриваться как расположенный в пределах определенного муниципального образования. Данное положение приводит к тому, что требования к качеству отводимых в водный объект стоков устанавливаются по ряду контролируемых показателей значительно более жесткими, чем к питьевой воде. Согласно п. 5 [2] контрольный створ, где качество воды должно удовлетворять нормативным требованиям, устанавливается на расстоянии не более чем 500 м от водовыпуска без учета гидродинамических особенностей рассматриваемого водного объекта и характера водовыпуска. Согласно п. 9 [2], если в фоновом створе качество воды, формируемое под влиянием естественных факторов, не позволяет обеспечивать нормативное качество, то НДС устанавливается также, как и сбросе в черте (границе) населенного пункта, исходя из отнесения нормативных требований к сточным водам. Это требование, на наш взгляд, является чрезмерным.

Не отработаны критерии оценки естественного фона и влияния на него водосборной территории в естественных условиях. При установлении НДС не учитываются функции обеспеченности гидрологических и гидрохимических характеристик.

В действующей методике в качестве лимитирующего расхода рекомендуется использовать минимальный месячный расход года 95 % обеспеченности. Значительно более обоснованным является использование минимальных среднемесячных расходов 95 % обеспеченности или, как в задачах инженерной гидрологии, минимального 30-дневного расхода 95 % обеспеченности. Намечившиеся изменения климата, как показывают исследования, в первую очередь, проявляются в изменении минимальных лимитирующих расходов. В то же время в действующем документе не прописан порядок корректировки нормативных лимитирующих характеристик расходов воды.

В 2014 г. по приказу Минприроды России № 339 введены изменения в Приказ № 333 в части возможности регулируемого сброса сточных вод для водопользователей, имеющих значительные накопительные емкости. Однако возможности разбавления в многоводный сезон в новой схеме не предусмотрены. Изложенные в пп. 27 и 28 [2] методы расчета кратности начального и основного разбавления основаны на методических разработках 70-летней давности и устарели.

Показатели качества воды в водном объекте в месте водопользования должны включаться в сведения о предоставляемом водном объекте

(Постановление Правительства РФ от 12.03.2008 № 165 (ред. от 11.10.2012) «О подготовке и заключении договора водопользования») и на основе этих сведений, а также исходя из целевых показателей на 5–10 лет, следует принимать нормативы качества воды в сбросе, но никак не на основе ПДК. Решение о предоставлении водного объекта в пользование в целях сброса сточных вод дополнительно должно содержать требования к качеству воды в водных объектах в местах сброса (ч. 3 ст. 22 Водного кодекса РФ).

Переход к принципу наилучших доступных технологий при нормировании воздействия на водные объекты

Новая реальность состоит в принятии Федерального закона от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вводящего в практику регулирования принцип НДТ, который не согласован с существующей практикой использования для этой цели НДС и НДВ и не содержит обоснования достаточности предлагаемых НДТ для охраны водных объектов.

В настоящий момент нормативное правовое регулирование в этой сфере отсутствует. Попытка сочетания европейских правовых механизмов, использующих комплексный подход на основе технологического нормирования, с ошибочным принципом нормирования на основе соблюдения ПДК приводит к неразберихе в правовом поле.

Переход к системе НДТ, т. е. к технологическому нормированию, мог бы стать «революцией» в системе водоохраны, но движение в этом направлении пока, к сожалению, идет формально и медленно. Ключевые элементы новой системы – справочники НДТ – создаются в Росстандарте, т. е. находятся, по сути, вне системы управления водопользованием. Кроме того, параллельно должна вестись работа по созданию экономического и организационного механизмов новой системы, чего не наблюдается.

Региональные нормативы качества воды

В Водном кодексе РФ предусмотрены возможности разработки и использования региональных нормативов как качества воды, так и платежей. Разработаны предложения по установлению региональных нормативов [5]. Однако по-прежнему действуют федеральные нормативы для всех регионов, водных объектов и хозяйствующих субъектов, что делает охрану вод неэффективной и порождает коррупцию.

Охрана трансграничных водных объектов

В Водном кодексе РФ отсутствует понятие «трансграничные водные объекты», не определены полномочия органов исполнительной власти, их компетенции. Межгосударственные соглашения имеют декларативный ха-

рактар, отсутствуют конкретные обязательства сторон и способы контроля, механизмы разрешения споров и согласования противоречий. Правовой статус соглашений не приводит к возникновению у стран-участниц юридических обязательств прямого действия. Отсутствует механизм финансового обеспечения реализации соглашений.

Экономические механизмы стимулирования охраны водных объектов

Плата за пользование водными объектами, имевшая в 1990-е годы целевое назначение, по мере реформирования бюджетного и налогового законодательства приобрела характер фискального сбора. В отрасли до сих пор отсутствуют эффективные экономические отношения. Используются всего две категории: не дифференцированный по эффективности использования воды как ресурса водный налог на хозяйствующие субъекты и плата за загрязнение, цель которой – сугубо фискальная.

Отсутствует стимулирующая роль платы за пользование водными объектами и за загрязнение. Парадокс: наполняемость бюджетов за счет платного водопользования тем выше, чем больше объем загрязнений и объем водозабора. Недостаточно эффективны экономические механизмы сокращения водоемкости производства и снижения объема загрязнений, хотя в мировой практике известно множество способов стимулирования деятельности водопользователей.

Внесение платы не связано с ее расходованием на цели охраны, рационального использования и восстановления водных объектов, а также с территорией ее взимания. Перечень платных видов водопользования ограничен. В него не включены: строительство гидротехнических сооружений, размещение платформ, разведка и добыча полезных ископаемых, забор воды для орошения земель сельскохозяйственного назначения и др., оказывающие существенное воздействие на водные объекты.

Механизм корректировки платы фактически перестал действовать, хотя соответствующие нормы Постановления Правительства РФ № 632 и Инструктивно-методических указаний 1993 г. в части корректировки платы формально не утратили силу. Правилами расчета и взимания платы не предусмотрен перерасчет платы в случаях, когда производится забор воды, содержание загрязняющих веществ в которой превышает установленные ПДК. Учет таких оснований для перерасчета платы соответствовал бы закреплённому Водным кодексом РФ (п. 14 ст. 3) принципу экономического стимулирования охраны водных объектов, согласно которому при определении платы должны учитываться расходы водопользователей на меры по их охране.

Недостаточно четко закреплены в законодательстве обязанности водопользователей по финансированию мер по охране, рациональному использованию и восстановлению водных объектов. Расходы на эти цели не

перечислены и не структурированы, что препятствует применению мер экономического стимулирования инвестиционных затрат водопользователей на указанные цели.

С 2012 г. законодательством не предусмотрено обязательное страхование риска гражданской ответственности за причинение вреда окружающей среде при авариях на гидротехнических сооружениях и на опасных производственных объектах. В Федеральном законе «О водоснабжении и водоотведении» положения о применении НДТ при реконструкции и строительстве систем водоотведения и сооружений по очистке сточных вод сформулированы недостаточно четко.

Действующее водное и бюджетное законодательство не допускают целевого использования платы за водопользование и за негативное воздействие на окружающую среду (за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты). Отмечается разобщенность норм о плате за негативное воздействие, наличие коллизий и пробелов в законодательстве, в т. ч. по перечню плательщиков. В отсутствие полноценных норм федерального закона плата за негативное воздействие на окружающую среду в настоящее время взимается на основании отдельных норм федерального экологического, бюджетного и иного законодательств.

Отсутствует практическая возможность зачета природоохранных затрат в счет платы за сброс загрязняющих веществ, хотя в ФЗ-219 это прямо предусмотрено, однако механизм реализации не проработан. В этих условиях внесение платы уменьшает финансовую базу создания и модернизации очистных сооружений.

Не используются комплексные показатели, распространенные в мировой практике. Перечни загрязняющих веществ, за сброс которых может взиматься плата, неоправданно велики по отношению к экологически обоснованным. Все это приводит к необоснованным издержкам на осуществление государственного контроля и администрирование сборов.

Плата взимается за любое количество и любую концентрацию сбрасываемых загрязняющих веществ, в т. ч. и не меняющую показателей качества окружающей среды. В соответствии со ст. 1 ФЗ «Об охране окружающей среды», такое воздействие не является негативным и плата за это воздействие взиматься не должна. Взимание этих платежей не играет фактически никакой стимулирующей роли и не способствует реальному сокращению сброса опасных веществ. За сброс опасных загрязняющих веществ платежи взимаются также, как и за сброс других веществ. Проблемой для водопользователей является организация государственными органами порядка выдачи разрешений или лимитов на сбросы загрязняющих веществ (ВСС). Совмещение у одного уполномоченного органа функций по выдаче раз-

решений на допустимое воздействие на окружающую среду и надзорных функций по контролю за выполнением плановых показателей поступления в федеральный бюджет платежей за негативное воздействие является недопустимым и создает предпосылки для коррупции.

Система коэффициентов к начисленной плате 1:5:25 представляет единое целое с неэффективной системой нормирования по НДС – ВСС. Эта сложная система нормирования сбросов и расчета платы применяется ко всем водопользователям, независимо от расхода сточных вод и массы сбросов.

Платежи должны носить в основном эколого-стимулирующий характер, а штрафы и прочие меры ответственности исполнять карательную функцию. Система взимания платы за сброс загрязняющих веществ не имеет полноценного продолжения в виде системы административных и уголовных штрафов, а также иных мер административной и уголовной ответственности.

Изложенное выше позволяет сделать вывод о несоответствии существующей в России системы формирования и расходования платы за сброс загрязняющих веществ в водные объекты целям их охраны, поскольку плата не выполняет ни одну из возложенных на нее функций:

- не формирует экономического стимула для сокращения сбросов;
- не влияет на сокращение сброса опасных загрязнений;
- подрывает финансовую базу инвестиций в очистные сооружения;
- представляет крайне неэффективный способ пополнения бюджета.

В России платежи идут напрямую в бюджет и там размываются в ряду других налогов, не используются целенаправленно, как это делается во многих странах. Учитывая запущенное состояние системы охраны вод в России, применения только принципа «вода охраняет воду» недостаточно. Чтобы вернуть водные объекты России в устойчивое экологическое состояние, необходимы дополнительные и значительные государственные инвестиции.

Эффективность системы управления водоохраной

Центральная проблема – разграничение полномочий в структуре управления и согласования принимаемых различными органами решений, дублирование функций надзорных ведомств, осуществляющих надзор за деятельностью предприятий-водопользователей. Также на малую эффективность системы управления водоохраной влияют:

- пересечение бассейнового и территориального принципов управления;
- остаточный принцип финансирования водоохраных мероприятий;
- высшие звенья управления перегружены текущими вопросами принятия решений, а нижние не располагают ни полномочиями, ни средствами для осуществления необходимых водохозяйственных мероприятий;

- для реализации единой политики уполномоченный орган в области использования и охраны водного фонда (Росводресурсы) наделен недостаточными полномочиями;
- устаревшее и противоречивое состояние нормативно-правового обеспечения;
- слабый экономический подход к управлению водным хозяйством.

Система правового регулирования водных отношений на муниципальном уровне

Система правового регулирования водных отношений на муниципальном уровне имеет следующие пробелы:

- отсутствует механизм закрепления за органами местного самоуправления полномочий по охране водных объектов, находящихся в федеральной собственности (преимущественно малых рек);
- не выстроена система взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в области использования и охраны водных объектов, прежде всего, средних и малых; отсутствует механизм кооперативного управления охраной бассейнов малых и средних рек, озер;
- порядок формирования бассейновых советов не гарантирует представления интересов всех муниципальных образований в границах бассейнового округа;
- недостаточно отражены правовые основания муниципального водного контроля и полномочий по охране водных объектов.

Государственный надзор в области использования и охраны водных объектов

Водный кодекс РФ, передавший полномочия по охране водных объектов субъектам РФ, не предусматривает возможности последующего наделения такими полномочиями органов местного самоуправления (ст. 26), органы государственной власти субъектов РФ не могут принять законы о наделении органов местного самоуправления полномочиями по охране малых рек (п. 7 ст. 26.3 ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ) с передачей необходимых материальных и финансовых ресурсов.

Важнейшим системным недостатком является то, что в Российской Федерации экологическая политика проводится только через органы надзора. Отсутствуют государственные органы, наделенные конструктивными обязанностями и полномочиями в сфере защиты водных объектов (содействие разработке и внедрению новых технологий защиты водных объектов, изучению состояния водных объектов). В настоящее время отдельные правовые основы деятельности государственных инспекторов по использованию и охране водных объектов также нуждаются в совершенствовании.

В законодательстве отсутствуют определения понятий «водосборная площадь водного объекта» и «режим использования земельных участков в водоохраных зонах». Существенным пробелом действующего законодательства является отсутствие ответственности осуществляющих государственный надзор в области использования и охраны водных объектов должностных лиц за невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных на них обязанностей.

Правовой режим водоохраных зон, прибрежных защитных полос и береговых полос

Устранены ограничения на ведение хозяйственной деятельности в водоохранной зоне. Ранее не разрешалось возводить строения в прибрежной защитной полосе. Сейчас достаточно одного условия – эти объекты должны быть оборудованы сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов. По вполне понятным причинам осуществлять эффективный контроль за многочисленными дачными строениями и участками госорганы не могут.

Уменьшены размеры водоохраных зон. Например, если ранее для реки протяженностью от 500 км и более ширина водоохранной зоны была 500 м, то сейчас для реки протяженностью от 50 км и более – 200 м. Не предусмотрена ранее действовавшая норма об обязанности согласовывать с органом водного хозяйства предоставление земельных и лесных участков в водоохранной зоне.

Уголовная и административная ответственность за нарушения водного законодательства

Привлечение к уголовной ответственности, предусмотренной ст. 250 Уголовного кодекса РФ (загрязнение вод), носит единичный характер, поэтому можно констатировать практически полное отсутствие уголовно-правовой охраны водных объектов.

Размер административной ответственности не соразмерен с затратами загрязнителей на предотвращение вредного воздействия на водные объекты и, по сути, не стимулирует их к выполнению требований экологических норм.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ВОДООХРАНОЙ

В первую очередь необходимо:

- четкое разграничение полномочий между различными уровнями и «вертикалями» системы государственного управления ВХК с исключением практики дублирования полномочий;
- создание системы эффективной координации деятельности государственных органов федерального и регионального уровней, осуществ-

вляющих государственное регулирование в области водопользования и водоохраны;

- разработка регламента и прозрачных процедур взаимодействия органов управления разного уровня (бассейнового, субъектного и муниципального);

- укрепление бассейнового звена государственного управления водными ресурсами;

- передача ряда реальных полномочий в сфере водоохраны с высшего на нижний уровень, особенно в отношении малых и средних водных объектов, где целесообразно кооперативное управление малыми бассейнами муниципальными образованиями;

- разработка процедур согласования управленческих решений федерального, муниципального и субъектного уровней;

- совершенствование нормативно-методического обеспечения в сфере защиты вод от загрязнения, в т. ч. диффузного и неконтролируемого;

- необходимо обеспечить увеличение финансирования водохозяйственных и водоохраных мероприятий, разработку регламента финансового обеспечения водохозяйственных мероприятий на субъектном и муниципальном уровне;

- представляется целесообразным включить управление питьевыми подземными водами в компетенцию Федерального агентства водных ресурсов и его бассейновых структур;

- создание системы водохозяйственного мониторинга путем расширения программ наблюдений в существующей системе и создания новых постов, особенно в зонах высокого риска; более широкое использование средств наблюдения вне государственной системы с введением системы лицензирования;

- повышение технологического уровня водоохраны в рамках принципа наилучших доступных технологий. Ошибочным является представление, что достаточным является законодательное декларирование этого перехода, разработка некоторого числа справочников (аналогов BREF – Best available technique reference documents) и классификация хозяйствующих субъектов. Опыт развитых стран показывает, что эти документы – только вершина айсберга нового подхода к охране вод.

- разработка механизма и порядка ликвидации накопленного экологического ущерба. Требуемые изменения могут быть внесены в рамках федерального закона о возмещении (ликвидации) вреда окружающей среде, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью. Должны быть определены правовые, финансовые, организационные, учетно-информационные механизмы ликвидации накопленного экологического вреда в водных объектах, урегулированы вопросы привлечения частных инвестиций, права

собственности на отходы, затопленную древесину, иные материалы, извлекаемые в процессе очистки, установлены ограничения использования реабилитируемых водных объектов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Методические указания по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов. Приказ МПР России от 07.04.2007 № 169. Зарег. в Минюсте России 10.08.2007.
2. Об утверждении методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей. Приказ МПР России от 17.12.2007 № 333 (ред. от 29.07.2014). Зарег. в Минюсте России 21.02.2008.
3. О внесении изменений в приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 17.12.2007 № 333 «Об утверждении Методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей». Приказ Минприроды России от 29.07.2014 № 339. Зарег. в Минюсте России 13.08.2014.
4. Об утверждении Методических указаний по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты. Приказ МПР России от 12.12.2007 № 328. Зарег. в Минюсте России 23.01.2008.
5. Веницианов Е.В., Мирошниченко С.А., Лепихин А.П., Губернаторова Т.Н. Разработка и обоснование региональных показателей качества воды по содержанию тяжелых металлов для водных объектов бассейна Верхней Камы // Водное хозяйство России. 2015. № 3. С. 50–64.

Сведения об авторе:

Веницианов Евгений Викторович, д-р физ.-мат. наук, профессор, заведующий лабораторией охраны вод, ФГБУН «Институт водных проблем Российской академии наук», Россия, 119333, г. Москва, ул. Губкина, д. 3; e-mail: eugeny.venitsianov@gmail.com