

УДК 556.114:502.654

РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ В ЗАБАЙКАЛЬСКОМ КРАЕ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

© 2015 г. В.Н. Заслоновский¹, А.В. Соколов², И.И. Руденко³,
М.А. Босов¹

¹ ФГБОУ ВПО «Забайкальский государственный университет», г. Чита

² ФГУП «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов», Восточный филиал, г. Чита

³ Министерство природных ресурсов и промышленной политики
Забайкальского края, г. Чита

Ключевые слова: государственная водная политика, использование и охрана водных ресурсов, региональный уровень, характерные финансовые и натуральные показатели.



В.Н. Заслоновский

А.В. Соколов

И.И. Руденко

М.А. Босов

Представлены подходы и конкретные результаты реализации государственной политики в области использования и охраны водных ресурсов на региональном уровне на примере Забайкальского края в постсоветский период (с конца 1990-х гг. по настоящее время).

ВВЕДЕНИЕ

После распада Советского Союза с 1993 г. началась деятельность государственных органов управления и общественных организаций, направленная на создание основополагающих документов, определяющих государственную политику в развитии различных отраслей экономики (в том числе и водного хозяйства). В 1995 г. принят и введен в действие первый в

истории современной России «Водный кодекс Российской Федерации» [1], который определил в качестве стратегических планов в области водохозяйственной деятельности «Государственные программы по восстановлению, использованию и охране водных объектов». На уровне субъектов РФ, в том числе и в Забайкальском крае (в то время – Читинской области), также была начата разработка таких программ.

В 2006 г. принят и с 1 января 2007 г. введен в действие Водный кодекс Российской Федерации нового поколения [2]. В ст. 33 кодекса основными документами, обязательными для органов государственной власти и органов местного самоуправления в области использования и охраны вод названы Схемы комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО), которые в последующие годы были разработаны и утверждены для большинства бассейнов крупных рек России.

После утверждения программ по восстановлению, использованию и охране водных объектов и СКИОВО в субъектах РФ началась работа по их реализации. Успехи в этом направлении в субъектах РФ отличаются как по осуществленным объемам, так и по их направлениям в каждом конкретном регионе и бассейне. В данной статье рассматривается, как шли эти процессы и какие получены результаты на примере Забайкальского края.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Администрацией и Комитетом природных ресурсов Читинской области в 1997 г. было внесено предложение Восточному филиалу ФГУП РосНИИВХ (ВостокНИИВХ), Читинскому государственному университету (ныне – Забайкальский государственный университет) разработать концепцию «Государственной территориальной программы использования, восстановления и охраны водных объектов Читинской области» [3]. Эта программа должна была представить направления работы по основным проблемам, сформулированным в ее наименовании, определить концептуальные подходы к их решению. Коллектив ученых ВостокНИИВХ сгруппировал проблемы в пять основных блоков. В целом программа отражает единую крупную проблему гидроэкологической безопасности территории субъекта Федерации (ГЭБТ) (рис. 1).

При разработке программы было учтено специфичное бассейновое деление территории Читинской области на три крупных бассейна (рис. 2).

В 1998 г. завершилось создание концепции программы. После необходимых согласований она была утверждена главой Администрации Читинской области, определена очередность формирования программных блоков по вышеуказанным направлениям. Первоочередными блоками, как наиболее важными для Забайкальского края, были определены «Водообеспечение» и «Защита от вредного влияния вод». Эти блоки разрабатывались в 2000–2001 гг. как самостоятельные целевые программы «Обеспечение населе-



ния Читинской области питьевой водой на 2002–2011 годы» (руководитель А.В. Соколов) и «Защита от наводнений населенных пунктов, объектов народного хозяйства и ценных земель на территории Читинской области на 2002–2021 годы» (руководитель А.В. Шаликовский).

В 2001 г. эти целевые программы были приняты областной Думой в качестве законов Читинской области [4,5] и с 2002 г. начали частично реализовываться [6]. В зависимости от возможностей бюджетов различного уровня на каждый календарный год закладывались определенные мероприятия целевых программ. Учитывались также возможности использования субсидий и субвенций для финансирования мероприятий программ по определенным направлениям.

В программе «Обеспечение населения Читинской области питьевой водой на 2002–2011 годы» основными целями и задачами являлись: предотвращение загрязнения источников питьевого водоснабжения; обеспечение соответствия обустройства источников питьевого водоснабжения санитарно-гигиеническим требованиям; повышение эффективности и надежности функционирования систем водообеспечения за счет реализации водоохраных технических и санитарных мероприятий, совершенствования технологий обработки воды на водоочистительных станциях, развития систем забора, транспортировки воды и водоотведения; развитие нормативно-правовой базы и хозяйственного механизма водопользования, стимулирующего экономию питьевой воды [7]. Эта программа считалась приоритетной, поскольку затрагивала интересы большинства населения Читинской области.

Основными целями и задачами программы «Защита от наводнений населенных пунктов, объектов народного хозяйства и ценных земель на территории Читинской области на 2002–2021 годы» определены: уменьшение ущерба от паводков и других опасных гидрологических явлений частой повторяемости; смягчение возможных последствий катастрофических наводнений; создание экономически эффективной защиты ценных и социально значимых объектов; устранение или нейтрализация причин, вызывающих рост ущерба от наводнений; обеспечение компенсации причиненного наводнениями ущерба [8].

На финансирование программных мероприятий при их разработке предполагалось выделение средств из различных источников – федерального и краевого бюджетов, бюджетов муниципальных образований, внебюджетных средств инвесторов. Позднее были разработаны программные мероприятия и по другим блокам – «Безопасность гидротехнических сооружений», «Качество природных вод» и «Совершенствование управления водопользованием». Все мероприятия были увязаны в разрезе частей бассейнов, расположенных на территории Забайкальского края, а также по периодам лет до 2015 г. Суммарная стоимость реализации мероприятий представлена в табл. 1.

Таблица 1. Стоимость реализации мероприятий

В каких бассейновых подпрограммах учитывается	Общая стоимость, млн руб.				
	2003–2005 гг.	2006–2010 гг.	2011–2015 гг.	всего 2003–2015 гг.	в т. ч. федеральный бюджет
Подпрограмма по бассейну р. Амур	2919,46	15593,86	8717,07	27230,39	10892,16
Подпрограмма по бассейну оз. Байкал	187,48	3568,64	1790,88	5547,00	2218,80
Подпрограмма по бассейну р. Лена	84,09	618,41	205,17	907,67	363,07
Всего по Забайкальскому краю	3191,03	19780,91	10713,12	33685,06	13474,03

С 2005 г. началась реализация федеральных целевых программ «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года», «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» и других. Поэтому часть из ранее запланированных по областным (краевым) программам мероприятий была включена в финансирование по федеральным программам.

В начале 2000-х годов на федеральном уровне активно формировался Водный кодекс РФ нового поколения, работа над которым была завершена к 2006 г. В соответствии с принятым Водным кодексом РФ с 2007 г. началась разработка «Схем комплексного использования и охраны водных объектов» (СКИОВО) по бассейнам рек. Заказчиком СКИОВО выступало Федеральное агентство водных ресурсов в лице соответствующих Бассейновых водных управлений. Участки территорий бассейнов, расположенные в Забайкальском крае, вошли в состав схем СКИОВО бассейнов рек Амур, Енисей и Лена соответственно.

Наиболее крупным и финансово емким участком является бассейн Верхнего Амура, занимающий центральную, южную и юго-восточную части территории Забайкальского края (рис. 1). В бассейне Верхнего Амура расположено основное количество водопользователей и проживает почти 90 % населения края. Территория бассейна включает 31 из 36 муниципальных образований. [6].

В соответствии со ст. 32 Водного кодекса РФ [2] о водохозяйственном районировании территории РФ в бассейне Верхнего Амура были выделены водохозяйственные участки бассейнов р. Шилка и трансграничной с КНР р. Аргунь. При этом более напряженный в водохозяйственном отношении участок р. Шилка был разбит на подучастки, включающие бассейны рек Ингода и Онон. Для всех подучастков, участков и бассейна Верхнего

Амура в целом были разработаны разделы СКИОВО, охватывающие такие направления, как: «Наводнения и русловые процессы», «Устойчивое водообеспечение», «Антропогенное загрязнение водных объектов», «Управление водохозяйственными комплексами», «Трансграничное взаимодействие». При разработке раздела «Трансграничное взаимодействие» намечены пути обеспечения гидроэкологической безопасности в верховьях р. Амур. [9].

В настоящее время разработанные Схемы комплексного использования и охраны водных объектов используются для планирования, разработки и реализации водохозяйственных мероприятий на территории Забайкальского края.

По данным отдела водных ресурсов и водопользования Министерства природных ресурсов и промышленной политики Забайкальского края за период с 2003 по 2014 гг. на территории субъекта профинансировано из различных источников и реализовано мероприятий по всем направлениям, связанным с обеспечением безопасности водопользования, на сумму свыше 2 млрд 384 млн руб., объемы работ по годам представлены в табл. 2.

Таблица 2. Фактические объемы финансирования программных мероприятий за 2003–2014 гг.

Годы	Источники финансирования,* млн руб.				
	федеральный бюджет	областной (краевой) бюджет	местные бюджеты	внебюджетные источники	общий объем финансирования
2003	–	32,997	–	–	32,997
2004	–	36,199	1,884	–	38,083
2005	92,968	4,412	–	–	97,380
2006	125,550	8,193	–	–	133,743
2007	86,584	8,957	–	–	95,541
2008	272,607	26,115	5,700	–	304,422
2009	366,482	32,797	5,300	–	404,579
2010	331,226	39,700	4,200	–	375,126
2011	130,246	26,260	0,500	–	157,006
2012	141,708	20,893	–	–	162,601
2013	162,402	24,150	–	–	186,552
2014	150,882	246,094	–	–	396,979
Всего за 2003–2014 гг., млн руб.	1860,658	506,747	17,584	0	2384,989
% от всего объема финансирования	78,0	21,2	0,8	0,0	100,0

Примечание: * – указанные объемы финансирования мероприятий включают различные программы, а также субвенции и субсидии из соответствующих источников.

Финансирование осуществлялось в рамках ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года», ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 гг.» и др. Изменение объемов финансирования водохозяйственных мероприятий, выполнявшихся на территории Забайкальского края в 2003–2014 гг., графически представлено на рис. 3.

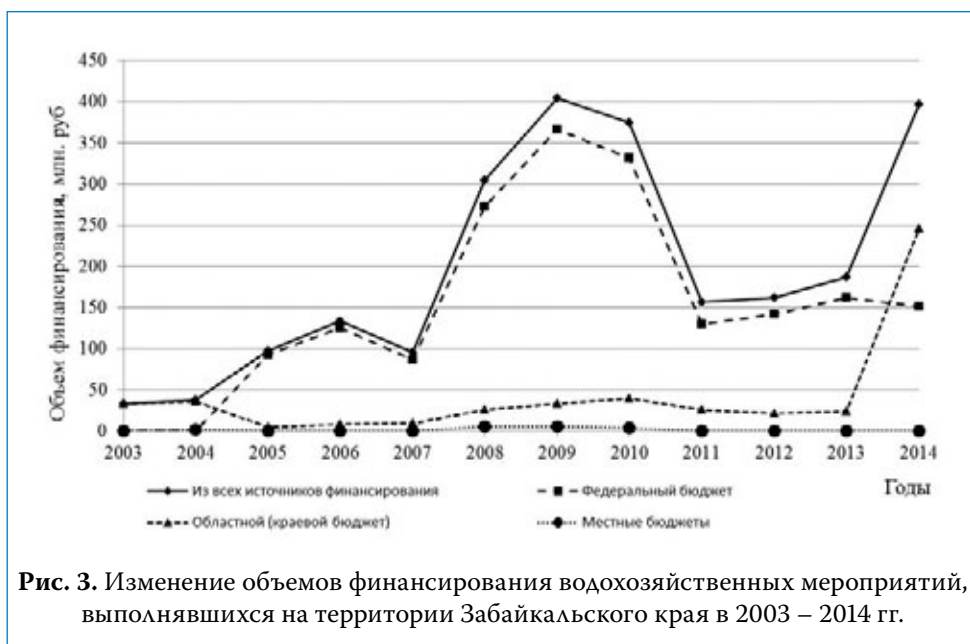


Рис. 3. Изменение объемов финансирования водохозяйственных мероприятий, выполнявшихся на территории Забайкальского края в 2003 – 2014 гг.

Исходя из представленных в табл. 2 и на рис. 3 данных, можно констатировать, что наибольшая часть затрат приходится на федеральный бюджет (78 % от общего объема финансирования за весь рассматриваемый период). Внебюджетные источники в истекшем периоде фактически не участвовали в финансировании водохозяйственных мероприятий. Кроме того, финансирование находится в прямой связи с состоянием бюджетов соответствующих периодов. Так, устойчивый рост доходной части бюджетов 2007–2010 гг. позволил существенно увеличить затраты на указанные мероприятия как из федерального, так и из краевого и даже, хотя и в меньшей мере, из местных бюджетов. В период экономического спада (2011–2012 гг.) финансирование водохозяйственных работ существенно уменьшилось. Увеличение полномочий муниципалитетов без соответствующих подкреплений их денежными средствами привело к тому, что после 2010 г. местные бюджеты фактически не участвовали в реализации водохозяйственных программ и СКИОВО.

Интерес представляют объемы финансирования водохозяйственных мероприятий за счет субсидий и субвенций различного уровня в общем объеме выполненных в этом направлении работ. В табл. 3 и на рис. 4 представлены данные по объемам финансовых средств в виде субсидий и субвенций различного уровня из общего объема затрат с 2005 по 2014 гг.

Таблица 3. Объемы финансовых средств в виде субсидий и субвенций различного уровня из общего объема затрат

Годы	Уровень бюджетного источника, млн руб.			
	федеральный бюджет	областной (краевой) бюджет	местные бюджеты	всего субсидий и субвенций
2005	93,0	0,4	–	93,4
2006	115,6	2,6	–	118,2
2007	61,4	6,5	–	67,9
2008	178,0	26,1	5,8	209,9
2009	270,8	26,4	4,0	301,2
2010	254,1	29,5	4,2	287,8
2011	65,1	11,0	0,5	76,6
2012	91,8	5,5	–	97,3
2013	118,6	9,4	–	128,0
2014	88,9	233,0	–	321,9
За весь период, 2005–2014 гг.	1337,3	350,4	14,5	1702,2



Рис. 4. Динамика объемов субсидий и субвенций на выполнение водохозяйственных мероприятий на территории Забайкальского края, 2005 – 2014 гг.

Характер изменения объемов субсидий и субвенций по годам (рис. 4) практически аналогичен изменению общего объема финансирования мероприятий (рис. 3). Субсидии и субвенции предоставлялись в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) по направлению «Воспроизводство и использование природных ресурсов» и др.

За истекший период производилось строительство инженерных сооружений, в том числе водозаборов, капитальный ремонт дамб, определение и закрепление на местности водоохранных зон, регулирование, расчистка и углубление русел рек и другие водоохранные мероприятия. Введено в действие 80 водозаборов подземных вод для питьевого водоснабжения в 76 населенных пунктах, капитально отремонтировано свыше четырех десятков дамб. Кроме того, выполнено более 60 тыс. м³ крепления откосов, проведен ряд других работ.

Следует отметить, что в процессе проектирования и строительства объектов, реализации мероприятий в ряде случаев были предложены нестандартные решения, продиктованные региональными природными и хозяйственными условиями [10], а также технологии и устройства, признанные изобретениями [11].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, за период действия Водного кодекса (конец 1990-х – начало 2000-х гг.), определяющего государственную политику водопользования, на региональном уровне в Забайкальском крае выполнены значительные объемы работ по разработке и реализации соответствующих программ и Схем комплексного использования и охраны водных объектов. На основе этих документов разработаны проекты различных мероприятий, строительства и реконструкции гидротехнических сооружений. Часть из намеченного, на общую сумму более 2,3 млрд руб., уже реализовано, что позволило улучшить водообеспечение населения, обеспечить защиту от вредного влияния вод, значительно улучшить водохозяйственный комплекс как государства в целом, так и Забайкальского края.

Однако необходимо отметить, что выполненная работа в масштабе Забайкальского края составляет не более 10 – 12 % от предусмотренных программами и СКИОВО объемов. В основном это связано с тем, что финансирование работ в водохозяйственном секторе фактически полностью сосредоточено в бюджетах различного уровня. Для достижения запланированного уровня гидроэкологической безопасности населения и территории следует изыскивать дополнительные источники финансирования мероприятий, для чего необходимо подумать об их большей привлекательности для инвесторов. Требуется более жестко соблюдать принципы очередности и системности в реализации мероприятий. При этом следует вести непре-

рывный мониторинг изменения природной среды в процессе реализации различных проектов в водохозяйственном секторе и на его основе своевременно вносить научно-обоснованные изменения в действующие программы и Схемы комплексного использования и охраны водных объектов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Водный кодекс Российской Федерации от 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ.
2. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ.
3. *Заслоновский В.Н., Шаликовский А.В., Капралов В.И., Конов В.И., Косарев С.Г., Соколов А.В., Шарапов Н.М., Черепанова Т.В., Манилюк Т.А., Шильникова Т.Л.* Водные ресурсы Читинской области: состояние, проблемы, пути решения. Чита: ЧитГУ, 1998. 111 с.
4. Закон Читинской области «Об областной целевой программе «Обеспечение населения Читинской области питьевой водой на 2002–2011 годы» № 330-340 от 28 ноября 2001 г.
5. Закон Читинской области «Об областной целевой программе «Защита от наводнений населенных пунктов, объектов народного хозяйства и ценных земель на территории Читинской области на 2002–2021 годы» № 331-340 от 28 ноября 2001 г.
6. *Заслоновский В.Н., Шаликовский А.В., Капралов В.И., Звягинцев В.В., Зима Л.Н., Иванова Г.Г., Косарев С.Г., Обязов В.А., Оглы З.П., Соколов А.В., Шарапов Н.М., Зыкова Е.Х., Курганович К.А., Манилюк Т.А., Токарева О.Ю., Черепанова Т.В., Богомоллов С.В.* Водные ресурсы Читинской области: реализация региональной водохозяйственной политики. Екатеринбург – Чита: ЧитГУ-ФГУП РосНИИВХ, 2004. 105 с.
7. *Заслоновский В.Н., Соколов А.В., Синицын Г.А.* Современные проблемы водоснабжения г. Читы. // Вестник Читинской организации научно-технического общества строителей, 1999, вып. 3. Чита: НТО «Знание». С. 175–182.
8. *Шаликовский А.В., Соколов А.В.* Областная целевая программа «Защита от наводнений Читинской области» и ее нормативно-правовое обеспечение. // Тр. межд. конф. «Природно-техногенная безопасность Сибири», 2001, Т. 2. Красноярск: ИПЦ КГТУ. С. 112–118.
9. *Шаликовский А.В., Соколов А.В.* Пути обеспечения гидроэкологической безопасности в верховьях р. Амур. Состояние и перспективы российско-китайского сотрудничества в области охраны окружающей среды и управления водными ресурсами: Материалы междунар. конф. Москва: МПР России, 2007 г. Режим доступа: <http://www.ecoinfo.ru/amur/documents/conference2007.pdf>. С. 171–175.
10. *Босов М.А., Соколов А.В.* Проектирование регуляционной трассы при создании искусственных русел. X Междунар. науч.-практ. конф. «Кулагинские чтения». Чита. ЧитГУ, 2010. С. 176–178.
11. Патент 2415991. Российская Федерация. Способ повышения сопротивляемости размыву гравийно-галечниковых грунтов и устройство для его осуществления / Босов М.А., Соколов А.В.; № 2009124950/21; заявл. 29.06.2009; опубл. 10.04.2011, Бюл. № 10. 7 с.

Сведения об авторах:

Заслоновский Валерий Николаевич, д-р тех. наук, профессор, кафедра водного хозяйства и инженерной экологии, Забайкальский государственный университет, 672039, г. Чита-39, ул. Александрo-Заводская, 30; e-mail: vnzaslonovskiy@mail.ru

Соколов Анатолий Васильевич, канд. техн. наук, доцент, заместитель директора, ФГУП «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов», Восточный филиал (ВостокНИИВХ), 672039, г. Чита, ул. Александрo-Заводская, 30; e-mail: vostokniivh@mail.ru

Руденко Ирина Ивановна, заместитель начальника отдела водных ресурсов и водопользования, Министерство природных ресурсов и промышленной политики Забайкальского края, 672000, г. Чита, ул. Чкалова, 136; e-mail: rudenko_chita@mail.ru

Босов Максим Анатольевич, старший преподаватель, кафедра водного хозяйства и инженерной экологии, Забайкальский государственный университет, 672039, г. Чита, ул. Александрo-Заводская, 30; e-mail: max_bosov@mail.ru