

О ПРОБЛЕМАХ РАЗВИТИЯ НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧЕСКОЙ БАЗЫ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ И ВОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М.В. Болгов¹, Е.В. Веницианов¹, С.Н. Шашков²

E-mail: bolgovmv@mail.ru

¹ ФГБУН «Институт водных проблем Российской академии наук», Москва, Россия

² ООО «ВЕД», Москва, Россия

АННОТАЦИЯ: Рассмотрены основные проблемы управления водохозяйственным комплексом, связанные с недостатками нормативно-методических документов, регламентирующих деятельность отрасли. Отмечено отсутствие единой системы управления водным хозяйством в масштабах страны.

В числе важнейших проблем определено отсутствие оценки достоверности данных о водопользовании и водопотреблении по форме 2ТП-водхоз и в других статистических материалах, предоставляемых ведомствами в качестве государственной отчетности. В неудовлетворительном состоянии находится система нормативов ПДК, НДС, НДСВ. Устарели используемые методы расчета показателей состояния водных объектов. Отмечено, что накапливаемый в отрасли опыт применения нормативных документов требует постоянного анализа их эффективности и совершенствования, что в настоящее время не осуществляется в достаточном объеме. Для координации разработки новых и редактирования действующих нормативно-методических документов рекомендовано создать методический центр при Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации с привлечением к его работе ведущих специалистов отрасли.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: водохозяйственный комплекс, нормативно-методические документы, управление, состояние водных объектов, сбросы сточных вод, мониторинг, водоохранные зоны, зоны затопления.

Финансирование: Работа выполнена в рамках темы государственного задания ФГБУН «Институт водных проблем Российской академии наук» (0147–2019–0003, АААА–А18–118022090105–5).

Ключевой проблемой управления сложной системой водного хозяйства является отсутствие четкой регламентации распределения прав и обязанностей различных ведомств и порядка их взаимодействия. Эти вопросы регулируются в рамках разработки законодательной и нормативно-методической базы управления отраслью, однако в настоящее время система нормативно-методических документов в сфере использования и охраны водных ресурсов недостаточно развита и противоречива. Авторы статьи предприняли попытку проанализировать ключевые вопросы состояния системы нормативно-методических документов и выработали предложения по ее развитию и совершенствованию.

© Болгов М.В., Веницианов Е.В., Шашков С.Н., 2021

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

Единая целостная система управления водным хозяйством в масштабах страны в настоящее время отсутствует. Каждое ведомство, в той или иной степени относящееся к использованию водных ресурсов, и это не только Росприроднадзор, Росводресурсы или Росгидромет, имеет свой подход к регламентации водопользования, а полноценное взаимодействие между ведомствами не налажено. Отсутствует регламентация элементов управления, взаимосвязи между элементами и процессами разного уровня, прямые и обратные связи в материальном, правовом и других аспектах.

Каждое ведомство руководствуется в своей деятельности положением, утвержденным Правительством РФ, например, Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации или Положением о Федеральном агентстве водных ресурсов. В этих руководящих документах рассмотрены вопросы вертикальных взаимодействий в системе управления водным хозяйством, однако межведомственные взаимодействия представлены декларативно.

Очевидны многочисленные вопросы к разделению задач управления водопользованием между отдельными ведомствами. Например, система наблюдений Росгидромета не обеспечивает информацией решение многих задач управления водными ресурсами, поскольку существующий мониторинг водных объектов не может предоставить всю необходимую информацию для оценки состояния и охраны водных объектов, даже если бы получаемая в Росгидромете информация была доступна. Отсутствуют такие виды мониторинга как мониторинг экстремальных ситуаций, мониторинг диффузных источников загрязнения и др. Кроме того, организации Росгидромета не обеспечивают доступность информации, тем самым нарушая ст. 63 ФЗ «Об охране окружающей среды» [1].

Важнейшей проблемой является отсутствие оценки достоверности данных о водопользовании по форме 2ТП-водхоз и прочих отчетных материалов, предоставляемых ведомствами в качестве государственной отчетности. В неудовлетворительном состоянии находится система нормативно-методических документов водного хозяйства, в т. ч. нормативы ПДК, НДС, НДС. Устарели используемые в Росгидромете методы расчета показателей состояния водных объектов, начиная с оценки фоновых состояний, загрязненности водных объектов от точечных и диффузных источников.

Многократно высказывались замечания в отношении основных нормативно-методических документов – ПДК, НДС, НДС. Достаточно перечислить некоторые из них. Так, документ, регулирующий сбросы загрязняющих веществ в водные объекты – НДС, устанавливается на основе ПДК водных объектов рыбохозяйственного значения. В соответствии со ст. 17 ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»: «Рыбохозяй-

ственные объекты – это водные объекты, которые используются или могут быть использованы для добычи (вылова) водных биоресурсов» [2]. Органы Росрыболовства самостоятельно присвоили категорию объектов рыбохозяйственного значения практически всем водным объектам и даже временным ручьям (существующим в весенний период, но впадающим в водные объекты рыбохозяйственного значения).

На территории всей страны действует единая система нормативов качества воды, независимо от географического положения водных объектов и видов водопользования. Другой основополагающий документ, в соответствии с Водным кодексом РФ, – норматив допустимого воздействия (НДВ), регламентирует суммарный сброс загрязняющих веществ на водосборе, но не является основой разработки норматива допустимых сбросов (НДС), регламентирующего индивидуальный сброс в месте водовыпуска, как это предусмотрено ст. 35 (п. 4) Водного кодекса [3]. В этой связи схемы комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО), в которых представлены НДВ по водохозяйственным участкам, оказываются вне сферы регулирования сбросов сточных вод. При этом СКИОВО разрабатывают Росводресурсы, а НДС – Росприроднадзор. Это лишь некоторые «вопиющие» примеры разрозненности нормативно-методических документов, действующих в настоящее время в системе управления водным хозяйством. К тому же, и сами эти документы имеют ряд недостатков.

Переход на систему регулирования сбросов на основе наилучших доступных технологий (НДТ) оставил без изменения существовавшую до сих пор систему регулирования на основе НДС. В приказе Минприроды России «Об утверждении Методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей» [4] в абзаце 3 п.1. указано: «Величины НДС определяются исходя из нормативов качества воды водного объекта. Если нормативы качества воды в водных объектах не могут быть достигнуты из-за воздействия природных факторов, не поддающихся регулированию, то величины НДС определяются исходя из условий соблюдения в контрольном пункте сформировавшегося природного фонового качества воды». С другой стороны, в п. 9 отмечено следующее: «... если фоновая загрязненность водного объекта по каким-либо показателям не позволяет обеспечить нормативное качество воды в контрольном пункте, то НДС по этим показателям разрабатываются исходя из отнесения нормативных требований к составу и свойствам воды водных объектов к самим сточным водам». Третья цитата – ст. 35 (п.4) Водного кодекса РФ: «Количество веществ и микроорганизмов, содержащихся в сбросах сточных, в том числе дренажных, вод в водные объекты, не должно превышать установленные нормативы допустимого воздействия на водные объекты», т. е. НДС должно использовать НДВ для установления нормативов допустимых сбросов» [3]. Эти нормы, очевидно, находятся в противоречии.

Наряду с совершенствованием нормативно-методических документов, первоочередной проблемой является необходимость разграничения полномочий различных ведомств и регулирования их взаимодействия. Достоверность используемых результатов мониторинга состояния водной среды устанавливает одно ведомство – Росгидромет, а оценивает допустимость сбросов другое – Росприроднадзор. Основное ведомство, отвечающее за состояние системы водного хозяйства в стране, – Росводресурсы – практически отстранено от регулирования качества природных вод. В результате система регулирования поделена между несколькими ведомствами (Росприроднадзор, Роснедра, Минэнерго, Роспотребнадзор, Минфин), причем обеспечивают разработку нормативной и нормативно-методической базы также несколько ведомств – Минприроды, Минсельхоз, Минздрав и МЧС.

Складывается ситуация, при которой наличие многочисленных и порой противоречивых интересов ведомств не способствует решению основной задачи – улучшению состояния водных ресурсов страны. Очевидно, что необходим анализ состояния всей системы нормативно-методических документов, предназначенных для управления водными ресурсами Российской Федерации, а также разработка предложений и мероприятий по ее совершенствованию. Осуществлять мероприятия по реформированию этой системы можно только на основе обоснованных предложений, сформулированных в результате анализа ее состояния.

Действующая в настоящее время система нормативно-методических документов разработана в развитие Водного кодекса РФ и других законодательных актов федерального уровня. По охвату вопросов она представляется достаточно полной, но научно-методический уровень отдельных документов не всегда соответствует практическим задачам их применения. В методических документах рекомендуются методы середины XX в., даже без упоминания широко распространенных в настоящее время программных средств. При этом вовсе не требуется называть конкретные программы, необходимо хотя бы обозначить общие требования к ним. Накапливаемый опыт применения нормативно-методических документов требует постоянной работы по анализу их эффективности, что не осуществляется в достаточном объеме.

Основные недостатки, которые должны быть устранены в новой редакции нормативных документов, связаны как с «наследованием» идеологии плановой экономики, т. е. с игнорированием прав владельцев собственности, так и с недостаточным научно-техническим уровнем документов, недостаточным учетом опыта их применения в период разработки и внедрения Водной стратегии Российской Федерации до 2020 года [5]. В документах присутствует дублирование, некоторые положения характеризуются избыточной строгостью, процедуры выполнения работ заменяются перечнями методик отдельных операций, требования к информационному обеспечению зачастую избыточны, современные научные достижения не используются.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ

Работа по совершенствованию нормативно-методических документов должна была стать составной частью мероприятий федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» по разделу «Научные исследования и экспериментальные разработки, выполняемые по договорам на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ». Эта задача актуальна и сегодня, работа в этом направлении может идти в рамках реализации национального проекта «Экология».

Для совершенствования и упорядочивания существующей системы нормативно-методических документов необходимо решить ряд задач, причем с сохранением последовательности перечисленных ниже этапов.

1. Провести анализ опыта применения используемых в практике управления водными ресурсами нормативно-методических документов для выявления проблемных ситуаций и пробелов, полноты (с точки зрения обеспечения потребностей управления отраслью) и непротиворечивости их текстов, в т. ч. соответствия действующему законодательству, а также новым нормативно-методическим документам, поименованным в Водном кодексе [3] и ФЗ «Об охране окружающей среды» [1]. В частности, речь идет и о целевых показателях качества воды.

2. Подготовить актуализированные редакции «проблемных» документов или их разделов.

3. Провести тестирование новых и отредактированных документов на пилотных проектах.

4. По результатам тестирования разработать окончательные редакции нормативно-методических документов.

5. Создать постоянно действующую методическую экспертно-консультационную комиссию при Министерстве природных ресурсов РФ и утвердить порядок ее деятельности.

В рамках обозначенной выше работы необходимо проанализировать:

– нормативные правовые акты Российской Федерации в области водных отношений, охраны окружающей среды, стратегического и территориального планирования;

– стратегии социально-экономического развития и документы территориального планирования субъектов Федерации и муниципальных образований;

– результаты ранее выполненных НИР методического характера.

На рисунке представлена существующая схема нормативно-методических документов, каждый из которых, по мнению авторов статьи, требует серьезной доработки. Схема составлена на основе практического опыта применения перечисленных документов.

Водный кодекс Российской Федерации (с изменениями на 8 декабря 2020 г.) (редакция, действующая с 1 января 2021 г.)	
ФЗ РФ «Об охране окружающей среды» (с изменениями на 30 декабря 2020 г.) (редакция, действующая с 1 января 2021 г.)	ФЗ РФ «Об экологической экспертизе» (с изменениями на 30 декабря 2020 г.)
Приказ Минприроды РФ от 4 июля 2007 г. № 169 «Об утверждении Методических указаний по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов»	
Приказ Минприроды РФ от 12 декабря 2007 г. № 328 «Об утверждении Методических указаний по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты»	
Приказ Минприроды РФ от 17 декабря 2007 г. № 333 «Об утверждении Методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей» (с изменениями на 31 июля 2018 г.)	
Постановление Правительства РФ от 18 апреля 2014 г. № 360 «О зонах затопления, подтопления» (с изменениями и дополнениями)	
Постановление Правительство РФ от 22 апреля 2009 г. № 349 «Об утверждении положения о разработке, согласовании и утверждении правил использования водохранилищ, в том числе типовых правил использования водохранилищ»	
Приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»	
Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 844 «Правила подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование»	
Приказ Минприроды РФ от 9 января 2013 г. № 2 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на сбросы веществ (за исключением радиоактивных веществ) и микроорганизмов в водные объекты»	
Постановление Правительства РФ от 10 апреля 2007 г. № 219 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов» (с изменениями и дополнениями)	
Постановление Правительства РФ от 3 марта 2018 г. № 222 «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» (с изменениями и дополнениями)	
Постановление Минздрава РФ от 14 марта 2002 г. № 10 О введении в действие санитарных правил и норм «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02»	
Росгидромет. РД 52.24.643-2002. Метод комплексной оценки степени загрязненности поверхностных вод по гидрохимическим показателям (УКИЗВ)	

Рисунок. Схема нормативно-методических документов, требующих редакции.
Fig. The scheme of the regulatory/methodical documents that require revision.

Для каждой методики, представленной на рисунке, необходимо сформулировать существующие противоречия с другими документами, выявить ошибки, учесть многолетний опыт применения. Предлагается внести исправления либо в виде новой редакции, либо списком поправок. Можно указать несколько общих причин недостаточного высокого качества действующих нормативно-методических документов:

- непроработанность общего подхода: пропуск целых технологических этапов и, напротив, излишняя детализация некоторых разделов и положений;
- отсутствие согласованности положений отдельных документов в рамках всего пакета нормативно-методических документов;
- ошибки использования некоторых научных данных;
- отсутствие системного подхода к нормотворчеству: совершенствование методик должно быть непрерывным процессом, а не кампанией.

Для реализации сформулированных задач предлагается создать методический центр с привлечением ведущих специалистов Российской Федерации, который будет управлять работами по выпуску новых и редактированию уже существующих нормативно-методических документов. Вердикт специалистов по методикам, до утверждения их органами власти, могут выносить тематические экспертные группы ведущих по тому или иному направлению специалистов. Для упрощения бюрократических процедур экспертные группы предлагается сформировать посредством интерактивного голосования среди соответствующих специалистов высшей квалификации. Последнее нужно для того, чтобы конечный продукт был принят всем сообществом специалистов. Кроме того, такие экспертные группы могут привлекаться для трактовки спорных (проблемных) вопросов по основным разделам гидрологии и водного хозяйства, т. е. играть своеобразную роль арбитров.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Ниже кратко охарактеризованы некоторые недостатки, которые должны быть устранены в новой редакции нормативных отраслевых документов.

Водный кодекс Российской Федерации [3]:

- в формулировках о зонах санитарной охраны (ЗСО) водозаборов есть невыполнимые требования;
- дублирование и неразбериха в нормировании сбросов загрязняющих веществ;
- не всегда корректные определения водных объектов.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» [2]:

- упорядочить содержание разделов, касающихся сбросов загрязняющих веществ в водные объекты, в настоящей версии документ содержит противоречивые положения.

Федеральный закон «Об экологической экспертизе» [6]:

- не проработаны вопросы об экспертизе крупных территориальных схем, весь закон фактически ориентирован на уровень предприятия.

Методические указания по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов [7]:

– схема как директивный документ фактически соответствует плановой экономике, а нужен документ, учитывающий реалии рыночной экономики, в которой субъект хозяйственной деятельности принимает решения по составу своих сооружений. Государство лишь определяет рамки, связанные с интересами населения и других организаций;

– представляется избыточным перечислять в СКИОВО мелкие строительные объекты, которые переписываются из территориальных программ. Выполнение и контролирование таких схем невозможно, т. к. списки объектов территориальных программ каждый год меняются;

– необходимо сосредоточить усилия на определении оптимальных пропорций между интересами государства в целом и регионами (водными бассейнами), административными территориями и отраслями, между отдельными субъектами использования водных ресурсов;

– в целом СКИОВО должна состоять из двух частей: директивной, финансируемой государством, и информационной, содержащей характеристики свободных водных ресурсов, которые в перспективе можно вовлечь в хозяйственный оборот.

Методические указания по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты [8].

– не решена главная задача – «как применять норматив на уровне предприятия», без этого норматив фактически лишний;

– задача формулировки расчетного алгоритма также не решена;

– используется ошибочная идея о «не регулируемых антропогенных источниках загрязняющих веществ». На практике в состав таких источников включаются все хозяйственные объекты, кроме сосредоточенных выпусков сточных вод. Очевидно, что нерегулируемых антропогенных источников загрязняющих веществ не существует, как не существует неуправляемой хозяйственной деятельности;

– норматив «засорен» обязательствами по сбору большого количества исходных данных, которые в дальнейшем практически не используются.

Методика разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей [4].

– большая часть документа – это неостребованная далее информация, сбор сведений, которые не используются при определении НДС;

– избыточная строгость: ни в одной стране мира, кроме России, не требуется очищать сточную воду до качества питьевой. Это не предмет национальной гордости, а существенный недостаток, приводящий на практике к массовым злоупотреблениям;

– нет связи с НДС;

– избыточное количество согласующих инстанций.

Постановление Правительства РФ «О зонах затопления, подтопления» [9]:

- вместо технологии выполнения работ сформирован неполный перечень методик отдельных операций, когда-либо применявшихся при решении тех или иных задач в зонах затопления;
- не обосновано включение в документ гидрогеологической тематики (подтопление). Проблем с подтоплением, возникающих при прохождении экстремальных паводков, практически не возникает;
- практикуемое в некоторых субъектах Федерации требование о предоставлении трех лицензий привело к тому, что классическая гидрология превращается в работу землеустроителей, с понижением качества гидрологического обоснования, вплоть до неприемлемо низкого уровня;
- отсутствует механизм защиты доступа неквалифицированных специалистов к формированию технических заданий и разработке проектов;
- применение различных расчетных обеспеченностей при работах на реках и на водохранилищах противоречит принципу универсальности требований по безопасности.

Приказ Минприроды России «Об утверждении Методических указаний по разработке правил использования водохранилищ» [10]:

- требуется сбор большого количества информации (сведений), которая не используется при получении конечного результата.

Приказ Госкомэкологии России «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» [11]:

- документ фактически создан для уровня предприятия, для территориальных схем применить предложенную технологию невозможно;
- требуется изменить порядок участия общественности в создании ОВОС;
- необходим сбор большого количества лишней, неиспользуемой информации;
- государственная экологическая экспертиза субъекта Федерации зачастую состоит из специалистов, не имеющих соответствующего образования, что приводит к блокированию утверждения ОВОС на продолжительное время.

Постановление Правительства РФ «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование» [12]:

- действие ненужное и дублирующее уже существующие решения, целесообразно отменить.

Приказ Минприроды России «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений

на сбросы веществ (за исключением радиоактивных веществ) и микроорганизмов в водные объекты» [13]:

– действие, дублирующее НДС. Если НДС утвержден, какие еще «разрешения» нужны? Этот нормативный документ целесообразно отменить.

«Методические указания по осуществлению государственного мониторинга водных объектов в части наблюдений за состоянием дна, берегов, состоянием и режимом использования водоохраных зон и изменениями морфометрических особенностей водных объектов или их частей» [14]:

– включают сбор информации, не востребованной для каких-то обобщений, даже научных;

– работа практически сведена до уровня изучения руслового процесса, в то время как предполагалась оценка рассредоточенных источников загрязняющих веществ и эффективности водоохраных зон.

Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в участках санитарно-защитных зон» [15], СанПиН 2.1.4.1110-02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения» [16]:

– включает необоснованные требования, за которые экономика платит реальные деньги;

– содержит противоречивые формулировки и гидрологические ошибки.

Метод комплексной оценки степени загрязненности поверхностных вод по гидрохимическим показателям (УКИЗВ) [17]:

– получаемые оценки научно не обоснованы;

– выводы об экологической пригодности вод сопряжены с большими погрешностями и уступают по точности методам индикационной гидробиологии.

Приведенный выше перечень актуальных вопросов и предложений не следует рассматривать как единственно существующий и возможный. Это, скорее, отражение личного опыта специалистов, принимавших участие в разработке и использовании нормативно-методических документов, которое является приглашением к заинтересованным специалистам и организациям продолжить дискуссию по данной проблематике.

Такая дискуссия представляется необходимой вследствие того, что в последние два года произошла значительная реорганизация подхода к регулированию сбросов сточных вод, вызвавшая активное участие, прежде всего, крупных водопользователей вследствие перехода на систему наилучших доступных технологий (НДТ). Однако для большинства водопользователей традиционные подходы, о которых идет речь в этой статье, остались без изменения. Поэтому проблема государственного регулирования и нормативно-методического обеспечения управления водным хозяйством страны, по мнению авторов, остается актуальной.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 №7-ФЗ (с изменениями на 30 декабря 2020 года).
2. Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» от 20.12.2004 № 166-ФЗ.
3. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ (с изменениями на 08.12.2020.).
4. Методика разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей. Утв. Приказом Министерства природных ресурсов РФ от 17.12.2007 г. № 333.
5. Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 г. Введена Распоряжением Правительства РФ №1235-3 от 27.08.2009.
6. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995. №174-ФЗ (с изменениями от 30 декабря 2020 г.).
7. Методические указания по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов. Утв. Приказом Министерства природных ресурсов РФ от 04.07.2007. №169.
8. Методические указания по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты. Утв. Приказом Министерства природных ресурсов России от 12.12.2007. № 328.
9. О зонах затопления, подтопления. Постановление Правительства РФ от 18.09.2019. №1171.
10. Об утверждении Методических указаний по разработке правил использования водохранилищ. Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 26.01.2011. № 17.
11. Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации. Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000. № 372.
12. О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование. Постановление Правительства РФ от 30.12.2006 г. № 844.
13. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на сбросы веществ (за исключением радиоактивных веществ) и микроорганизмов в водные объекты. Приказ Минприроды России от 09.01.2013 г. № 2.
14. Методические указания по осуществлению государственного мониторинга водных объектов в части наблюдений за состоянием дна, берегов, состоянием и режимом использования водоохраных зон и изменениями морфометрических особенностей водных объектов или их частей. Утв. Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 8 октября 2014 г. № 432.
15. Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в участках санитарно-защитных зон. Постановление Правительства РФ от 03.03.2018 г. № 222.
16. СанПиН 2.1.4.1110-02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения».
17. РД 52.24.643-2002. Метод комплексной оценки степени загрязненности поверхностных вод по гидрохимическим показателям (УКИЗВ).

Для цитирования: Болгов М.В., Веницианов Е.В., Шашков С.Н. О проблемах развития нормативно-методической базы управления водными ресурсами и водопользованием в Российской Федерации // *Водное хозяйство России: проблемы, технологии, управление*. 2021. № 2. С. 8–21.

Сведения об авторах:

Болгов Михаил Васильевич, д-р техн. наук, главный научный сотрудник, заведующий лабораторией, ФГБУН «Институт водных проблем Российской академии наук», Россия, 119333, Москва, ул. Губкина, д. 3; e-mail: bolgovmv@mail.ru

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

Шашков Сергей Николаевич, канд. техн. наук, директор ООО «ВЕД», Россия, 105120, Москва, ул. Нижняя Сыромятническая, д.11, стр.52; e-mail: ved-6@bk.ru

**ABOUT THE ISSUES OF THE WATER RESOURCES MANAGEMENT
AND WATER USE REGULATORY/METHODICAL BASE DEVELOPMENT
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Mikhail V. Bolgov¹, Eugeny V. Venitsianov¹, Sergey N. Shashkov²

¹*Russian Academy of Sciences Institute of Water Problems, Moscow, Russia*

²*ООО "VED", Moscow, Russia*

Abstract: The article considers the main problems of water complex management related to the shortcomings of the existing system of normative and methodological documents regulating the activities of the sector. There is currently no overall water management system throughout the country.

Among the most important problems mentioned is the lack of assessment of the reliability of data on water use and consumption, given in the form of 2TP-water form and other reporting materials supplied by departments as state reports.

The system of standards is unsatisfactory. The methods used to calculate the state of water bodies have become obsolete, starting with the assessment of background states, pollution of water bodies from point and diffuse sources. It is noted that the experience accumulated in the industry in the application of regulatory documents requires constant work on the analysis of their effectiveness and improvement, which today is not carried out to a sufficient extent. To coordinate the development of new and editing existing regulatory and methodological documents, it is recommended to create a methodological center under the Ministry of Natural Resources and Ecology with the involvement of leading specialists of the Russian Federation.

Keywords: water sector, regulatory methodological documents, management, state of water bodies, wastewater discharges, monitoring, water protection zones, flood zones.

About the authors:

Mikhail V. Bolgov, Doctor of Technical Sciences, Chief Researcher, Head of the Laboratory, Institute of Water Problems of the Russian Academy of Sciences, ul. Gubkina, 3, Moscow 119333 Russia; e-mail: bolgovmv@mail.ru

Eugeny V. Venitsianov, Professor, Doctor of Physical and Mathematical Sciences, Chief Researcher, Head of the Laboratory, Institute of Water Problems of the Russian Academy of Sciences, ul. Gubkina, 3, Moscow 119333 Russia; e-mail: eugeny.venitsianov@gmail.com

Sergey N. Shashkov, Candidate of Technical Sciences, Director of Limited Liability Company "VED", ul. Nizhniya Syromyatnicheskaya, 11 – 52, Moscow, Russia; e-mail: ved-6@bk.ru, site: gidro-ved.ru

For citation: *Bolgov M.V., Venitsianov E.V., Shashkov S.N. About the Issues of the Water Resources Management and Water Use Regulatory/methodical Base Development in the Russian Federation // Water Sector of Russia. 2021. No. 2. P. 8–21.*

REFERENCES

1. Federalniy zakon "Ob okhrane okruzhayushchey sredy [Federal law "About natural environment protection"] ot 10.01.2002 No. 7-FZ (s izmeneniyami na 30 dekabrya 2020 goda).
2. Federalniy zakon "O rybolovstve i sokhraneniye vodnykh biologicheskikh resursov" [Federal law "About fishing and preservation of aquatic biological resources" ot 20.12.2004 No. 166-ФЗ.
3. Vodniy kodeks Rossiyskoy Federatsiyi [Water Code of the Russian Federation] ot 03.06.2006 No. 74-FZ (s izmeneniyami na 08.12. 2020.).
4. Metodika razrabotki normativov dopustimykh sbrosov veshchestv i mikroorganizmov v vodniye obyekty dlya vodopolzovateley [Methods of development of the norms of maximal permissible discharges of substances and micro/organisms to water bodies for water users]. Utv. Prikazom Ministerstva prirodnykh resursov RF ot 17.12.2007 g. No. 333.
5. Vodnaya strategiya Rossiyskoy Federatsiyi na period do 2020 g. [Water strategy of the Russian Federation for the period upto 2020]. Vvedena Rasporyazheniyem Pravitelstva RF No. 1235-3 ot 27.08.2009.
6. Federalniy zakon "Ob ekologicheskoy ekspertize" [Federal law "About ecological inspection"] ot 23.11.1995. No. 174-FZ (s izmeneniyami ot 30 dekabrya 2020 g.).
7. Metodicheskiye ukazaniya po razrabotke skhem kompleksnogo ispolzovaniya i okhrany vodnykh obyektov [Methodical instructions on development of schemes of integrated use and protection of waterbodies]. Utv. Prikazom Ministerstva prirodnykh resursov RF ot 04.07.2007. No. № 169.
8. Metodicheskiye ukazaniya po razrabotke normativov dopustimogo vozdeystviya na vodniye obyekty [Methodical instructions on development of norms of maximal permissible impact upon water bodies]. Utv. Prikazom Ministerstva prirodnykh resursov Rossiye ot 12.12.2007. No. 328.
9. O zonakh zatopleniya, podtopleniya [About zones of inundation and flooding]. Postanovleniye Pravitelstva RF ot 18.09.2019. No. 1171.
10. Ob utverzhdenii Metodicheskikh ukazaniy po razrabotke pravil ispolzovaniya vodokhranilishch [About approval of the Methodical instructions on development of the regulations for reservoirs' use]. Prikaz Ministerstva prirodnykh resursov RF ot 26.01.2011. No. 17.
11. Ob utverzhdenii Polozheniya ob otsenke vozdeystviya namechayemoy khozyaystvennoy i inoy deyatel'nosti na okruzhayushchuyu sredu v Rossiyskoy Federatsiyi [About approval of the Act on assessment of the planned economic and other activities' impact on environment in the Russian Federation]. Prikaz Goskomekologiyi RF ot 16.05.2000. No. 372.
12. O poryadke podgotovki i prinyatiya resheniya o predostavlenii vodnogo obyektu v polzovaniye [About procedure of preparing and approval of a resolution on a water body provision for use]. Postanovleniye Pravitelstva RF ot 30.12.2006 g. No. 844.
13. Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta Federalnoy sluzhby po nadzoru v sfere prirodopolzovaniya po predostavleniyu gosudarstvennoy uslugi po vydache razresheniya na sbrosy veshchestv (za isklyucheniye radioaktivnykh veshchestv) i mikroorganizmov v

- vodniye obyekty [About approval of the Administrative Order of Procedure of the Federal Service on Supervision in the sphere of Nature Use concerning rendering a service in the form of issuing of approvals for substances discharge (excluding radioactive substances) and micro/organisms to water bodies]. Priказ Minprirody Rossiyi ot 09.01.2013 g. No. 2.
14. Metodicheskiye ukazaniya po osushchestvleniyu gosudarstvennogo monitoringa vodnykh obyektov v chasti nablyudeniya zasostoyaniyem dna, beregov, sostoyaniyem i rezhimom ispolzovaniya vodookhrannykh zon i izmeneniyami morfometricheskikh osobennostey vodnykh obyektov ili ikh chastey [Methodical guidelines concerning state monitoring of water bodies in terms of inspection of bottom and banks conditions, the water/protective zones status and the use mode, and changes of water bodies' or their parts' morpho/metric features]. Utv. Priказom Ministerstva prirodnykh resursov i ekologiy RF ot 8 oktyabrya 2014 g. No. 432.
 15. Ob utverzhdeniyi Pravil ustanovleniya sanitarno-zashchitnykh zon i ispolzovaniya zemelnykh uchastkov raspolozhennykh v uchastkakh sanitarno-zashchitnykh zon [About approval of the Regulations for establishment of sanitary/protective zones and use of land plots located within sanitary/protective zones]. Postanovleniye Pravitelstva RF ot 03.03.2018 g. No. 222.
 16. SanPiN 2.1.4.1110-02 "Zony sanitarnoy okhrany istochnikov vodosnabzheniya i vodo-
provodov pityevogo naznacheniya" ["Sanitary protection zones for water supply sources and drinking water supply pipelines"].
 17. RD 52.24.643-2002. Metod kompleksnoy otsenki stepeni zagryaznennosti poverkhnostnykh vod po gidrokhimicheskim pokazatelyam (UKIZV) [Method of the surface waters pollution integrated assessment against hydro/chemical indicators].