

## УЧАСТИЕ ВОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ КОМПЛЕКСНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

Неров И.О.

Союз водопользователей Амурского бассейнового округа, г. Владивосток

Основные принципы управления водными ресурсами были изложены на Международной конференции по водным ресурсам и окружающей среде 1992 года в Дублине. Вторым принципом, провозглашенным на конференции, гласит: «Развитие и управление водными ресурсами должно быть основано на принципах совместного участия, вовлекая пользователей и лиц, планирующих и принимающих решения на разных уровнях» [1]. В Российском законодательстве соответствующие положения отражены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р), которая устанавливает принцип «расширения участия предпринимательского сообщества в подготовке решений органов государственной власти, связанных с регулированием экономики», а также «обеспечение равноправного диалога общественных организаций, бизнеса и государства по ключевым вопросам общественного развития, результаты которого становятся основой принимаемых нормативных решений». Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 года N 1235-р) закрепила базовые принципы государственной политики в области использования и охраны водных объектов, которыми предусматривается: принятие и реализация управленческих решений, обеспечивающих наибольший социальный и экономический эффект и создание условий для эффективного взаимодействия участников водных отношений; обеспечение потребностей населения и отраслей экономики водными ресурсами на основе открытости и вовлечения в процесс управления использованием и охраной водных объектов бассейновых советов, ассоциаций водопользователей. Также Водная стратегия Российской Федерации предусматривает совершенствование механизмов координации и взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и водопользователей путем поэтапного изменения статуса бассейновых советов как координирующих органов на органы, принимающие практические управленческие решения по вопросам реализации государственной политики в рамках бассейнового округа, оптимизации водохозяйственной и водоохранной деятельности.

Однако, до настоящего времени вышеперечисленные принципы и положения Водной стратегии и Концепции социально-экономического развития Российской Федерации в области водных отношений не получили развития: водопользователи практически исключены из системы подготовки решений органов государственной власти, касающихся прав пользования водными объектами, а также обязанностей водопользователей по охране водных объектов; представительство водопользователей в бассейновых советах незначительно и в среднем составляет 16% [2]; консолидированное мнение водопользователей в бассейновых округах не формируется и не представляется; бассейновые советы остаются лишь рекомендательными органами; объединения водопользователей не являются участниками водных отношений в Российской Федерации.

Недостаточная эффективность системы управления водными отношениями, включая систему мониторинга водных объектов [3, 4], недостаточная реализация бассейновых принципов [4, 5], недостижимость установленных нормативов качества вод водных объектов, низкий уровень выполнения программных мероприятий утвержденных Схемами комплексного использования и охраны водных объектов [6], разработанных без учета интересов и участия всех заинтересованных сторон, являются источником роста экологических и экономических рисков для водопользователей и развития ключевых отраслей экономики.

На прошедшем в октябре 2018 в г. Владивостоке Первом Съезде водопользователей Амурского бассейнового округа (далее – Съезд), водопользователи выразили заинтересованность в выстраивании эффективного диалога и укреплении сотрудничества с органами государственной власти, местного самоуправления, научными учреждениями и общественными экологическими организациями, выразили готовность принимать всестороннее участие в решении проблем комплексного водопользования, отметили необходимость законодательного закрепления порядка участия водопользователей в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на водные объекты при их использовании и охране.

По мнению участников Съезда – водопользователей Амурского бассейнового округа в первоочередном порядке необходимо:

1. для обеспечения учета законных интересов водопользователей, их участия в рассмотрении проектов нормативных правовых актов регулирующих водные отношения, а также участия в разработке нормативных актов, определяющих требования к водоохранной и водохозяйственной деятельности, включая участие в разработке Схем комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО), нормативов и целевых показателей качества воды в водных объектах, разработке и реализации совместных программ водопользователей по ведению регулярных наблюдений за состоянием водных объектов и по осуществлению совместных водоохранных мероприятий, совместной поддержки водопользователями науч-

ных исследований, направленных на развитие комплексного водопользования, принять Федеральный закон Российской Федерации «О союзах водопользователей», устанавливающий порядок создания и деятельности объединений водопользователей, а также порядок осуществления саморегулирования в сфере использования водных объектов.

Союзы водопользователей должны создаваться, исходя из следующих принципов водного законодательства:

- регулирование водных отношений в границах бассейновых округов (п. 9 ст. 3 Водного кодекса Российской Федерации) - союзы водопользователей должны создаваться в границах бассейновых округов, не допуская нарушение бассейнового принципа и создание в границах бассейнового округа нескольких союзов водопользователей, имеющих статус саморегулируемой организации в области водопользования;

- водные объекты могут использоваться для одной или нескольких целей (п. 4 ст. 3 Водного кодекса Российской Федерации) - союзы водопользователей должны объединять физических и юридических лиц, использующих водные объекты для всех без исключения целей, предусмотренных Водным кодексом Российской Федерации;

- комплексное использование водных объектов (п. 13 ст. 3 Водного кодекса Российской Федерации) - союзы водопользователей должны объединять физических и юридических лиц, использующих водные объекты, в случае если такие водные объекты используются несколькими водопользователями.

Союзы водопользователей должны являться межотраслевыми и межрегиональными объединениями водопользователей. Предложено следующее определение союза водопользователей: «Союзом водопользователей являются саморегулируемая некоммерческая организация, созданная в организационно-правовой форме ассоциации (союза) и объединяющая на основе членства юридических и физических лиц, использующих водные объекты в целях, предусмотренных Водным кодексом Российской Федерации в границах одного бассейнового округа»;

2. закрепить в водном законодательстве право объединений водопользователей участвовать в подготовке решений органов государственной власти, связанных с планированием и управлением водохозяйственной деятельностью, принимать участие в решении вопросов, касающихся прав пользования водными объектами, а также обязанностей водопользователей по охране водных объектов;

3. предоставить объединениям водопользователей право принимать участие в разработке и внесении изменений в Схемы комплексного использования и охраны водных объектов с включением в них водохозяйственных и водоохраных мероприятий водопользователей. Это позволит: повысить степень реализации программных мероприятий схем и опера-

тивность их корректировки при изменении водохозяйственной обстановки; осуществлять водопользователям долгосрочное планирование затрат на реализацию обязательных водоохраных мероприятий; снизить социальные, экологические и экономические риски в области водопользования т.ч. при планировании и реализации инвестиционных проектов в области строительства объектов водохозяйственной инфраструктуры; установить достижимые целевые показатели качества воды в водных объектах;

4. установить порядок координации ведения государственного мониторинга водных объектов между его участниками, водопользователями, порядок разработки бассейновых программ мониторинга с возможностью включения в них совместных программ наблюдений водопользователей, тем самым обеспечить полноту учета источников негативного воздействия, получение объективной информации, и уже на ее основе сформировать действенные программы, обеспечивающие улучшение состояния водных объектов, предупреждение необоснованных споров о влиянии отдельных объектов и деятельности отдельных водопользователей на состояние водных объектов.

Бассейновые программы должны разрабатываться для всех бассейновых округов, а также для бассейнов отдельных водных объектов (их совокупности или их частей), водохозяйственных и мелиоративных систем, на которых осуществляется совместное использование их водных ресурсов, где состояние водного объекта определяется несколькими источниками негативного воздействия, не соответствует нормативам качества или имеется дефицит водных ресурсов. В состав бассейновых программ мониторинга должны входить совместные программы водопользователей по ведению регулярных наблюдений за состоянием водных объектов - совместно реализуемые водопользователями программы, согласованные с ведением учета объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных вод, их качества. Такими совместными программами должна предусматриваться оценка всех источников негативного воздействия, включая неуправляемые источники и неорганизованный сток с водосборных площадей водных объектов;

5. увеличить уровень представительства водопользователей и их объединений в бассейновых советах, а также предоставить бассейновым советам полномочия принимать практические управленческие решения в области использования и охраны водных объектов в границах бассейновых округов, в том числе:

- рассмотрение и согласование Схем комплексного использования и охраны водных объектов и принятие решений о направлении их на утверждение;

- принятие решений о необходимости внесения изменений в Схемы комплексного использования и охраны водных объектов по заявлению органов и организаций, имеющих право принимать участие в их разработке, согласование технических заданий для заинтересо-

ванных органов и организаций на внесение таких изменений, в том числе заданий на внесение изменений в нормативы допустимого воздействия на водные объекты, разработку (корректировку) целевых показателей качества воды в водных объектах;

- рассмотрение предложений союзов водопользователей и принятие решений о перечне отдельных бассейнов водных объектов, совокупности бассейнов водных объектов и частей водных объектов, отдельных мелиоративных и водохозяйственных систем бассейнового округа, для которых разрабатываются совместные программы водопользователей: по ведению регулярных наблюдений за состоянием водных объектов при осуществлении водопользования; по осуществлению водоохраных мероприятий;

6. обеспечить установление нормативов допустимого воздействия на водные объекты и нормативов допустимых сбросов на основе целевых показателей качества воды в водных объектах, обоснованных в Схемах комплексного использования и охраны водных объектов комплексом водоохраных мероприятий и позволяющих обеспечить поэтапное улучшение состояние водных объектов;

7. предоставить возможность объединениям водопользователей (союзам водопользователей) представлять законные интересы существующих водопользователей (членов объединений) при предоставлении органами власти прав пользования водными объектами в случаях, если использование водного объекта в заявленных целях приведет к ущемлению прав и нарушению интересов других водопользователей: приведет к дополнительным затратам, ограничению или невозможности использовать водный объект в параметрах и условиях водопользования, установленных решениями о предоставлении водных объектов в пользование или договорами водопользования в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации, или при осуществлении водопользования без предоставления водных объектов в пользование, предусмотренного иными федеральными законами (в том числе при использовании водных объектов для целей морского и внутреннего водного транспорта, рыболовства и аквакультуры (рыбоводства), эксплуатации мостов, подводных и подземных переходов, трубопроводов, подводных линий связи и других целей).

Все вышеназванные предложения были закреплены в Резолюции Съезда [7] и представлены в виде разработанных Союзом водопользователей Амурского бассейнового округа готовых проектов нормативных правовых актов, проектов пилотных программ по организации совместных наблюдений водопользователей за состоянием водных объектов и очистки водной поверхности от мусора и нефти (на примере бухты Золотой Рог г. Владивосток).

Предложения Съезда по нормативно-правовому закреплению порядка участия водопользователей в решении проблем комплексного использования и охраны водных объектов представлены в резолюции Съезда [7]: проектом Федерального закона о внесении измене-

ний в Водный кодекс Российской Федерации и проекте Федерального закона «О союзах водопользователей»; проектом Постановления Правительства Российской Федерации "О порядке разработки, утверждения и реализации бассейновых программ по ведению государственного мониторинга водных объектов и регулярных наблюдений за состоянием водных объектов при осуществлении водопользования"; проектами Постановлений Правительства Российской Федерации о внесении изменений в Постановления Правительства Российской Федерации: от 30 ноября 2006 г. N 727 "О порядке создания и деятельности бассейновых советов"; от 30 декабря 2006 г. N 883 "О порядке разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы"; от 30 декабря 2006 г. № 844 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование»; Постановление Правительства Российской Федерации от 12 марта 2008 г. № 165 «О подготовке и заключении договора водопользования»; Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2007 г. № 230 «О договоре водопользования, право на заключение которого приобретает на аукционе, и о проведении аукциона»; Проектом приказа Министерства природных ресурсов Российской Федерации о внесении изменения в Методику разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей (утверждена приказом МПР России от 17 декабря 2007 г. N 333) и Методические указания по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты (утверждены Приказом МПР России от 12.12.2007 N 328).

Вышеназванными взаимосвязанными проектами нормативных правовых актов водопользователи и их объединения включены в круг лиц и организаций, имеющих право принимать участие в подготовке решений органов государственной власти, реализация которых может оказать воздействие на водные объекты при их использовании и охране; определены формы такого участия; дан расширенный перечень полномочий бассейновых советов; установлена возможность и представлен порядок разработки нормативов допустимого воздействия на основании целевых показателей качества воды в водных объектах; установлен порядок создания, деятельности объединений водопользователей – союзов водопользователей, а также осуществления саморегулирования в сфере использования водных объектов; определены условия участия объединений водопользователей в принятии решений о предоставлении водных объектов в пользование; установлен порядок разработки, утверждения и реализации бассейновых программ по ведению государственного мониторинга водных объектов и совместных программ водопользователей по ведению регулярных наблюдений за состоянием водных объектов при осуществлении водопользования; союзы водопользователей включены в перечень организаций, участвующих в разработке и внесении изменений в: Схемы комплексного использования и охраны водных объектов; нормативы допустимого воздей-

ствий на водные объекты; нормативы и целевые показатели качества воды в водных объектах.

Все представленные проекты и предложения могут являться основой для реализации продекларированных и закреплённых Водным кодексом и распоряжениями Правительства Российской Федерации базовых принципов государственной политики в области использования и охраны водных объектов, социально-экономического развития Российской Федерации.

## Литература

1. The Dublin statement on water and sustainable development. Режим доступа: <http://www.wmo.int/pages/prog/hwtrp/documents/english/icwedece.html> (дата обращения: 17.05.2019).

2. Приказ Федерального агентства водных ресурсов от 20 февраля 2009 года N 31 «Об утверждении составов бассейновых советов». Режим доступа: <http://voda.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=3028> (дата обращения: 17.05.2019).

3. Данилов-Данильян В.И. Управление водным хозяйством и водными ресурсами: современное состояние и экономические проблемы // Сборник научных трудов Всероссийской научной конференции с международным участием «Водные ресурсы: новые вызовы и пути решения». Новочеркасск: Лик, 2017. С. 14-19.

4. Данилов-Данильян В.И., Пряжинская В.Г., Веницианов Е.В., Ярошевский Д.М., Покидышева И.В., Бедная Р.И. Аналитический обзор «Управление водными ресурсами в Российской Федерации» // Электронный журнал «Местное устойчивое развитие» Эл. № ФС77-39808. Выпуск №4, 2011. Режим доступа: <http://fsdejournal.ru/node/186> (дата обращения: 17.05.2019).

5. Сиваков Д.О. Водный кризис и перспективные задачи развития водного права // Материалы ежегодной научно-практической конференции экологическое образование в интересах устойчивого развития: Москва: Академия МНЭПУ. 2015 С. 732-739.

6. Косолапов А.Е., Косолапова Н.А., Калиманов Т.А. СКИОВО как инструмент обеспечения комплексного использования водных объектов и принятия решений в области управления водными объектами // Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции «Водные ресурсы России: современное состояние и управление». Новочеркасск: Лик, 2018. С. 11-20.

7. Резолюция Первого Съезда водопользователей Амурского бассейнового округа. Режим доступа: [http://www.awua.ru/resol\\_I\\_AmurWUC.pdf](http://www.awua.ru/resol_I_AmurWUC.pdf) (дата обращения: 17.05.2019).