

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ГИДРОТЕХНИЧЕСКИХ СООРУЖЕНИЙ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИХ БЕЗОПАСНОСТИ

М.Н. Бабичева

ГНУ ВНИИГиМ Россельхозакадемии, г. Москва, Россия

Обеспечение водой населения и объектов экономики, предотвращение деградации водных объектов и поддержание надлежащего качества воды в них, защита от вредного воздействия вод возможны лишь с помощью гидротехнических систем и сооружений, требующих проведения трудоемких и дорогостоящих мероприятий по их строительству, содержанию и эксплуатации. В СССР гидротехническое строительство развивалось весьма быстрыми темпами, и его достижения были поистине впечатляющими. В России, начиная с 90-х годов прошлого века (т.е. с распадом СССР), гидротехническое строительство резко сократилось. Ухудшилось техническое состояние гидроузлов и береговой зоны водохранилищ. В настоящее время подавляющее большинство гидротехнических сооружений нуждается в текущем ремонте, а значительная их часть находится в аварийном или предаварийном состоянии. Значительная часть береговой линии водохранилищ подвержена оползневым явлениям. В результате абразии берегов и оползней общие потери земель достигают 40 тыс. га. Материальный ущерб от паводков ежегодно достигает 3 трлн. рублей, а в отдельные годы он достигает суммы в 6 трлн. рублей. Ущерб от подтоплений оценивается в еще большем размере. Все эти процессы, связанные с вредным воздействием вод, в последние годы обострились и требуют усиленного внимания, изучения и проведения профилактических работ. За счет проведения своевременных текущих и капитальных ремонтов действующих гидросооружений и строительства дополнительных защитных сооружений можно было бы добиться значительного снижения ущербов. Как показывает отечественная и зарубежная практика, предотвращенный ущерб, как правило, в 30 раз превышает средства, вложенные в мероприятия по защите и охране от вредного воздействия вод. Однако в необходимых объемах работы не производятся. Все увеличивающийся износ основных производственных фондов резко снижает безопасность эксплуатации гидротехнических сооружений. Таким образом, нынешнее материальное состояние водохозяйственного комплекса Российской Федерации нельзя признать удовлетворительным.

А в каком состоянии находится нормативно-правовая база управления федеральной собственностью в этой сфере? Насколько она развита и совершенна? В России регулирование экономических отношений водопользования является прерогативой государства и относится к важнейшим функциям государственного управления водными ресурсами. В 1995 г. был принят второй в истории России Водный кодекс Российской Федерации (первый был принят в РСФСР в 1972 г.). В 2004 г. были

утверждены Основные направления развития водохозяйственного комплекса России до 2010 г. и план мероприятий по их реализации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 мая 2004 г. №742-р). В числе важных задач развития водохозяйственного комплекса (ВХХ) отмечалась необходимость формирования системы государственного управления водными ресурсами на основе совершенствования системы планирования развития ВХХ, повышения роли государства в экономическом регулировании водопользования и самофинансирования развития ВХХ. Очевидно, что переход на самофинансирование развития ВХХ может осуществляться лишь на основе платности водопользования с установлением цен (тарифов) на водные ресурсы и водохозяйственные услуги. Однако в силу ряда причин необходимая нормативно-правовая база такого перехода не была создана. И уже в 2006 г. была принята новая редакция Водного кодекса Российской Федерации (3 июня 2006 г. №74-ФЗ), которая вопреки позициям Основных направлений, ввела норму платы за пользование водными объектами, выполняющей чисто фискальную функцию.

С начала 2007 года вступил в действие новый Водный кодекс Российской Федерации, в котором впервые законодательно закреплены принципы государственного регулирования водохозяйственной деятельности. Все водные объекты в соответствии с новым Водным кодексом РФ находятся в федеральной собственности. При этом юридические и физические лица могут приобретать право пользования водными объектами на основе договора, который заключается на срок до 20 лет в соответствии с требованиями Гражданского кодекса РФ. Все основные полномочия по регулированию водохозяйственной деятельности на федеральных водных объектах передаются органам исполнительной власти субъектов РФ. Для финансирования их осуществления в бюджеты субъектов Российской Федерации передаются средства в виде целевых субвенций из федерального бюджета. Впервые в практике водного законодательства введено понятие бассейнового округа и установлены 20 бассейновых округов. Определено, что бассейновые округа являются основной единицей управления в области использования и охраны водных ресурсов и состоят из речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей. Для разработки рекомендаций по обеспечению рационального использования и охраны водных объектов в пределах бассейновых округов предусмотрено образование бассейновых советов. В целях информационного обеспечения комплексного и целевого использования водных ресурсов, их охраны, планирования мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий предусмотрено ведение государственного водного реестра. Государственный контроль за использованием и охраной водных ресурсов предусмотрен на федеральном и региональном уровнях. Утвержден перечень нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, которые должны быть приняты в развитие Водного кодекса Российской Федерации. Всего в перечне их 24. К настоящему времени основная часть документов принята.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р) предусматривает в качестве одного из приоритетных направлений развития водохозяйственного комплекса в долгосрочной перспективе внедрение эффективного экономического механизма рационального водопользования и охраны водных объектов, ориентированного на самофинансирование водохозяйственного комплекса. Таким образом, декларируется возврат к позициям, принятым в Основных направлениях (2004 г.). Вместе с тем, Водная стратегия РФ на период до 2020г. (утверждена Правительством Российской Федерации, распоряжение от 27 августа 2009 г. №1235-р), разработанная в соответствии с основными положениями Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., предусматривает не переход водохозяйственного комплекса на самофинансирование, а сохранение в принципе действующей налоговой, преимущественно фискальной, формы платности водопользования. Предлагаемые меры по ее эволюционному совершенствованию рассматриваются лишь с позиции рационализации водопользования, снижения удельного потребления водных ресурсов и охраны водных объектов. Они включают установление платы за сверхнормативное изъятие водных ресурсов, введение льготных ставок платы за изъятие водных ресурсов для систем оборотного и повторно-последовательного водоснабжения, льготного кредитования с понижением процентных ставок за кредит на приобретение современных технологий и технических средств, дифференциацию водного налога и ставок платы за забор воды. Финансовое обеспечение реализации мероприятий Водной стратегии предлагается осуществлять преимущественно на 90% за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Таким образом, в системе государственного управления водными ресурсами существует различное понимание сути платности водопользования и подходов к ее установлению, проявляется непоследовательность в принятии решений, отсутствует преемственность.

В целом следует сказать, что нормативно-правовая база управления федеральной собственностью в сфере водопользования находится лишь в стадии формирования. Принятые основополагающие законы явно недостаточны и допускают противоречивые толкования. В настоящее время, в условиях деления и перераспределения собственности, дальнейшего ее дробления в процессе приватизации, вопросы правового регулирования отношений водопользователей приобретают особую остроту. Это касается как вновь строящихся водохозяйственных объектов, так и эксплуатируемых в настоящее время.

Приобретают значение и новые формы передачи водных объектов и водных ресурсов в пользование организациям и частным лицам. К таким формам относятся концессии и лицензии. Концессии (разрешения) могут выдаваться для временного и определенного пользования при условии соблюдения установленных правил должного содержания водного объекта в

интересах всех водопользователей и содержания прибрежных земель. Субъектами экономических отношений в сфере водопользования со стороны водного хозяйства должны стать вновь создаваемые предприятия, осуществляющие производственно-хозяйственную деятельность по водообеспечению, регулированию использования вод, эксплуатации водохозяйственных объектов. Правовая база деятельности этих предприятий должна основываться на правомочиях владения, пользования и распоряжения имуществом, составляющим предмет собственности. В России исторически сложилось разделение целостного объекта, каким является комплекс гидроузла, водохранилища и других, связанных с водопользованием сооружений, между различными организациями. В большинстве случаев гидроузлы и водоемы находятся в ведении различных юридических лиц, правомочия владения которыми не закреплены в законодательном порядке. Поэтому первоочередной задачей в разработке правовой базы является представление в законодательство положения о праве единоличного управления гидротехническим комплексом и ответственности за все последствия использования объекта. Право общей собственности на гидротехнический комплекс не должно иметь место.

Создание водохозяйственных предприятий требует правового закрепления их статуса как производственных единиц, имеющих юридическую и экономическую самостоятельность. Требуется правовая регламентация этих отношений, определяющая принципы платности, виды платежей, порядок поступления и расходования, права и экономическую ответственность сторон, порядок возмещения ущерба от невыполнения обязательств.

Необходимо внесение коррективов в законодательство о плате за воду как по величине тарифов, так и по принципам их назначения и взимания. Целесообразно внесение предложений о возобновлении деятельности специализированных водохозяйственных фондов на федеральном уровне и уровне субъектов федерации. Эффективность функционирования таких фондов подтверждается зарубежной практикой и закреплена законодательно в Водном кодексе Российской Федерации. Требуется коррективы сегодняшнее законодательство в плане установления особого порядка планирования использования земель, прилегающих к водоемам, и наложения на прибрежных землепользователей дополнительных обязанностей, вытекающих из предоставленных им прав пользования водой. Не полностью решен вопрос о резервировании земель, необходимых для строительства водохранилищ. Практика показывает, что не все проекты реализуются, резервирование земель оказывается бесполезным, а все неудобства от этого мероприятия перекладываются на тех, кто оказался в зонах неосуществленных водохозяйственных проектов.

Защита от вредного воздействия вод является одним из важнейших направлений водоохранной деятельности. Часть направляемых в эту сферу затрат является децентрализованной и относится к деятельности различных отраслей. Наиболее капиталоемкими являются такие направления, как

строительство берегозащитных сооружений (14,8% - 46%), лесозащита (8,2% - 30,5%). В отдельные годы могут значительно возрастать затраты по другим видам деятельности: защита от затопления и подтопления (до 23,8%), противооползневые, противоселевые мероприятия (21,6%). Это связано с большой зависимостью проведения работ по защите от вредного воздействия вод от природных явлений, а нерегулярность и разбросанность вложений свидетельствуют об аварийном, а не профилактическом их осуществлении. Основным источником финансирования межотраслевой водохозяйственной деятельности является бюджет. Несмотря на рост потребностей в финансировании, вызванный ухудшением качества воды, старением производственных фондов, появлением в ходе приватизации бесхозных объектов и другими обстоятельствами, фактическое финансирование постоянно ухудшается. Водное хозяйство в ряду природных ресурсов финансируется в наименьшей доле. Финансирование работ по поддержанию в нормативно-безопасном состоянии гидротехнических сооружений производится также за счет сумм, поступающих от платежей за водопользование. В соответствии с принятым в развитие Кодекса Законом о платном водопользовании (1992г.) введение платежей направлено, в частности, на возможность финансирования водохозяйственных программ, направленных на улучшение качества вод, водообеспечения населения и народнохозяйственных объектов, снижение ущерба от подтопления, наводнений и других проявлений вредного воздействия вод, функционирование водного хозяйства в рыночных условиях на принципах самоокупаемости. Законом предусмотрено направление на целевое использование 50% сумм, поступающих в бюджет от платы за пользование водными объектами. В действительности абсолютные величины сумм, направляемых на водохозяйственные, водоохранные мероприятия целевым назначением, покрывают лишь малую часть потребностей в них.

Очевидно, что, несмотря на главенствующую роль федерального бюджета в обеспечении водохозяйственной, в частности водоохранной деятельности, принципы финансирования не позволяют создать для ее функционирования надлежащую финансовую основу. Система централизованного управления и выделения средств на водохозяйственную деятельность приводит к тому, что аккумулируемые в бюджете средства обезличиваются и только малая их часть направляется на проведение необходимых водохозяйственных и водоохранных мероприятий. Платежи за водопользование, взимаемые в налоговой форме, не оказывают должного стимулирующего воздействия и на водопользователей, поскольку включаются в себестоимость продукции покупателя. При этом водные объекты и водохозяйственные фонды опять остаются без «хозяина». Представляется также необходимым внести коррективы в размер платы за водопользование для обеспечения восстановления и поддержания ГТС в исправном и безопасном состоянии.

Важное направление развития и управления ГТС – это экономическое обеспечение их безопасности. Оно определяется Постановлением

Правительства Российской Федерации от 27 февраля 1999 г. №237 п.3 , в соответствии с которым «собственник гидротехнического сооружения и эксплуатирующая организация обязаны... финансировать мероприятия по эксплуатации гидротехнического сооружения, обеспечению его безопасности, а также работы по предотвращению и ликвидации последствий аварий гидротехнического сооружения». Основная причина аварийного состояния многих ГТС заключается в существующем организационно-экономическом механизме управления водоохранной деятельностью, сохранение которого в дальнейшем не позволит остановить деградацию водного хозяйства. Сейчас очень актуальна коррекция нормативно-правовой базы по надзору за портовыми ГТС. Преимущества морского и речного транспорта сегодня неоспоримы. Только один пример – около 90% мирового грузооборота осуществляется морским путем. Учитывая, что объемы грузов, перевозимых морским и речным транспортом, в российской экономике будут только расти, вопрос обеспечения безопасной работы водно-транспортного комплекса по важности выходит на первое место. Для России это имеет особое значение, так как большинство крупных сооружений, в том числе портовых, эксплуатируются уже более 30– 40 лет.

Также очень актуальной для российской экономики остается проблема безопасности судоходных гидротехнических сооружений. Сейчас на водных путях России насчитывается 335 комплексов судоходных гидротехнических сооружений. Почти все они потенциально опасны для жизнедеятельности населения и экономики страны. Об этом красноречиво говорит статистика аварий, произошедших на ГТС. Правовое поле, в рамках которого осуществляется надзор за безопасностью ГТС в российских морях и реках определяется Законом «О безопасности гидротехнических сооружений» от 23 июня 1997 года. Декларирование безопасности судоходных ГТС осуществляется в соответствии с Перечнем судоходных гидротехнических сооружений, подлежащих декларированию, и согласованным с МЧС России. Перечень этот довольно обширный: плотины, здания гидроэлектростанций, водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, судоподъемники. Сюда же относятся сооружения, предназначенные для защиты от наводнений, разрушений берегов и дна водохранилищ, рек. А также дамбы, ограждающие хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций, устройства от размывов на каналах и другие сооружения.

В целом уровень безопасности многих объектов ГТС довольно низкий. Наблюдается физический износ гидротехнических сооружений, не соблюдаются сроки и объемы выполнения планово-предупредительных ремонтов. На многих объектах применяются устаревшие системы управления оборудованием, низким является качество ведения документации и квалификация обслуживающего персонала. Важным шагом в решении проблем в сфере безопасности гидротехнических сооружений могло бы стать обновление законодательной базы.