

УДК 502/504:338

М. В. ЛЕДВИНА, В. Н. КРАСНОЩЕКОВФедеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования
«Московский государственный университет природообустройства»**СХЕМЫ КОМПЛЕКСНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
И ОХРАНЫ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ:
СОДЕРЖАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ***Выполнен анализ действующих методических указаний по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов и предложены основные направления совершенствования документа.**Схема комплексного использования и охраны водных объектов, речной бассейн, водный объект, экологические и социально-экономические проблемы.**There was fulfilled an analysis of the existing instructions on the schemes development of multiple use and protection of water bodies. Basic directions of the document improvement were proposed.**Scheme of multiple use and protection of water bodies, river basin, water body, ecological and social-ecological problems.*

Главным объектом природопользования являются водные ресурсы, процесс эксплуатации которых в интересах нынешнего и будущих поколений должен сочетаться с деятельностью по сохранению и воспроизводству водных ресурсов, с комплексным решением глобальных проблем охраны природы и направлен на решение одной из основных экономических задач государства – повышение качества жизни человека. Однако, как показывают результаты исследований, водные ресурсы в нашей стране используются неэффективно.

Основное направление повышения эффективности использования водных ресурсов – экономическое стимулирование сокращения удельного водопотребления, непроизводительных потерь воды и внедрение водосберегающих технологий. Одним из главных инструментов обеспечения комплексного использования водных объектов являются схемы комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО), разработку которых предполагается завершить к 2015 году.

Согласно [1], разработка схем комплексного использования и охраны водных объектов – это приоритетное направление совершенствования государственного управления. Схемы комплексного использования и охраны водных объектов включают в себя систематизированные материалы о состоянии водных объектов и об

их использовании и являются основой осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов. Этот документ разрабатывается в целях:

- определения допустимой антропогенной нагрузки на водные объекты,
- определения потребностей в водных ресурсах в перспективе,
- обеспечения охраны водных объектов,
- определения основных направлений деятельности по предотвращению негативного воздействия вод [2].

Разработка схем комплексного использования и охраны водных объектов проводится в соответствии с действующим нормативным документом «Методические указания по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов», утвержденного Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 4 июля 2007 года № 169 (далее «Методические указания...»). Анализ основных положений «Методических указаний...» свидетельствует о том, что данный документ не учитывает требований современного законодательства в области охраны природной среды – Федерального закона РФ «О техническом регулировании» (2002); Федерального закона РФ «Об охране окружающей среды» (2005); Земельного

кодекса (2003); Водного кодекса (2006); Экологической доктрины (2002) и других законодательных актов, которые регламентируют хозяйственную деятельность в области природопользования, определяют правовые основы государственной политики в сфере взаимодействия общества и природы, обеспечивают защиту здоровья и жизни граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного или муниципального имущества, охрану природной среды, жизни и здоровья животных и растений за счет сбалансированного решения экологических и социально-экономических проблем. Отсутствует система интегральных показателей, характеризующих изменения состояния основных компонентов и речного бассейна в целом в результате хозяйственной деятельности, хотя известно, что такая деятельность существенно изменяет свойства компонентов агроландшафта (включая и водные объекты): степень открытости ландшафта (потоки вещества и энергии); его структуру (распашку, вырубку лесов, застройку); целостность (направленность и интенсивность биологического и геологического круговоротов) и функционирование (свойства и взаимосвязь биотических и абиотических компонентов агроландшафта). Все это свидетельствует о необходимости глубокого анализа следующих показателей: структуры использования земельных и водных ресурсов речного бассейна, площадей нарушенных экосистем, степени влияния их на здоровье населения; состояния экономики и величины экологических ущербов; гидрохимических, гидрогеологических и почвенно-мелиоративных условий в увязке со структурой использования и состоянием земельных, водных и биологических ресурсов, эффективностью их использования; влагообмена между почвенными и грунтовыми водами (связь поверхностных и подземных вод); внутригодового распределения стока, оценки максимальных расходов воды в период паводка и минимальных расходов воды в период межени различной обеспеченности и связи их с состоянием речного бассейна; фоновой и локальной антропогенной деятельности в пределах речного бассейна и водного объекта; оценки точечных и распределенных техногенных

источников загрязнения в пределах речного бассейна и др. Водный объект рассматривается как отдельный компонент природной системы, а не как целостная система, состоящая из ряда взаимосвязанных и взаимообусловленных компонентов. Поэтому из поля зрения выпадают основные свойства ландшафтов, факторы их изменения в процессе хозяйственной деятельности (открытость, структура, целостность, функционирование) и, следовательно, причинно-следственные связи: «причина – процесс – следствие». В существующих проработках по СКОВО учитываются факты без анализа причинно-следственной связи, а это, по существу, является борьбой со следствиями, а не причинами.

Отсутствие в «Методических указаниях...» системного подхода к анализу состояния основных компонентов речного бассейна не позволяет выявить полного перечня экологических и социально-экономических проблем, обосновать состав показателей и мероприятий по достижению целевого состояния речного бассейна.

Все это свидетельствует о необходимости доработки «Методических указаний...». В основу их совершенствования должны быть положены требования федерального законодательства, принципы природообустройства, социоприродный подход, а также современные представления о функционировании сложных природно-деятельностных систем, которые включают в себя не только гидротехнические сооружения, но и объекты гидро- и теплоэнергетики, промышленности, сельского, лесного, рыбного, коммунально-бытового хозяйства и рекреации. Такой подход к разработке СКОВО позволит выявить экологические и социально-экономические проблемы, обосновать комплекс мероприятий по обеспечению эффективного использования природных ресурсов и прогнозировать величину эффекта от планируемых мероприятий.

С введением в 2007 году Водного кодекса Российской Федерации статус схем комплексного использования и охраны водных объектов был значительно изменен, повышены требования к разработке таких объектов. Однако выполнение усложнено отсутствием регламента сроков работ (нередко из-за затраченного бассейновыми водохозяйственными

управлениями (БВУ) времени на разработку технического задания и проведение конкурса по выбору исполнителя на разработку СКИОВО остается не более трех месяцев). Такой срок не может гарантировать качественного выполнения работы даже для небольшого и ненагруженного водного бассейна (например, для бассейна реки Западной Двины). Отсутствие исходных данных превращает «выполнение мероприятий по информационному обеспечению в области водных ресурсов для федеральных государственных нужд» (как пишут обычно в техническом задании) в научно-исследовательскую работу, требующую проведения натурных обследований и лабораторных испытаний. Однако условия конкурса на выбор исполнителя СКИОВО не выдвигают к разработчикам квалификационных требований, основное преимущество – стоимость выполнения работ (минимальное значение), что приводит к тому, что конкурс зачастую выигрывают «случайные» организации, не способные оценить масштаб требуемой работы, провести прикладные научно-исследовательские работы и обеспечить научно-техническое сопровождение проекта. Еще одна проблема: в ряде случаев конкурс на разработку СКИОВО выигрывает одна организация, а конкурс на разработку норматива допустимого воздействия (НДВ) – другая, что вызывает определенные сложности. И хотя по действующему законодательству (Водный кодекс РФ) НДВ выделено в самостоятельную работу и исключено из состава СКИОВО, эти работы остаются взаимосвязанными, что подтверждено пунктом 20.2 «Методических указаний...»: «при оценке фактического и прогнозного состояния водного объекта учитываются расчеты нормативов допустимого воздействия на водные объекты»; без этих данных невозможно выполнить сравнительную социально-экономическую оценку вариантов программ мероприятий, определенных схемой.

По многим бассейнам рек не сформированы ни государственный водный реестр, ни водный кадастр, которые, согласно «Методическим указаниям...», являются «информационной основой разработки СКИОВО». К сбору исходной документации привлекается большое количество организаций: Росгидромет, Роснедра,

Ростехнадзор, Роспотребнадзор, Росприроднадзор, МЧС России, Центрырыбвод, Геомониторинг и др. Такой процесс отнимает много времени. К тому же информация эта дорогостоящая, несмотря на то что, согласно Приказу Министерства природных ресурсов от 27 декабря 2007 года № 349 «Об утверждении порядка информационного обмена данными государственного мониторинга водных объектов между участниками его ведения», «...информационный обмен между участниками ведения мониторинга осуществляется на безвозмездной основе». Ведь речь идет не о выполнении специальных расчетов по заказу, а о предоставлении первичной информации. Это приводит к тому, что в ряде случаев взамен современным данным разработчики используют имеющуюся опубликованную информацию. Известно, например, что статистические ежегодники по гидрологии «Ресурсы поверхностных вод СССР» опубликованы еще в 70–80-е годы прошлого столетия, и использование их данных в водохозяйственных расчетах без соответствующих поправок может существенно исказить результаты. Но даже запрос официальной информации не гарантирует исчерпывающего и достоверного ответа, потому что «сокращение количества постов и программ наблюдений, использование методической базы прогнозов, основывающейся на применении устаревших методов и технологий, обусловили устойчивую тенденцию ухудшения качества гидрологических прогнозов» [1]. А организация специальных наблюдений в рамках разработки СКИОВО не представляется возможной ввиду ограниченности во времени и финансовых ресурсах.

Обязательным требованием «Методических указаний...» является следующее: разработка СКИОВО ведется на геоинформационных системах (ГИС) с использованием математических моделей, однако парадокс заключается в том, что БВУ не оснащены программными средствами, позволяющими в дальнейшем пополнять разработанные ГИС. Картографический материал принимается в бумажном виде и фактически становится иллюстративным материалом, который для практических нужд не используется. Лицензированных программных средств, позволяющих

выполнять математическое моделирование для решения водохозяйственных задач, на сегодняшний день нет, как и нет методик, которые они могли бы реализовать.

Не решен вопрос и с прохождением государственной экологической экспертизы СКИОВО и нормативов допустимого воздействия. Специалисты Росприроднадзора не готовы проводить экологическую экспертизу этих проектов ввиду отсутствия нормативных документов, а применение существующих утвержденных методик для СКИОВО и НДВ неприемлемо, так как не соответствует «Методическим указаниям ...», вызывает противоречивое восприятие. И это совершенно обоснованно. Ведь схемы не подходят ни к одной из категорий объектов государственной экологической экспертизы. В соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе» (статья 11) государственной экологической экспертизе федерального уровня подлежат проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации. Совершенно очевидно, что к таким документам относятся СКИОВО, а НДВ является необходимой составной частью таких схем. Однако не все согласны с данным утверждением. Например, директор ФГУП РосНИИВХ Н. Б. Прохорова считает, что схемы не являются нормативно-техническим документом ни по одной из версий определения этого термина и в доказательство приводит следующие три определения нормативно-технического документа [3]:

1. «Нормативный документ – документ, устанавливающий правила, общие принципы или характеристики, касающиеся различных видов деятельности или их результатов (ГОСТ Р 1.0–22). Термин «Нормативный документ» является родовым термином, охватывающим такие понятия, как стандарты и иные нормативные документы по стандартизации, нормы, правила, своды правил, регламенты и другие документы, соответствующие основному определению».

2. «Нормативно-технический документ (НТД) – документ, устанавливающий требования к объектам стандартизации, обязательный для исполнения в определенных областях деятельности, разработанный

в установленном порядке и утвержденный компетентным органом. Основные виды НТД – стандарты и технические условия» (Большой политехнический энциклопедический словарь МультиТрэйд).

3. «Документация нормативно-техническая: стандарт государственный, стандарт предприятия, технические условия, технические описания, рецептура и другая документация, закрепляющая требования к качеству продукции» [Мир словарей. – 2000–2010. – URL: www.MirSlovari.com].

При рассмотрении схемы как инструктивно-методического документа вывод вполне определенный: объекта государственной экологической экспертизы в составе выходных материалов схемы (шесть книг) нет.

В первой книге «Общая характеристика речного бассейна» содержится информация о современном и перспективном состоянии бассейна реки. В ней приведено краткое географическое описание речного бассейна, дана социально-экономическая характеристика территории речного бассейна, представлена гидрологическая и гидрогеологическая характеристика речного бассейна, выявлены гидрологические единицы и водохозяйственные участки, входящие в состав речного бассейна, описаны водные объекты речного бассейна, охарактеризовано хозяйственное освоение водного объекта и существующая водохозяйственная инфраструктура, определены цели использования водных объектов.

Во второй книге «Оценка экологического состояния и ключевые проблемы речного бассейна» представлена интегральная оценка экологического состояния речного бассейна, включающая структуру распределения водных объектов речного бассейна по категориям, оценку экологического состояния поверхностных и подземных водных объектов речного бассейна, оценку масштабов хозяйственного освоения речного бассейна, обеспеченности населения и экономики речного бассейна водными ресурсами. Таким образом, первая и вторая книги являются описательными и оценочными и не представляют объекта экологической экспертизы.

В третьей книге «Целевые показатели» формулируются основные цели реализации водохозяйственных и водоохранных мероприятий, мероприятий по

предотвращению негативного воздействия вод, направленных на решение ключевых проблем бассейна реки.

Целевые показатели не являются нормативами, соответствуют целям, заявленным в документе [1], и направлены на улучшение экологической ситуации.

Книга 4 – «Водохозяйственные балансы». Водохозяйственные балансы составлены для оценки наличия и доступности водных ресурсов с целью использования, удовлетворения потребности водопользователей в водных ресурсах и выявления пределов их использования. В водохозяйственных расчетах максимально учтены следующие характеристики: влияние агролесомелиоративных мероприятий на водосборных территориях на речной сток; распределение бокового притока между расчетными створами; регулирование речного стока; внутригодовое распределение водопотребления и водоотведения; дополнительное испарение с поверхности прудов и водохранилищ; фильтрационные потери.

В пятой книге установлены лимиты и квоты на забор воды из водных объектов и сброс сточных вод на среднесрочную и долгосрочную перспективы. Лимиты и квоты не являются непосредственными разрешениями на забор или сброс, а лишь показывают предельные объемы на основе оценки стока в неблагоприятных условиях (в маловодный год) при прогнозируемом уровне водопотребления. Воздействия на окружающую среду здесь также не усматривается, водохозяйственные балансы и установленные на их основе лимиты и квоты могут быть рассчитаны с той или иной степенью достоверности, но это предмет обязательной водохозяйственной экспертизы схем.

Шестая книга «Перечень мероприятий по достижению целевого состояния речного бассейна» содержит программу мероприятий в виде обобщенной таблицы (оценочной матрицы), отражающей основные критерии, по которым осуществлен выбор мероприятий.

В схеме нет мероприятий прямого

действия, она является основой для разработки и принятия решений на федеральном и региональном уровнях. Схема не устанавливает допустимую антропогенную нагрузку, а служит лишь основой для ее определения.

Таким образом, объектом экологической экспертизы может быть не сама схема, а конкретные мероприятия, заложенные в целевые программы и проектные решения, разработанные на ее основе.

В заключение следует отметить, что действующая нормативно-методическая документация по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов не отвечает принципам устойчивого развития и требует совершенствования. Дальнейшая работа над «Методическими указаниями по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов» с учетом изложенных предложений позволит повысить эффективность комплекса мероприятий по достижению целевого состояния речного бассейна.

1. Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года; утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1135-р / Собрание законодательства Российской Федерации. – URL: <http://admoblkaluga.ru/sub/priroda/ministersyvo/zadachi2009.php>.

2. Водный кодекс Российской Федерации; принят Государственной Думой 12 апреля 2006 г. – М.: Кнорус, 2011. – 29 с.

3. Прохорова Н. В. Нужна ли государственная экологическая экспертиза схем комплексного использования и охраны водных объектов? – 2011. – URL: <http://www.wrm.ru>.

Материал поступил в редакцию 05.04.11.

Краснощеков Валентин Николаевич, доктор экономических наук, профессор, проректор по научной работе

E-mail: krasnoshekov@mail.ru

Ледвина Маргарита Васильевна, аспирантка

Тел. 8-920-301-90-96

E-mail: ledvina@yandex.ru