

Конкурс работ
"Лучший государственный гражданский служащий
Нижегородской области"

**Формирование межмуниципальных водных советов
для решения проблем охраны и использования водных объектов
Нижегородской области**

Номинация: Экология и природопользование

Участник:

А.Н. Краснов
к.ю.н, помощник заместителя
Председателя
Законодательного Собрания
Нижегородской области

Нижний Новгород, 2011

Содержание

Преамбула	3
1. Современные проблемы при реализации водоохраной деятельности	4
2. Механизмы решения водных проблем в Российской Федерации	5
3. Международные пути решения водных проблем	8
4. Пример формирования межмуниципального водного совета в Нижегородской области	9
Выводы	11
Приложение	12

Преамбула

Вопросы, касающиеся охраны и использования водных объектов является подробной проработки и доработки в условиях современного экономического развития России. Россия использует только 2% своих запасов пресной воды, но при этом загрязняет неочищенными стоками большинство водных объектов. Основная проблема - не недостаток воды, а ее качество.

Водный кодекс Российской Федерации привнес значительные изменения в систему государственного управления использованием и охраной водных ресурсов. Изменению подверглись полномочия и взаимоотношения между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации, а также правовое регулирование порядка предоставления водных объектов в пользование и вопросов собственности на водные объекты, кардинально модернизировался режим охраны водных объектов и их водоохранных зон. Фактически была проведена реформа системы государственного административного управления водными ресурсами. Не смотря на это, система водного управления, требует дальнейшего развития, особенно на местном уровне.

Развитие межмуниципальной бассейновой системы управления с применением международных принципов на территории Нижегородской области будет способствовать рациональному природопользованию, результативной реализации природоохранных мероприятий и учета интересов всех водопользователей. Это утверждение аргументируется и исследуется в рамках данной работы.

Целью своей работы автор видит в содействии органам власти в распространение методической информации и положительного опыта для внедрения практики формирования межмуниципальных водных советов.

1. Современные проблемы при реализации водоохраной деятельности в Нижегородской области

Для Нижегородской области, как и для России в целом, улучшение качество вод требует значительной работы и является принципиально важным аспектом реализации природоохранной деятельности.

В Нижегородской области расположено более 9 тыс. линейных водных объектов общей протяженностью более 30 тыс. км. Они образуют водную систему региона и являются важным экологическим, социальным и экономическим ресурсом. Среди таких водных объектов можно выделить 9 линейных водоемов, протекающих по территории трех и более муниципальных районов (реки Пижма, Уста, Керженец, Узола, Сережа, Тёша, Кудьма, Сундовик, Пьяна), составляющих основной каркас сети малых рек Нижегородской области. На данных территориях проживает более 1 миллиона человек, расположены крупные промышленные предприятия, сельскохозяйственные организации, объекты туризма, особо охраняемые природные территории.

По информации, указанной в Концепции ОЦП «Экологическая безопасность Нижегородской области на 2011-2015 годы», удельный вес нестандартных проб воды в водоемах хозяйственно-питьевого водоснабжения по микробиологическим показателям увеличился в Балахнинском, Воскресенском, Городецком, Княгининском, Первомайском, Перевозском, Сергачском районах. На стабильно высоком уровне остается загрязнение воды водоисточников по санитарно-химическим показателям в Лукояновском, Павловском, Навашином, Перевозском, Пильнинском, Сосновском, Сергачском, Шахунском районах, где от 30 до 80 % исследованных проб воды не соответствуют требованиям СанПиН. Из 2686 источников водоснабжения 396 (14,7 %) не отвечают санитарным требованиям из-за отсутствия зон санитарной охраны. Значительное негативное воздействие на водные объекты оказывает сброс недостаточно очищенных сточных вод. По массе сбрасываемых загрязняющих веществ преобладают такие загрязнители, как сухой остаток (60,2 %), сульфаты (18,9 %) и хлориды (15,1 %). Несмотря на уменьшение объема сбрасываемых сточных вод, происходит увеличение массы сброса загрязняющих веществ по большинству показателей.

Следует признать, что охране малых рек уделяется недостаточное внимание на федеральном и региональном уровнях. После централизации в федеральном бюджете водных платежей и водного налога, а также отмены права региональной собственности на водные объекты, бассейны которых расположены в пределах региона, малые реки лишились существенной государственной поддержки. В 2010 году на водоохранные мероприятия Нижегородской области из федерального бюджета направлено около 70 млн. рублей, что составляет около 25 % от средств водных платежей и водного налога, собираемых в регионе. Практически все федеральные средства расходуются на реализацию проектов крупных рек Волги и Оки, при этом финансирование

малых рек минимально. Региональные и муниципальные органы власти существенно ограничены в полномочиях и в возможностях финансирования водоохранной деятельности. Ресурсы малых рек используют более половины водопользователей области (около 150 организаций), но только 60 из них надлежащим образом имеют оформленные права на водопользование. Эффективное управление такими объектами и ресурсами требует организации постоянной и системной работы на местном уровне.

Таблица 1

Финансирование водоохранных проектов (2010 год)

№ п/п	Цель финансирования	объем инвестиций (млн.руб.)			
		общая сумма (млн.руб.)	в т.ч. (%)		
			федеральный бюджет	областной бюджет	Местный бюджет
1	Берегоукрепление	77,918	70	30	
2	Капитальный ремонт гидротехнических сооружений (г.Дзержинск)	19,042	79	19	2
3	Углубление и очистка оз.Юрасовское (г.Бор)	15		100	
4	Мероприятия по охране водных объектов, находящихся в федеральной собственности	13,897	100		

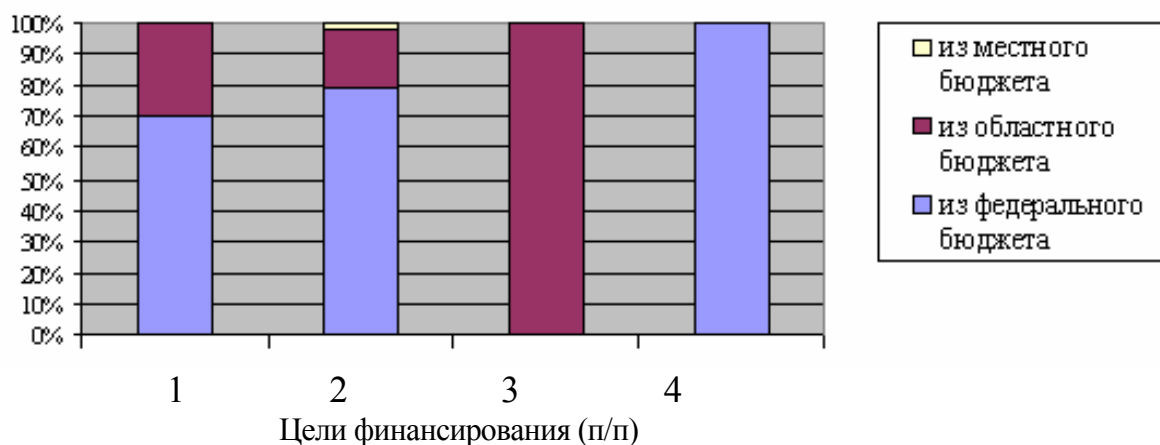


Рисунок 1 - Диаграмма распределения финансирования водоохранных проектов из различных уровней бюджетов

Очевидно, что в условиях сокращения государственных служб охраны и управления водными объектами необходимо привлекать к этой работе местные органы власти и общественность, которые напрямую заинтересована в улучшении качества водных ресурсов и условий среды проживания.

Повышение самостоятельности и роли местных органов власти создает объективные предпосылки для совершенствования подходов к управлению водохозяйственной деятельностью. Местные инициативы и проекты, направленные на решение водоохранных проблем, нуждаются во всемерной поддержке. В связи с этим водоохранное законодательство должно меняться в сторону расширения полномочий региональных и местных органов власти, закрепляя положения о финансовом обеспечении данных полномочий.

2. Механизмы решения водных проблем в Российской Федерации

Во многом водные проблемы являются следствием неэффективного управления водными ресурсами, в частности разрозненности и несогласованности участников этого процесса. Изменить ситуацию призвано внедрение принципов интегрированного управления водными ресурсами.

Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года к основным направлениям совершенствования государственной водоохраной системы относит развитие принципов интегрированного управления водными ресурсами. Интегрированное управление водными ресурсами - процесс, который оказывает содействие комплексному развитию и управлению водными, земельными и другими ресурсами с целью обеспечения максимального экономического и социального благосостояния на равноправной основе, не ставя под угрозу устойчивость важных экосистем. Интегрированное (комплексное) управление предусматривает механизмы реализации сбалансированного развития водохозяйственного комплекса, учет интересов всех водопользователей (крупного и малого бизнеса, населения и органов власти).

Долгосрочная задача данной системы управления - устойчивое, стабильное, справедливое и равноправное обеспечение водными ресурсами нужд водопользователей и природы.

Водный кодекс РФ установил 20 бассейновых округов в пределах территории страны. В таких округах созданы бассейновые советы, осуществляющие разработку рекомендаций в области использования и охраны водных объектов. Однако, несмотря на отсутствие прямого указания в Водном кодексе РФ, принципы бассейнового управления могут эффективно применяться при реализации водных отношений и на уровне бассейнов малых рек региона, на межмуниципальном уровне.

Удовлетворение потребностей населения и отраслей экономики водными ресурсами должно осуществляться в рамках речных бассейнов на основе открытости и вовлечения в процесс управления водными объектами органов

местного самоуправления, бассейновых советов, ассоциаций водопользователей и общественности. Принципиально важным является интеграция в систему государственного управления бассейновых советов, их активное участие в реализации государственной политики в области водных отношений. Интегрированное управление должно основываться на учете региональных (территориальных) особенностей и индивидуальных характеристик водных объектов.

Эффективная система менеджмента должна предусматривать возможности принятия и реализации тех управленческих решений, по средствам которых достигается наибольший социальный и экономический эффект. Это возможно лишь при условии кооперации и взаимодействия всех участников водных отношений. Поэтому наиболее результативным представляется организация управления водными ресурсами в рамках границ речного бассейна и принятие управленческих решений, предварительно рассмотренных бассейновыми советами.

Важным аспектом в процессе разработки комплексного подхода при управлении водными ресурсами необходимо учитывать следующие приоритетные принципы:

- экологическая устойчивость;
- экономическая эффективность водопользования;
- равноправие (всеобщая доступность воды).

Система интегрированного водного управления должна учитывать исторические, культурные и экономические особенности территории.

Фактически, речной бассейн, включая подземные воды – это естественная экосистема, имеющая географические границы (вне зависимости от административного и политического деления), поэтому речной бассейн представляется идеальной единицей управления. Интегрированное управление водными ресурсами направлено, в том числе на предотвращение конфликтов между водопользователями, и удобно для оценки отношений между водопользователями, находящимися ниже и выше по течению, а также для определения целей государственной водной политики. Межмуниципальные бассейновые советы могут заниматься выработкой согласованных решений по проблемам и стратегическим вопросам использования и охраны водоемов того или иного речного бассейна.

Одна из основных задач межмуниципальных бассейновых советов – формирование и утверждение бюджета речного бассейна. Бюджет речного бассейна включает денежные средства, используемые не только для финансирования органов управления, но и для решения существующих водных проблем речного бассейна и оказания софинансирования муниципалитетам и водопользователям, обеспечивающим достижение целей, поставленных бассейновым советом.

Формированию бюджета речного совета будет способствовать введение такого понятия как межмуниципальные целевые программы по использованию и охране водных объектов, расположенных на территориях субъектов Российской

Федерации. Данные программы могут разрабатываться межмуниципальными бассейновыми советами и утверждаться региональными органами власти.

Кроме того, мнение межмуниципальных бассейновых советов о целесообразности и приоритетности реализации инвестиционных проектов должно учитываться при принятии решений о финансировании данных проектов из федерального и региональных бюджетов.

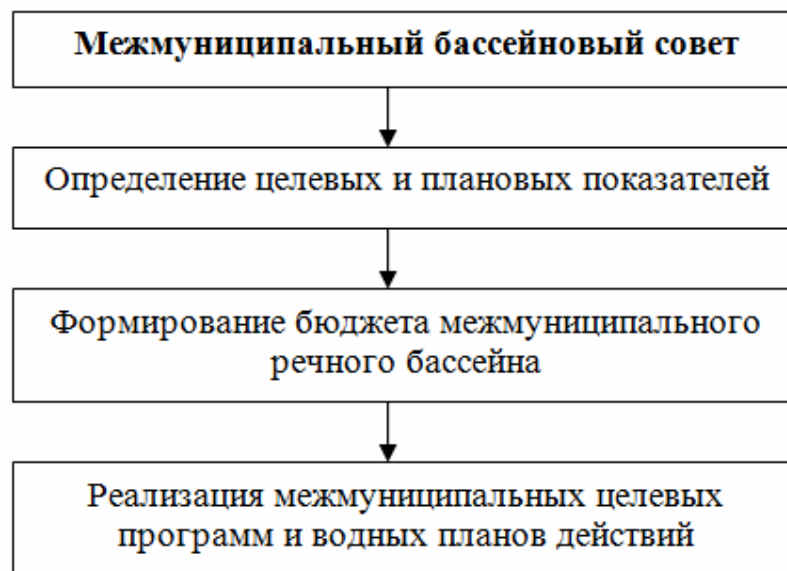


Рисунок 2 – Схема функционирования межмуниципального бассейнового совета

3. Международные пути решения водных проблем

Мировой опыт показывает, что наиболее удачным подходом к управлению является интеграция всех его элементов, что реализуется в концепции, известной под названием «Интегрированное управление водными ресурсами». Положительные практические моменты функционирования интегрированной системы управления водными ресурсами в таких странах как Нидерланды и Франция говорит о необходимости создания межмуниципальных бассейновых советов. Межмуниципальные советы могут создаваться при участии представителей всех заинтересованных водопользователей: бизнес-сообществ, органов власти, общественности.

Европейский союз (ЕС) установил структуру защиты и управления водными ресурсами для Сообщества. Директива 2000/60/EC (Water Framework Directive) предусматривает, среди прочего, идентификацию европейских водных ресурсов и их основных характеристик на основе отдельных речных бассейнов, принятие планов управления и программ выполнения необходимых мер для каждого отдельного водного объекта. Директива определяет меры, предусматриваемые планом (River Basin Management Plan) управления речным бассейном, которые направлены на:

- предотвращение истощения, расширение и восстановление поверхностной воды, достижение хорошего химического и экологического состояния воды и сокращение загрязнения от сбросов и выбросов опасных веществ;

- защиту, расширение и восстановление всех объектов подземных вод, предотвращение загрязнения и истощения подземных вод, обеспечение баланса между забором подземных вод и их пополнением;

- сохранение водоохраных зон.

Таблица 2

Направления деятельности по принципу интегрированного управления на основе водного бассейна (р.Дунай, по данным ICPDR International Commission for the Protection of the Danube River)

Года	Основные направления деятельности
2004-2015	Первый цикл бассейнового управления
2004	Выявление наиболее значимых характеристик водного бассейна (давление, воздействие, экономический анализ)
2006	Определение сети мониторинга
2008	Представление проекта плана управления водным бассейном
2009	Принятие плана управления водным бассейном, включая программу мер
2010	Определение политики затрат
2012	Реализация программ запланированных мер
2015	Достижение экологических целей
2015-2021	Второй цикл бассейнового управления
2021-2017	Третий цикл бассейнового управления

4. Пример формирования межмуниципального водного совета в Нижегородской области

В Нижегородской области благодаря общественным инициативам, в частности, общественной организации "Поможем реке" и местным органам власти работа по организации речных советов малых рек уже ведется. Примером такого опыта является работа водного Совета бассейна реки Пьяна, являющейся притоком реки Сура и протекающей по территории 10 муниципальных районов Нижегородской области.

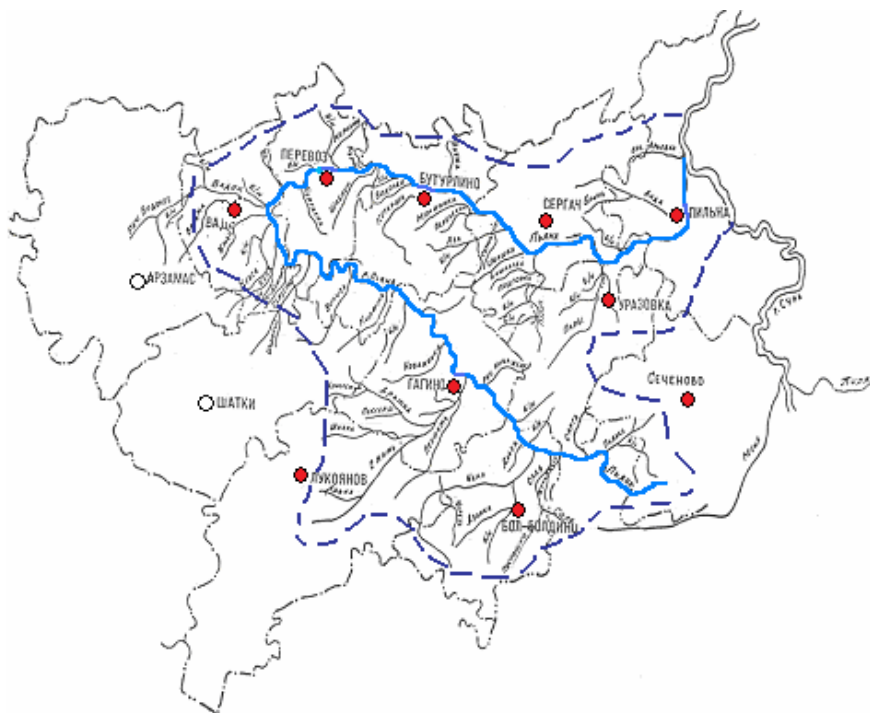


Рисунок 3 – Схема бассейна реки Пьяна

В настоящее время разработано Положение о данном Совете, сформирован его персональный состав и план работы на 2011 год. Основные направления работы Совета сводятся к координации органов местного самоуправления по реализации муниципальных полномочий в сфере водных отношений, а также поддержке общественных экологических инициатив. Актуальными задачами Совета является разработка Водного плана действий для реки Пьяна и обеспечение его широкого обсуждения среди общественности. Для вовлечения населения проводятся экологические акции и тематические конкурсы, например, "Единые дни действий в защиту реки Пьяна" и "Сокровища реки Пьяна" и др. Данная работа имеет определенные положительные результаты и проходит при поддержке и участии международной организации «Мильеконтакт», в рамках программы МАТРА Королевства Нидерланды.

Деятельность Водного совета затрагивает различные аспекты управления водными ресурсами бассейна реки Пьяна и предназначена способствовать разумному, справедливому и устойчивому использованию этих ресурсов для настоящего и будущих поколений, при сохранении экологического благополучия и хорошего качества природной среды в бассейне реки.

Деятельность Совета реализуется посредством выполнения Плана по поэтапному улучшению экологической ситуации в бассейне реки Пьяна при устойчивом экологически безопасном развитии водохозяйственных систем бассейна.

Совет способствует проведению в жизнь государственной политики в области использования и охраны водных ресурсов и восстановления реки Пьяна, обеспечивает координацию водохозяйственной деятельности, регулирования использования водных ресурсов бассейна реки на основе

планирования в целях устойчивого социально - экономического развития территорий бассейна и обеспечения экологической безопасности населения.

Основные функции Совета:

- создание и поддержка особо охраняемых природных территорий;
- сбор информации и изучение состояния окружающей природной среды;
- мониторинг экосистем, биологических комплексов, отдельных видов животных и растений;
- содействие в борьбе с браконьерством;
- участие в очистке окружающей природной среды от промышленных и бытовых загрязнений и отходов;
- организация и проведение общественной экологической экспертизы;
- проведение общественных проверок выполнения требований законов
- развитие массового экологического туризма;
- проведение массово-разъяснительной работы среди населения;
- обучение специалистов по изучению, охране, восстановлению и рациональному использованию природных ресурсов;
- разработка рекомендаций по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению водных объектов;
- разработка и осуществление природоохранных проектов совместно с государственными структурами, органами местного самоуправления, хозяйственными, финансовыми, общественными организациями и частными лицами как российскими, так и зарубежными и международными;
- экологическое обучение, воспитание и просвещение;
- отслеживание выполнения принятых решений и др.

В проекте для бассейна реки Пьяна предусматривается:

- возрождение деятельности Водного Совета реки Пьяна, в который объединились главы администраций Сергачского, Пильнинского, Сеченовского, Бутурлинского, Перевозского районов;
- разработка Водного плана для реки Пьяна в соответствии с выполняемыми функциями;
- проведение трех конкурсов:
 - конкурс на лучший урок о реке Пьяна;
 - конкурс практических акций «Дни Действий в защиту Пьяны»;
 - конкурс рисунков и фотографий «Сокровища реки Пьяна»
- организация работы передвижной выставки лучших конкурсных работ.

Выводы:

Применение бассейновых принципов управления в преломлении к малым рекам позволяет всем заинтересованным сторонам объективно и всесторонне оценить целесообразность и результативность реализации водоохранных проектов, что позволяет повысить эффективность бюджетных расходов. Для принятия решения о строительстве дамбы, изменения русла реки, размещения объекта водозабора или сброса сточных вод, а также при выборе технологии очистки стоков необходимо рассматривать влияние этого решения на весь речной бассейн, то есть оценивать межмуниципальный эффект.

Необходимо развитие данного инструмента участия общественности в принятии экологически значимых управленческих решений. Водная стратегия России предусматривает поэтапное изменение статуса окружных бассейновых советов как координирующих органов на органы, принимающие практические управленческие решения по вопросам осуществления государственной водной политики, в том числе решений, связанных с реализацией инвестиционных проектов строительства, последствия которых могут затронуть другие районы бассейнового округа. Необходимо направить усилия органов государственной власти области, органов местного самоуправления, Бассейнового совета Верхневолжского бассейнового округа на распространение опыта и создания условий формирования межмуниципальных водных советов бассейнов малых рек в регионах, входящих в его округ.

В Нижегородской области, в первую очередь, необходимо внедрять межмуниципальные водные советы на территории тех муниципальных образований, где водные объекты испытывают наибольшее антропогенное воздействие. Положения о функционировании данных структур необходимо закреплять в нормативно-правовых актах Нижегородской области, различных концепциях и целевых программах.

Таким образом, проект направлен на повышение эффективности государственного и муниципального управления водными ресурсами и оптимизацию деятельности по охране водных объектов. Кроме того, реализация проекта позволяет поднять роль местных сообществ в природоохранной деятельности, что также будет способствовать привлечению дополнительного финансирования на экологические проекты и программы.