

УДК 38

В статье рассматриваются вопросы реализации бассейнового подхода к управлению в области использования и охраны водных объектов, который имеет длительную историю развития в нашей стране. Однако ни Водный кодекс 2006 г., ни принятые впоследствии нормативно-правовые акты не устранили тех недостатков, которые были заложены в процессе формирования этого института. Автор не только раскрывает проблемы бассейнового подхода к управлению в области использования и охраны водных объектов, но и предлагает пути их решения, анализирует мнения специалистов по данному вопросу.

Ключевые слова и фразы: управление в области использования и охраны водных объектов; бассейновый подход; бассейновый совет.

Владимир Андреевич Долженко

*Кафедра экологического, земельного и трудового права
Ставропольский государственный университет
vovajus@gmail.com*

БАССЕЙНОВЫЙ ПОДХОД КАК ОСОБЕННОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ®

Бассейновая система организации управления использованием и охраной водных объектов представляет одну из наиболее сложных проблем водного права.

Объективная необходимость комплексного управления водными ресурсами, основанного на бассейновом принципе, признана сегодня во всем мире. Страны с различным государственным устройством вынуждены искать пути взаимодействия участников водохозяйственного комплекса и совместно решать задачи его развития в рамках бассейнов водных объектов. Так, например, результатом многолетних обсуждений членами Европейского союза комплексной политики по управлению водными ресурсами стало закрепление бассейнового принципа управления водными ресурсами в новой Рамочной директиве ЕС по воде 2000 г.

Основоположителем бассейнового принципа управления является О. С. Колбасов. Он отмечал, что еще на ранних стадиях крупных законопроектных работ в области советского водного законодательства (1925-1929 гг.) было замечено, что в отличие от земли, ее недр, лесов, которые без всякого ущерба для их правильной эксплуатации могут быть поделены между республиками, краями, областями и районами, воды не поддаются такому делению. В силу присущих им естественных свойств, природные запасы воды на более или менее обширных площадях, нередко простирающихся в пределах территорий нескольких смежных республик, краев, областей, районов, оказываются в неразрывной взаимосвязи, образуя так называемые бассейны крупных рек и водоемов. Это обстоятельство приводит к необходимости рассматривать водный бассейн как единый объект государственного управления, независимо от границ административно-территориальных образований, лежащих на площади бассейна [4, с. 126].

В настоящее время управление водными ресурсами на основе бассейнового принципа применяется за рубежом, причем как в странах с централизованной властью, так и в странах с децентрализованной властью и федеративным устройством. В числе стран, воспринявших бассейновый принцип управления, можно назвать Францию, Великобританию, Германию, Испанию, США, Австрию [7, с. 58]. Значение создаваемых в этих странах Бассейновых советов столь велико, что они образно, но отнюдь не преувеличенно, именуется «бассейновыми парламентами» [6, с. 180].

Анализируя отечественный опыт управления водными ресурсами на основе бассейнового принципа, следует, прежде всего, отметить, что система управления на уровне бассейнов не является для России чем-то новым: она активно применялась в советский период. Бассейновые водные управления играли важную роль в Средней Азии (например, на реке Сырдарье), где они реально выполняли функции бассейновых агентств в том, что касалось планирования и выполнения работ [7, с. 63].

В соответствии со ст. 28 Водного кодекса [2, ст. 2381], бассейновые округа являются основной единицей управления, состоят из речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей. В Российской Федерации устанавливается 20 бассейновых округов. Законодательное закрепление бассейновых округов придает им стабильность, легитимность и способствует официальному включению в систему управления и использования водных объектов [1, с. 125].

На основании ч. 4 ст. 29 Водного кодекса Правительством было принято постановление от 30 ноября 2006 г. № 727 «О порядке создания и деятельности бассейновых советов». Согласно этому постановлению, бассейновые советы, осуществляющие разработку рекомендаций в области использования и охраны водных объектов, расположенных в границах бассейнового округа, создаются в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации в целях обеспечения рационального использования и охраны водных объектов.

Бассейновый совет создается решением Федерального агентства водных ресурсов на 5 лет в составе председателя бассейнового совета, двух его заместителей и членов бассейнового совета, которые осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе.

В состав бассейнового совета входят представители федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также представители водопользователей, общественных объединений и общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Нетрудно заметить, что бассейновые советы не являются органами управления использования и охраны вод в административном виде, а их деятельность носит не властный, а рекомендательный характер, что существенно образом принижает публично-правовые начала в водных отношениях [3, с. 114]. Такого же мнения придерживается и Е. Е. Вылегжанина, считающая, что созданные согласно новому Водному кодексу водные управления имеют лишь значение консультативного органа [7, с. 68].

Вопрос о правовом статусе и компетенции бассейновых советов не совсем ясен с точки зрения Конституции РФ, которая предусмотрела лишь три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. Бассейновые советы, являясь межрегиональными консультативными органами, не относятся ни к одной из них.

Можно согласиться с утверждением Т. Г. Калининченко о том, что ст. 29 ВК должна предусматривать не разработку рекомендаций в области использования и охраны водных объектов в границах бассейнового округа, а определенные функции государственного управления, в частности, разработку схем комплексного использования и охраны водных объектов, ведение государственного мониторинга водных объектов, ведение государственного водного реестра [3, с. 115].

Также предлагается придать бассейновым советам кроме статуса рекомендательного органа, статус еще и распорядительного, добавив полномочия по утверждению бассейновых программ по предотвращению негативного воздействия вод, охране водных объектов, мониторингу водных объектов [5, с. 16].

Существует необходимость придания бассейновым советам арбитражных функций для разрешения конфликтных ситуаций или согласования водохозяйственной деятельности. Предоставление соответствующих прав позволило бы советам не только упростить поиск компромиссных решений, но и реализовать сочетание традиционных административных методов управления с действенными экономическими механизмами.

Практика функционирования бассейновых советов показывает, что их авторитет, значение и роль в управлении водными ресурсами определяется должностным положением, профессионализмом, компетентностью и активностью представителей органов и организаций, делегированных в советы. Бассейновые советы не должны быть выдуманной правовой надстройкой, служащей декорацией, ширмой для достижения эгоистических интересов участников, лоббирования различными группами их целей. От коррупции не застрахована никакая структура, если она функционирует в закрытом режиме, не связана с общественностью и специалистами.

Как отмечается в Водной стратегии, совершенствование механизмов координации и взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и водопользователей необходимо осуществлять 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.

В частности, бассейновые советы должны служить обоснованием для проведения федеральных, региональных, муниципальных программ для обеспечения контрольных функций проверяющих органов.

Бассейновые советы должны наделяться государственными функциями управления, использования и охраны водного фонда, именно они должны давать разрешения и заключать договоры на водопользование. Таким образом, в условиях бассейнового принципа управления ни один субъект федерации не сможет решать вопросы водопользования в ущерб соседним территориям. Проведение приоритета бассейнового принципа делает целесообразной установленную Водным кодексом федеральную собственность на водные объекты. Все водные объекты должны находиться в ведении бассейновых советов. Исключение могут составлять лишь обводненные карьеры и пруды, не связанные с водной системой бассейна.

Таким образом, необходимо широко и последовательно проводить в жизнь принцип бассейнового управления в области правового регулирования управления в области использования и охраны водных объектов.

Список литературы

1. **Боголюбов С. А.** Водное законодательство в вопросах и ответах: научно-практическое пособие. М., 2009. 311 с.
2. **Водный кодекс Российской Федерации** // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 23.
3. **Калининченко Т. Г.** Формирование и развитие водного права России (публичные и частноправовые аспекты). М.: Городец, 2010. 198 с.
4. **Колбасов О. С.** Водное законодательство в СССР. М.: Юрид. лит-ра, 1972. 216 с.
5. **Кумзеров В. М., Осинина А. В.** Совершенствование государственного управления использованием и охраной водных объектов и координация деятельности участников водохозяйственного комплекса в рамках реализации Водной стратегии России // Водное хозяйство России. 2010. № 5. С. 4-21.
6. **Сиваков Д. О.** Водное право России и зарубежных государств. М.: Юстицинформ, 2010. 366 с.
7. **Управление водными ресурсами России: международно-правовые и законодательные механизмы:** монография / под ред. А. Н. Вылегжанина. М., 2008. 199 с.