

РАЗРАБОТКА И РЕАЛИЗАЦИЯ СХЕМ КОМПЛЕКСНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ОТЕЧЕСТВЕННОГО И МИРОВОГО ОПЫТА.

Максимов А.А. - член Национального Комитета РФ по Международной гидрологической программе ЮНЕСКО, Заслуженный метеоролог РФ

В российском водном секторе во исполнение установок Статьи 33 Водного кодекса РФ набирает обороты процесс разработки «Схем комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО)».

Этот предплановый информационный документ, систематизирующий материалы о состоянии и использовании бассейнового Водного Фонда, предполагается, станет основой для выбора актуальных эффективных решений при разработке, планировании и осуществлении различных мероприятий по использованию, восстановлению и охране водных объектов, а также для установления лимитов субъектам РФ по водопотреблению и водоотведению. Водохозяйственные и водоохранные мероприятия, намечаемые в СКИОВО, осуществляются через федеральные бассейновые и территориальные программы. В статье кратко рассмотрен многолетний отечественный и зарубежный опыт разработки и осуществления водохозяйственной политики с целью оценки современного положения в водном хозяйстве современной России, в том числе, роли СКИОВО для его развития.

I. СКИОВР как важный элемент предплановых исследований в водном хозяйстве СССР.

При анализе ключевых руководящих документов по разработке СКИОВО неизбежен вывод о том, что методология, заложенная в этих документах, в значительной мере основывается на подходах и инструментах, ранее применяемых в СССР при планировании и управлении водохозяйственным комплексом. По-видимому, такое копирование не вполне правомерно, поскольку в современной России в корне изменились политические и социально-экономические условия деятельности в водном хозяйстве, прежде всего, применительно к собственности на водные объекты, к планированию использования и охраны пресных вод.

Тесная увязка целей и задач общеэкономического развития с задачами водного хозяйства страны характерна практически для всего периода Советской власти. План ГОЭЛРО до настоящего времени остается образцовым документом, иллюстрирующим комплексный подход к выработке стратегии развития и территориальной организации производительных сил.

В 70-х годах в стране был накоплен уже достаточный опыт для внедрения в практику водохозяйственного планирования и проектирования системного, комплексного подхода, при котором учитываются интересы всех отраслей хозяйства - водоснабжения, орошения, промышленности, водного транспорта, рыбного хозяйства, и т.д.

С этой целью Водным законодательством СССР (1970г) предусмотрена разработка бассейновых, региональных и общегосударственных Схем комплексного использования и охраны водных ресурсов (СКИОВР), в которых учитываются не только современные, но и перспективные запросы всех отраслей хозяйства, опираясь на прогноз социально-экономического развития до 2000г., и далее. В «Схемах» предусмотрены меры по экономии и охране водных ресурсов, включая организацию водоохранных зон на водосборе, разработку систем водоохранных мероприятий, в том числе комплексов сооружений по очистке, доочистке и утилизации сточных вод.

Указанные Схемы разработаны для многих рек СССР: Волги, Днепра, Дона, Амударьи, Сырдарьи, Иртыша, и др.

Главной особенностью СКИОВР являлась реализация на законодательной основе мероприятий в их рамках. Важнейшие мероприятия по водохозяйственному обеспечению и охране природы включались в основные директивные документы, такие как Пятилетние планы социально-экономического развития, решения директивных и правительственных органов. Например, можно отметить решения Майского (1966г.) Пленума ЦК КПСС о

развитии мелиорации и водного хозяйства, «Основные направления развития народного хозяйства СССР на 1976-1980 и последующие годы» и другие. При всех издержках и недостатках планирования и реализации водохозяйственных мероприятий обеспечивалось поступательное развитие уникальной водной отрасли, без которого невозможно развитие страны, в целом.

II. Особенности бассейнового планирования использования и охраны водных ресурсов в странах Евросоюза.

При всем разнообразии направлений и форм водохозяйственной политики, в большинстве экономически развитых стран принят бассейновый комплексный подход при решении различных задач водного сектора. В этой связи не существует принципиальных различий между бассейновыми СКИОВР и СКИОВО, принятыми в СССР и России, и соответствующими бассейновыми «планами действий», «планами управления речными бассейнами», «бассейновыми стратегиями», и т.д. Их целью также является реализация конкретных мероприятий по комплексному решению водохозяйственных и природоохранных задач. Это подтверждается следующими примерами:

А) Стратегия и «План Действий» Евросоюза в регионе Дуная.

К началу XXI века почти весь бассейн Дуная оказался на территории Евросоюза (за исключением небольшой части Украины, Молдавии и пока - бывшей Югославии). Это создало новые возможности для усиления геополитических позиций ЕС в регионе, использования потенциала Дуная для усиления конкурентоспособности стран-членов, увеличения потенциала водного и других видов транспорта, использования образовательного потенциала новых членов ЕС, использования богатого природного биоразнообразия в регионе, развития туризма, и т.д. С целью реализации открывшихся возможностей была разработана и утверждена в 2010г. «Стратегия ЕС в регионе Дуная на период до 2020г.» [1]. Основным элементом Стратегии стал «План Действий» в бассейне Дуная, который *можно рассматривать как Индикативный план социально-экономического развития региона*. В нём детально определены макропоказатели и механизмы реализации. При разработке «Плана Действий» определены макропоказатели (цели) по четырём направлениям, включая *охрану окружающей среды в регионе (качество вод, воздуха и почв, экологические риски, охрана биоразнообразия ландшафтов.)*

Принятый в рамках Стратегии «План Действий» предполагает принятие странами-участницами жестких обязательств в этой области. Механизмом реализации Стратегии и Плана Действий являются многочисленные программы ЕС, стоимостью около 130 млрд. Евро, финансируемые из различных существующих Фондов ЕС на период 2007-2013г.г., а также из национальных источников. Следует подчеркнуть, что указанные направления и меры ранжированы по приоритетам и одобрены на уровне Евросоюза.

Акцент в природоохранных мероприятиях сделан на внедрение ключевых установок Рамочной Водной Директивы ЕС. Главной из них является достижение «хорошего качества вод» в бассейне Дуная. Эта установка принята в *«Долгосрочном Плате Управления Бассейном Дуная»*[2], одобренном всеми придунайскими странами в 2009г. Основными элементами Плана, рассчитанного на 10-15 лет, является детальный анализ состояния вод в бассейне Дуная, а также выявление мер, необходимых для выполнения указанной установки РВД ЕС.

ЕС не скрывает трудностей на пути к достижению этой цели. Признается, что к 2015г. по экономическим, административным техническим причинам нереально добиться полного улучшения состояния вод в бассейне в соответствии с требованиями РВД ЕС. В Плате предусмотрены и обоснованы варианты продления этих работ до 2027г.

Вместе с тем, имеются основания полагать, что требования РВД ЕС, хотя и не к 2015г., но все же будут выполнены. *Во-первых*, имеется политическая воля у придунайских стран; они приняли политические обязательства по сотрудничеству в выполнении Плана, которые трансформируются в плановые и управленческие решения на национальном

уровне. Во-вторых, национальные усилия поддерживаются мерами, в том числе, финансовыми, на уровне Евросоюза.

Б) Изменения в водохозяйственной и водоохранной политике Германии после принятия в 2000г. Рамочной Водной Директивы ЕС (РВД ЕС).

Реализуя требования РВД ЕС о достижении к 2015г. «хорошего статуса» водных объектов (т.е. обеспечения высокого качества пресных вод и среды обитания для природной фауны и флоры), правительство Германии, исходило из следующего [3].

1) Эти меры не должны ухудшать положения в стране с водообеспечением населения и отраслей экономики.

2) Для выполнения требований РВД ЕС необходима реализация дополнительных мер правового, технического и экономического характера. Всё это потребовало от немцев укрепления процесса планирования в рамках речных бассейнов на годы вперед. Анализ их действий в этом направлении показывает, что были выполнены работы, аналогичные тем, которые предполагается выполнить в рамках российских СКИОВО. Однако в ФРГ хорошо понимали, что *без реализации дополнительных мер на национальном и местном уровнях невозможно будет выполнить требования РВД ЕС*. Поэтому с 2004г. была усилена работа в бассейнах по сбору и оценке новых данных о состоянии природной среды, прежде всего, состояния речных бассейнов, расширен экономический анализ водопользования, усилены исследования в этих областях. Выработаны единые стандарты для различных речных бассейнов. Была активно подключена общественность к этому процессу. Особое внимание было уделено полевым исследованиям поверхностных и подземных вод, а также охраняемых природных зон. Определены места и виды мониторинга, исследуемых водных объектов по всей стране, разработаны стандартные методы оценки. Указанная работа, выполненная по всей стране, позволила детально оценить состояние поверхностных и подземных вод, создав хорошую основу для выработки эффективных управленческих решений. В частности, была осуществлена оценка около 10 тыс. водных объектов по химическим, физико-химическим и гидроморфологическим показателям, выполнены исследования по оценке вод по биологическим показателям, выявлены наиболее деградированные водные объекты, оценено состояние искусственных водных объектов. Все это позволило классифицировать водные объекты страны в рамках 5 категорий: от «высокий экологический статус» до «плохой экологический статус». Аналогичные оценки были сделаны и по подземным водоносным горизонтам Германии.

Основываясь на указанных оценках и исследованиях, был разработан список дополнительных мероприятий, которые должны быть законодательно включены в будущие водохозяйственные и природоохранные планы и программы. При разработке этих мероприятий, как того требует РВД ЕС, должна быть обеспечена межотраслевая и межрегиональная координация планируемых работ, в которых также обязательным является участие частного сектора, гражданского общества, и т.д. При планировании этих мероприятий особое внимание должно уделяться развитию охраняемых и заповедных территорий, последствиям климатических изменений, защите морской среды, борьбе с паводками, а также охране экосистем и рекреационных зон.

Основные и дополнительные мероприятия, выявленные по результатам мониторинга и исследований, реально финансируются из следующих источников:

- *Фонды ЕС*: Европейский Сельскохозяйственный Фонд для Развития Сельских Районов; Европейский Фонд Развития; Европейский Региональный Фонд Развития;
- *Федеральные субсидии*, во исполнение Закона Германии об улучшении сельскохозяйственной инфраструктуры и охране прибрежных территорий;
- *Субсидии «земель» и муниципалитетов*, которые управляют фондами, включающими средства от сбора налогов, а также платежи за водопотребление и водопользование.

В течение 2010-2015г.г. в Германии только на капиталовложения для выполнения требований РВД ЕС будет дополнительно вложено около 9,4 млрд. Евро.

Из рассмотрения опыта стран Евросоюза по формированию и реализации водохозяйственной и природоохранной политики можно сделать следующие выводы:

- В этих странах широко применяются методы краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного планирования, в т.ч. при организации бассейнового управления водными ресурсами.

- Реализация бассейновых, региональных и территориальных планов комплексного использования и охраны водных ресурсов (водных объектов) в странах ЕС является приоритетной сферой деятельности, которая получает значительную политическую законодательную и финансовую поддержку.

III. Программно-целевой метод планирования в водном хозяйстве США.

III.1. Региональное планирование в водном хозяйстве США

Программно-целевой метод активно применяется во многих экономически развитых странах. В ряде этих стран реализуются программы социально-экономического развития, в том числе программы регионального развития, главным назначением которых было выравнивание условий развития отдельных регионов и обеспечение достойного уровня жизни их населения.

В этой связи особенно интересным представляется опыт США, которые при общей рыночной ориентации экономики осуществили ряд социально-экономических программ, обеспечивающих влияние государства на экономические процессы и поддержку конкурентоспособности страны на мировой арене.

Соединенные Штаты с 1933г. в рамках мер по выводу страны из Великой депрессии стали использовать заимствованный в СССР опыт государственного регулирования народно-хозяйственных процессов. Вмешательство государства в экономику выражалось главным образом во введении элементов центрального планирования, и в первую очередь была начата разработка ряда целевых программ. Одной из них стала масштабная региональная **Программа развития долины реки Тенесси**, которая продолжает свое функционирование до настоящего времени. Программа предусматривает развитие территорий в долине реки Тенесси и предполагает совместное решение ряда частных задач. В их числе можно выделить освоение потенциальных гидроэнергетических ресурсов, расширение водоемов, а также создание новых искусственных водоемов с целью смягчения засушливого климата и создания источников воды для искусственного орошения сельскохозяйственных угодий. В её рамках проводилась комплексная мелиорация земель, выросло производство продукции сельского хозяйства, улучшились условия судоходства на реке Тенесси. Получили развитие сети транспортных коммуникаций региона, улучшились условия жизни населения, созданы новые рабочие места и зоны отдыха в регионе, улучшилась экологическая обстановка.

При этом правительство США, реализуя дорогостоящие мероприятия, исходило из того, что вложение средств предполагает большой срок окупаемости. Например, от инвестиций в развитие судоходства и ГЭС первая прибыль была получена лишь в 1959г. - через 25 лет после начала реализации Программы. Тем не менее, приоритетом Администрации, созданной для управления Программой, было строительство дорогостоящего каскада ГЭС. После окончания строительства Администрация начала отпускать электроэнергию по низким ценам, несмотря на возражения частных энергетических компаний и дала обязательство сохранять такой уровень цен в течение длительного срока. Низкие цены на электроэнергию привлекли в регион значительное количество частных предпринимателей и привели к значительному росту производства в регионе, а также к росту количества рабочих мест, созданию промышленной и социальной инфраструктуры.

В США предполагалось создать еще семь структур, подобных Администрации долины Тенесси, но эти планы были свернуты после смерти президента США Ф.Рузвельта.

В настоящее время указанная практика регионального планирования в США возобновилась. Примером тому может служить создание Комиссии Бассейна Чезапик

(CBC) и Комиссии по Бассейну реки Делавэр (DRBC) [4]. Комиссия DRBC обеспечивает водохозяйственные интересы штатов Делавэр, Нью-Джерси, Пенсильвания и Нью-Йорк. Комиссия CBC представляет интересы штатов Мэриленд, Виржиния, Пенсильвания, и Округа Колумбия.

Опыт работ в регионе залива Чезапик свидетельствует о сложности комплексного управления речным бассейном, особенно в отношении учета интересов большого числа участников, имеющих отношение к воде. Например, Комитет CBC по связям с федеральными агентствами отвечает за координацию деятельности 11 Федеральных Министерств и около 30 подведомственных им органов. В большинстве случаев эта деятельность осуществляется параллельно аналогичной деятельности, осуществляемой правительствами вышеуказанных трех штатов и правительством Вашингтона (Округ Колумбия). Кроме них, партнерами CBC являются 20 фондов, бассейновых организаций, неправительственных организаций и 16 университетов, а также водохозяйственные органы штатов Делавэр, Нью-Йорк и Западной Виржинии. Опыт Комиссии Бассейна залива Чезапик настоятельно свидетельствует о необходимости комплексного бассейнового управления гидрологическими регионами. Вот пример такой необходимости: множественный характер неточечных источников загрязнения в условиях снижения способности естественного самоочищения в водных экосистемах приводит к негативным последствиям, как во всех штатах, так и различных секторах экономики всего бассейна. Проблема может быть решена только через региональный подход. Это предопределяет необходимость, в частности, обращать особое внимание на вопросы управления лесами и на защиту переувлажненных территорий (ветландов), а также необходимость реализации программ контроля стока от сельскохозяйственной деятельности. Он, как известно, является главной причиной все возрастающей проблемы загрязнения залива Чезапик из-за увеличения загрязнения вод азотными и фосфорными соединениями.

Создание вышеупомянутых двух Комиссий было инициировано и поддержано федеральным правительством. В состав Комиссий входят губернаторы соответствующих штатов и представитель федеральных властей, который (в случае Комиссии по Делавэру) назначается Президентом США, а в состав Комиссии по Бассейну залива Чезапик назначается руководителем EPA. Такое усиленное внимание со стороны высшего руководства страны обеспечивает Комиссиям необходимую власть и полномочия для решения водохозяйственных проблем в регионах, включая разработку политики, законодательных и нормативных положений.

III.2 Формирование инвестиционных программ в водном хозяйстве США.

Заслуживает внимания и изучения продолжающийся сейчас процесс формирования инвестиционной инфраструктурной программы в водном хозяйстве США. Подготовленный в 2009г. авторитетной организацией «Американское Общество Гражданских Инженеров» (ASCE) национальный доклад «Оценка состояния американской инфраструктуры» [5] проанализировал состояние, в том числе, водохозяйственной инфраструктуры страны и перспективы ее обновления и развития (включая потребности в финансировании) на период 2009-2014г.г. Заслуживает внимания то, что этот процесс анализа, оценки и выработки решений *традиционно имеет характер общенациональной дискуссии*, в которой участвует профессиональное сообщество, законодатели и гражданское общество. В частности, в выработке предложений участвуют такие американские структуры, как Конгресс США, Госдепартамент, Агентство по охране окружающей среды, Минсельхоз, Минэнерго, Корпус инженеров армии США, влиятельные неправительственные организации, такие как Американская Ассоциация Водной Инфраструктуры (WIN), Американская Ассоциация водохозяйственных работ (AWWA), и т.д. Окончательные решения по формированию соответствующих программ и их финансированию часто принимаются в результате острых дискуссий различных участников водохозяйственной и природоохранной деятельности. Ниже кратко

представлены некоторые ключевые оценки и решения по поддержанию и развитию ключевых аспектов водохозяйственного комплекса США на период 2009-2014г.г.

1. Питьевое водоснабжение и водоотведение

Нехватка финансирования для нормального функционирования американской системы питьевого водоснабжения и водоотведения в 2009-2014г.г. оценена не менее 11 млрд. долл. ежегодно. Эти средства необходимы для замены устаревшей инфраструктуры, которая не соответствует все возрастающим требованиям в этой области. Существующее недофинансирование еще более усугубит ситуацию в предстоящие 20 лет. Достаточно сказать, что сегодняшние потери от протечек чистой питьевой воды в США составляют 28 млн. куб. м в день. В 2009-2014г.г. общие потребности на поддержание систем питьевого водоснабжения и водоотведения США составляют 255 млрд. долларов. В то же время реальное финансирование на этот период не превысит 146,4 млрд. долл. Для улучшения положения в системе питьевого водоснабжения и водоотведения рекомендованы, согласованы и частично реализуются следующие мероприятия: а) Осуществляются меры по увеличению финансирования для улучшения состояния инфраструктуры в секторе питьевого водоснабжения и связанной с ней деятельности посредством разработки комплексной федеральной программы. б) Создается Целевой Фонд по водохозяйственной инфраструктуре для покрытия финансового дефицита в ее поддержании и развитии. Средства Фонда используются на мероприятия по выполнению требований ФЗ «О Чистой Воде» и ФЗ «О Безопасной Питьевой Воде». в) Привлекается широкий спектр финансовых механизмов, таких как ассигнования из общих казначейских фондов, выпуск доходных ценных бумаг, финансирование за счет снижения налогообложения на уровне штатов и местном уровне. Поощряется развитие частно-государственного партнерства, подключение инфраструктурных банков штатов, устанавливаются платежи водопотребителей за определенные виды продукции, а также подключаются инновационные финансовые механизмы, включая налоги для целевого использования при борьбе с загрязнением воды, удалении и очистке сточных вод.

2. Опасные отходы

Работы по реконструкции мест утилизации отходов за последние 5 лет позволили создать около 190тыс. новых рабочих мест и получить 408млн. дополнительных ежегодных доходов для местных общин. Однако в 2008г. в США осталось 188 мест утилизации отходов, всё ещё ожидающих реконструкции. Кроме того, федеральное финансирование проблемы удаления стойких токсичных отходов было урезано, снизившись до 1,08млрд. долл. в 2008г., что является самым низким показателем затрат с 1986г. В 2009 – 2014г.г. общие потребности на поддержание системы удаления опасных отходов в США составляют 77млрд долл., в то время как реальное финансирование на этот период не превысит 33,6млрд долл. Рекомендованы, одобрены и частично реализуется ряд мер в этой области; важнейшими из них являются: а) Пересмотр условий формирования соответствующего федерального фонда, пополняемого из средств от налогообложения корпораций в химической и нефтяной отрасли; б) Введение в действие ФЗ «Реконструкция мест утилизации отходов и восстановление экосистем»; в) Создание Государственной грантовой программы реконструкции мест утилизации опасных отходов.

4. Гидротехнические сооружения (ГТС).

По мере старения ГТС и активизации деятельности в нижних бьефах гидроузлов, число дефектных ГТС в США возросло и превысило 4000, включая 1819 потенциально особенно опасных ГТС. С 2003 по 2009г.г. восстановление каждой дефектной потенциально высокоопасной ГТС, сопровождалось появлением более, чем двух дефектных ГТС. В США сейчас насчитывается более 85000 ГТС, средний возраст которых превышает 51 год. В 2009-2014г.г. общие потребности на реконструкцию дефектных ГТС США составили 12,5 млрд. долл., в то время как реальное финансирование не превысит 5,05млрд. долл.

Среди мер по восстановлению дефектных ГТС основными являются следующие: а) реализация федеральных и на уровне штатов эффективных программ обеспечения

безопасности ГТС, с предоставлением необходимого финансирования, кадрового обеспечения и законодательной поддержкой; б) разработка к 2011г. планов действий в чрезвычайных ситуациях по каждой ГТС, представляющей высокую опасность; в) Включение картирования зон затопления в результате аварий на ГТС, в качестве неотъемлемой составной части Национальной Программы страхования в случае паводков.

5. Защитные дамбы

Более чем 85% из 160000км построенных в США защитных дамб находятся в собственности или управлении на местах. Неизвестна надежность и безопасность многих из этих дамб. Большинство из них имеют возраст более 50 лет. Они были построены в свое время для защиты полей от наводнений. С активизацией хозяйственной деятельности под защитой этих дамб, увеличился риск для здоровья и безопасности людей в случае аварий на дамбах. Ориентировочная стоимость ремонта и восстановления защитных дамб составляет более 100млрд. долл. Общие потребности на ремонт дефектных дамб в США в 2009-2014г.г. составляют 50млрд. долл. В то же время реальное финансирование предоставляется пока в объеме 1,13млрд. долл. Из этих цифр следует, что собственники защитных дамб плохо озабочены поддержанием в должном состоянии этих сооружений. Правительству и Конгрессу США рекомендовано принять ряд мер по улучшению положения в этой сфере. Среди них: а) создать Национальную Комиссию по безопасности защитных дамб; б) завершить Национальную инвентаризацию защитных дамб, независимо от их принадлежности. Обеспечить регулярное уточнение этой инвентаризации; в) одобрить Систему классификации потенциально опасных объектов; создать реальную образовательную и информационную программу в этой сфере; г) внедрить систему страхования для структур, находящихся в зоне защитных дамб; д) увеличить финансирование правительствами всех уровней реализации мер по снижению рисков граждан и собственности; е) разработать и реализовать планы действий в чрезвычайных ситуациях в зонах защитных дамб.

6. Внутренние водные пути.

Средняя буксируемая баржа может заменить 870 трейлеров с тракторами. Из 257 шлюзов, которые все еще эксплуатируются на внутренних водных путях, 30 шлюзов были построены в XIX веке, а остальные 92 имеют возраст более 60 лет. Средний возраст всех федеральных шлюзов около 60 лет, притом, что проектный срок их эксплуатации – 50 лет. Затраты на замену существующей системы шлюзов оцениваются более, чем в 125млрд. долл. В 2009-2014г.г. общие потребности на эти цели оцениваются в 50 млрд. долл., в то время как реальные расходы, как ожидается, не превысят 29,475 млрд. долл. Правительством США рассматривается ряд мер по улучшению положения в этой области.

IV. Перспективы СКИОВО как предпланового «инструментария принятия управленческих решений» в водном хозяйстве России.

Вышеприведённая краткая оценка советского, европейского и американского опыта разработки предплановых водохозяйственных документов свидетельствует о значительной схожести сформулированных в них целей и задач, с целями и задачами разрабатываемых в России СКИОВО. Однако имеются и принципиальные различия, которые связаны с трудностями, которые переживает водохозяйственный комплекс страны. Эти трудности ухудшают качество СКИОВО, что неизбежно затруднит их практическую реализацию. *Вот только некоторые из этих трудностей:*

1. В Постановлении правительства РФ № 833 от 31.12.2006г., утвердившем Правила разработки и реализации СКИОВО, подчёркивается важность того, чтобы при разработке Схем учитывались прогнозы социально-экономического развития РФ на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу по отраслям экономики и по регионам. Однако такие прогнозы в России практически отсутствуют. Имеющаяся законодательная база не описывает важнейшие процедуры планирования и прогнозирования [6]. Отсутствует и стратегическое планирование, которое, по оценке Центра Стратегических

Разработок при правительстве РФ («мозгового центра» правительства РФ), на самом деле, является *«стратегическим декларированием. Документы в этой области готовились в основном с пропагандистской целью и особого практического значения не имели. Стратегии разрабатывались и пылились на полках, а при формировании федеральных целевых программ, бюджетов различных уровней, т.е. при реальном распределении ресурсов в стране, на стратегические приоритеты никто не обращал внимания»* [7].

В таких условиях как бы «повисает в воздухе» ключевой элемент планируемых СКИОВО - формирование и обоснование перечня водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов. Отсутствие или ненадёжная информация социально-экономического характера также не позволит установить обоснованные целевые показатели качества воды в водных объектах, разработать перспективные водохозяйственные балансы, установить целевые показатели уменьшения негативных последствий наводнений, и т.д.

Что касается *регионального* планирования и прогнозирования социально-экономического развития, от руководства субъектов РФ фактически требуют не комплексного решения важных социально-экономических проблем, а «улучшения инвестиционного климата, создания благоприятных условий для развития предпринимательства» [8], [9]. При этом если регионы ослушаются, и будут планировать деятельность в соответствии со своими нуждами и потребностями, их программы не будут рассматриваться в Минэкономике, и им невозможно рассчитывать на какую-либо помощь со стороны Москвы.

Именно такой позицией, по нашему мнению, можно объяснить печальную судьбу Федеральной Целевой Программы «Возрождение Волги», разработанной благодаря огромному труду многих коллективов, под руководством выдающихся учёных-подвижников, академиков Н.Н. Моисеева и В.В. Найденко. Реализация этой ФЦП, по своей научной и практической значимости опередившей время, могла бы значительно улучшить экологическую обстановку и сохранение природных комплексов Волжского бассейна. Однако с начала реализации в середине 90-х годов, финансирование этой Программы неуклонно снижалось, а в 2005г. правительство РФ распорядилось прекратить её выполнение. Это «поставило крест» на системном подходе к развитию жизненно важного для страны Волго-Каспийского региона (в его состав входят 38 субъектов РФ, формирующих основную потенциал страны) [10].

2. Не случайно выше было акцентировано внимание на финансировании водохозяйственной деятельности в СССР, странах Евросоюза и США. *Невероятно велик разрыв в объёмах затрат на эти цели в указанных странах и в современной России!*

Подтверждением тому может являться, например, очень скромное финансирование расходов на реализацию установок утверждённой «Водной стратегии РФ на период до 2020г.» - всего лишь 662, 4млрд руб. на 10 лет из всех источников финансирования.

Глубинные причины неблагоприятного положения в водном хозяйстве РФ вскрыты, казалось бы, в узкопрофессиональном выступлении на парламентских слушаниях в Госдуме в ноябре 2008г. известного российского учёного, директора Института экологии человека, гигиены и окружающей среды, академика РАМН Ю.А. Рахманина [11]. Вот только начало (далее просто невыносимо читать) его выступления:

«Я хотел бы сказать о некоторых причинах, которые порождают нынешнюю экологическую ситуацию. Первое - это отсутствие политической воли, необходимой для решения злободневных экологических вопросов, уход государства от их решения.

Вот пример. Более десяти лет мы работаем над федеральным законом о питьевой воде и питьевом водоснабжении. Довели его до третьего слушания в Государственной думе. Но выходит правительственное постановление: законы отменить, перевести их в разряд технических регламентов. Разработали после этого технические регламенты, подали их в государственные органы, но тут вышло новое постановление - об изменениях к техническим регламентам. Разработали снова и сейчас снова подали. Но дело даже не

в нас. Ситуация в стране становится угрожающей. Более 50% населения использует воду, не отвечающую требованиям, предъявляемым к питьевой воде.

Второе, что я хотел бы отметить, - отказ государства в дальнейшем финансировать разработку предельно допустимых концентраций вредных веществ в окружающей среде. Между тем потребность в такой работе чрезвычайная: на сегодняшний день синтезировано примерно 30 миллионов соединений, ежегодно синтезируются еще около 500 тысяч новых соединений. Об этом убедительно свидетельствуют результаты исследований нашего института. В почве в 25 населенных пунктах только по летучим органическим углеводородам выявлено 180 соединений. По 90% из них нет нормативов. В воздушной среде в квартирах и общественных зданиях выявлено 560 соединений, но 70% не имеют нормативов. В воде выявлено 238 соединений, из них опять-таки 70% не имеют нормативов. В воздухе 80 городов выявлено 426 видов одних только летучих углеводородов. Две трети из них не имеют нормативов. Это притом, что нормативная база огромна, для 4,5 тысячи соединений определены предельно допустимые концентрации. Но это результат исследований, которые финансировались в основном в советские времена. Нынешняя же ситуация является недопустимой. Сейчас о безопасности даже московской водопроводной воды мы точно сказать ничего определенного не можем, потому что выявлялось до 42 соединений летучих углеводородов, но по половине из них нет нормативов. Но и государство, и бизнес отказываются финансировать эти работы...».

Следует подчеркнуть, что такая ситуация характерна и для других сфер водного хозяйства РФ. В этой связи не выдерживает критики ФЦП «Чистая вода» на 2011-2017г.г., утверждённая Постановлением правительства РФ № 1092 от 22.12.2010г. В ней на решение жизненно важных вопросов питьевой воды в 2011-2017г.г. заложено (прогнозно) всего лишь 331,8млрд рублей. При этом из федерального бюджета – 9млрд. руб., из бюджетов регионов – 9млрд руб., а остальные – из внебюджетных источников, прежде всего, частного сектора. **Однако опасен такой подход в реализации жизненно важной для страны Программы.** Мировой и российский опыт «вопиёт» о губительном влиянии частника на сектор питьевого водоснабжения и водоотведения. Из-за ограничений размера статьи приводим только ссылку на более детальные источники по этому вопросу [12], [13].

В свете изложенного едва ли можно ожидать, что утверждённые правительством РФ Правила разработки и реализации СКИОВО в отношении финансового обеспечения реализации Схем, будут выполняться.

3. Следует подчеркнуть принципиальное различие в порядке установления и реализации целевых показателей качества воды в водных объектах, который принят в Рамочной Водной Директиве ЕС и реализуется в странах-членах, а также аналогичных показателей для водных объектов России. В странах ЕС ключевой целевой показатель РВД ЕС: достичь к 2015г. «хорошего качества» вод, заранее выработан и установлен. Для его внедрения перестраивается вся водохозяйственная и природоохранная политика в странах Евросоюза. Это видно на примере Германии, где для реализации указанного требования была разработана и реализована специальная Программа мониторинга водных объектов, а также принят ряд других мер. В её рамках выявлены ключевые проблемы, препятствующие реализации требований РВД ЕС, оценены масштабы работ, которые можно выполнить в рамках действующего законодательства и объёмов существующего финансирования. Это позволило сформулировать и обосновать дополнительные меры, включая потребности в финансировании работ по достижению целей РВД ЕС.

В России положение иное. Требования утверждённых Приказом МПР РФ № 169 от 4 июля 2007г. Методических Указаний по разработке СКИОВО (пар.21) фактически означают, что установление тех или иных показателей качества воды в водных объектах будет зависеть от реального финансирования. Представляется, что такая постановка

вопроса весьма удобна для снятия ответственности за ухудшение состояния водных объектов («нет денег»).

По-видимому, уже сейчас, не дожидаясь разработки СКИОВО, необходимо принимать неотложные конкретные меры по улучшению качества воды в водных объектах, которое неуклонно и катастрофически ухудшается. Об этом бесстрастно свидетельствуют удручающие данные фундаментальной монографии Росгидромета: «Водные ресурсы России и их использование», 2008г., обобщившей 50-летний опыт исследований в этой области.

НЕКОТОРЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. В реальных условиях в российском водохозяйственном комплексе заслуживают внимания предложения об уточнении методических документов по разработке и реализации Схем комплексного и охраны водных объектов (СКИОВО). В частности, важными являются предложения ОАО «Совинтервод» [14], в течение многих лет разрабатывающего аналогичные предплановые документы. Среди его предложений – отказ от неоправданной детализации СКИОВО, сокращение количества этапов разработки Схем с шести до трёх, сокращение количества оформляемых материалов с 18 книг, предусмотренными Методическими указаниями, до 6 книг, и т.д.
2. При разработке СКИОВО следует сделать акцент на формирование и реализацию специальной программы государственного мониторинга водных объектов и охраняемых природных зон, отвечающей требованиям СКИОВО. Так поступили в Германии, укрепив существующую систему мониторинга для удовлетворения требований РВД ЕС о достижении «хорошего качества» водных объектов страны.
3. В сложившейся ситуации следует переориентировать упомянутые выше методические установки по разработке и реализации СКИОВО на установление и достижение более конкретных целевых показателей состояния и использования водных ресурсов. Тем более что некоторые из этих показателей уже определены в «Водной стратегии РФ до 2020г.», одобренной в 2009г., хотя они представлены в ней в виде лозунга, не подкреплённого реальными установками.

Список литературы:

1. Док: European Commission COM (2010)715/4: «European Union Strategy for Danube Region», 2010.
2. Документ Международной Комиссии по Охране Реки Дунай (ICPDR): “Danube River Basin District Management Plan”, №16/151, 14 December 2009.
3. German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, Doc.: “Water Framework Directive. The way towards healthy waters”, 2010.
4. Документ Всемирного Банка: “Evolution of Integrated Approaches to Water Resources Management in Europe and the United States. Some Lessons from Experience”, Washington, April, 2006.
5. Доклад Американского Общества Гражданских Инженеров (ASCE): “Report Card for America’s Infrastructure”, March 25, 2009, www.asce.org/reportcard
6. А. Виссарионов: «Планирование, прогнозирование и трёхлетний бюджет», журнал «Эксперт. Оборудование», № 6, 2008г, http://www.obo.ru/??lang=ru&option=jurnal&task=view&mess_id=923.
7. М.Э. Дмитриев: «В ожидании перспектив», Российская бизнес-газета, №43, 10 ноября 2009г.
8. Распоряжение правительства РФ от 14.06.2001г., № 800-р «О совершенствовании деятельности по разработке, утверждению и реализации программ экономического и социального развития субъектов РФ».
9. Приказ Минэкономразвития РФ от 17.06. 2002 №170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов РФ».
10. А.А. Максимов: «Геополитическая экспансия Запада в Волго-Каспийском регионе» // Обозреватель – Observer, № 10, 2005г. – №2, 2006г.
11. Лев Фёдоров, Сообщение ЕСО-HR.3014, 4 ноября 2008г.
12. И.К. Комаров и др. «Приватизация водных услуг: благо или бедствие?», Журнал «Использование и охрана природных ресурсов в России», №5 (101), 2008г.
13. М.Я. Лемешев и др. «Мировой опыт пока ничему не учит. О разрухе в водохозяйственном комплексе России», авт. изд., М., 2011г., УДК 556, ББК 28.082.
14. А.А. Марченко: «Проблемы разработки СКИОВО и НДВ, и некоторые пути их решения», Журнал «Водное хозяйство России», № 3, 2009г.