

НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЗАДАЧИ РОСВОДРЕСУРСОВ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА ВОДНЫХ РЕСУРСОВ
Марина Валерьевна Селивёрстова

Гарантированное обеспечение водными ресурсами, организация рационального использования и охраны водных объектов являются одними из важнейших условий, необходимых для устойчивого экономического развития и социального благополучия населения Российской Федерации, сохранения благоприятного состояния природных экосистем.

Россия располагает следующими водными ресурсами: около 3 млн. рек и ручьев, 2,7 млн. озер, около 1 млн. кв. км участков морей в пределах внутренних морских вод и территориально-го моря Российской Федерации, примыкающих к береговой линии протяженностью 44,9 тыс. км. Среднегоголетний объем речного стока составляет 4,3 тыс. куб. км в год, годовой ресурсный потенциал подземных вод оценивается почти в 400 куб. км, в том числе объем разведанных запасов подземных вод, пригодных для водоснабжения и орошения земель, – 34 куб. км.

В настоящее время для обеспечения нужд населения и экономики используется около 80 куб. км воды в год или менее 2% ресурсов речного стока и 20% разведанных запасов подземных вод. Вместе с тем в густонаселенных и экономически развитых регионах, а также в маловодных районах России нагрузка на водные объекты существенно выше. Например, в средние по водности годы объемы забора воды составляют в Ставропольском крае 50%, в Республике Калмыкия – 22,6%, в Московской области и Москве – 21%, в Белгородской, Оренбургской, Челябинской областях и Краснодарском крае – 10–13% водных ресурсов этих территорий, а в маловодные годы указанные коэффициенты использования водных ресурсов возрастают в два и более раза. Следует также отметить, что высокие требования по объемам и режиму предоставления водных ресурсов (без их изъятия из водных объектов) для обеспечения своих нужд предъявляют отрасли гидроэлектроэнергетики, водного транспорта и рыбного хозяйства.

Сегодня на водных объектах России создан и функционирует один из крупнейших в мире водохозяйственных комплексов, включающий более 30 тыс. водохранилищ и прудов многолет-

него и сезонного регулирования стока поверхностных вод, суммарная полезная емкость которых составляет 8% среднегодового стока рек страны, сеть каналов межбассейнового и внутрибассейнового перераспределения стока и водохозяйственных систем водотранспортного назначения, позволяющую осуществлять переброску водных ресурсов в объеме до 17 куб. км в год, а также объекты инженерной защиты территорий, в том числе дамбы протяженностью свыше 10 тыс. км, для предотвращения негативного воздействия вод.

Государственное управление в сфере использования и охраны водных объектов и обеспечения развития и устойчивой работы водохозяйственного комплекса России, имеющего сложную имущественную и отраслевую структуру, осуществляется в настоящее время несколькими федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с разграничением их полномочий, установленным законодательством Российской Федерации.

Федеральное агентство водных ресурсов (далее – Агентство, Росводресурсы) было создано в 2004 году как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов. Агентство находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и осуществляет свою деятельность непосредственно или через свои территориальные (бассейновые) органы, подведомственные организации во взаимодействии с другими органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. Структуру Агентства образуют центральный аппарат Агентства, 15 территориальных органов – бассейновых водных управлений, обеспечивающих реализацию предусмотренного Водным кодексом Российской Федерации бассейнового принципа управления водными ресурсами страны по 20 бассейновым водным округам, а также 50 федеральных государственных учреждений, обеспечивающих эксплуатацию гидротехнических сооружений федерального значения и выполнение водохозяйственных работ.

В соответствии с Положением о Федеральном агентстве водных ресурсов, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 года №282, Агентство:

- организует территориальное перераспределение стока поверхностных вод и пополнение водных ресурсов подземных водных объектов, осуществляет меры по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, по охране водохранилищ, водные ресурсы которых используются для обеспечения водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации, а также морей или их отдельных частей, по предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, по ликвидации последствий указанных явлений;
- осуществляет в установленных законодательством Российской Федерации порядке и пределах полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов исполнительной власти в сфере водных ресурсов, а также владение, пользование и распоряжение водными объектами, отнесенными к федеральной собственности;
- устанавливает режимы пропуска паводков, специальных попусков, наполнения и сброски (выпуска воды) водохранилищ;
- осуществляет ведение государственного водного реестра и Российского регистра гидротехнических сооружений, регистрацию актов о предоставлении водных объектов в пользование, переходе и прекращении прав пользования водными объектами, гидрографическое и водохозяйственное районирование территории России, разработку и реализацию схем комплексного использования и охраны водных объектов, организацию проведения государственного мониторинга водных объектов, разработку автоматизированных систем сбора, обработки, анализа, хранения и выдачи информации о состоянии водных объектов, водных ресурсах, режиме, качестве и использовании вод;
- осуществляет предоставление в пользование водохранилищ и озер, водные ресурсы которых используются для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водо-



снабжения двух и более субъектов Российской Федерации, а также морей или их отдельных частей;

– осуществляет функции государственного заказчика межгосударственных, федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в сфере деятельности Агентства, функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание и реализацию функций Агентства, размещает заказы и заключает государственные контракты и иные договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд, а также иные функции, связанные с исполнением возложенных на Агентство полномочий.

Ряд функций по государственному управлению в сфере водных ресурсов на федеральном уровне осуществляют также Минприроды России (выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование), Роснедра (предоставление в пользование и охрана подземных водных объектов), Росприроднадзор (государственный контроль и надзор), Росгидромет (гидрологический и гидрохимический мониторинг поверхностных водных объектов). Управление федеральным имуществом в сфере водных ресурсов (частью объектов водохозяйственных комплексов) применительно к своим сферам деятельности осуществляют Минсельхоз России, Росморречфлот и находящиеся в их ведении организации.

В соответствии с Водным кодексом Российской Федерации с 2007 года органам государственной власти субъектов Российской Федерации передано осуществление следующих отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений:

- предоставление в пользование водных объектов или их частей (за исключением случаев предоставления для нужд обороны и безопасности государства);
- осуществление мер по охране водных объектов;
- осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, полностью расположенных на территории субъектов Российской Федерации.

Указанные полномочия переданы в отношении всех водных объектов, находящихся в федеральной собственности, за исключением 72 водохранилищ и озер, чьи водные ресурсы используются для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации, а также морей или их частей, полномочия Российской Федерации в отношении которых осуществляют Росводресурсы.

Состояние водных объектов, эффективность использования водных ресурсов страны в значительной степени зависят не только от деятельности непосредственно в сфере водных ресурсов, но также от проведения технической и технологической модернизации в таких отраслях экономики, как топливно-энергетический комплекс, жилищно-коммунальное хозяйство, строительство, промышленность, сельское хозяйство, относящихся к сферам ведения Минэнерго России, Минрегиона России, Минпромторга России, Минсельхоза России.

В области управления водными ресурсами, водопользования и охраны водных объектов можно выделить ряд проблем, которые необходимо разрешить в процессе модернизации экономики и социальной сферы Российской Федерации. К ним относятся:

1. *Преодоление локальных и сезонных дефицитов водных ресурсов.* Россия относится к числу стран, наиболее обеспеченных водными ресурсами, однако по территории страны водные ресурсы и объемы их использования распределены крайне неравномерно. На многих водохозяйственных участках бассейнов таких рек, как Волга, Дон, Кубань, Иртыш, Обь, Урал, рек Северного Кавказа, впадающих в Каспийское море, в маловодные годы наблюдаются значительные дефициты водных ресурсов. В целом по стране суммарный объем дефицита водных ресурсов в маловодные годы оценивается в 14,3 куб. км.

2. *Снижение (исключение) неэкономичного использования водных ресурсов.* Основными факторами неэкономичного использования водных ресурсов в экономике страны являются применение устаревших водоемких производственных технологий и высокий уровень (до 8 куб. км в год) потерь воды при транспортировке.



3. *Предотвращение загрязнения и улучшение качества природных вод.* Практически все поверхностные и некоторые подземные водные объекты в районах размещения крупных населенных пунктов, промышленных и сельскохозяйственных комплексов вследствие неудовлетворительного состояния водопроводно-канализационного хозяйства, недостаточной мощности очистных сооружений, аварий на нефтепроводах и других объектах, а также загрязнения водосборных территорий подвергаются загрязнению. Это отрицательно сказывается на качестве природных вод, создает угрозу здоровью населения и безопасности окружающей среды.

4. *Предотвращение негативного воздействия вод.* Наводнениям, которые превосходят по площади затрагиваемых территорий и наносимому ущербу другие стихийные бедствия, ежегодно подвергается в России в среднем около 50 тыс. кв. км территорий. Общая площадь паводкоопасных территорий составляет в России до 400 тыс. кв. км. В последние годы ежегодный ущерб от наводнений составлял около 2 млрд. рублей, при этом основными причинами их возникновения были застройка паводкоопасных территорий, недостаточная обеспеченность поселений и объектов экономики сооружениями инженерной защиты от негативного воздействия вод, снижение пропускной способности русел рек вследствие природных процессов и деятельности человека.

Другой серьезной проблемой, связанной с негативным воздействием вод, является разрушение берегов рек и водохранилищ. Протяженность эрозионно опасных берегов составляет около 40 тыс. км, зоны разрушения затрагивают территории 450 населенных пунктов.

5. *Обеспечение безопасности гидротехнических сооружений.* По данным Российского регистра гидротехнических сооружений, в России более 26 тыс. потенциально опасных гидротехнических сооружений различного назначения, ведомственной принадлежности и форм собственности. По данным Ростехнадзора, около 6 тыс. объектов находятся в неудовлетворительном техническом состоянии, что создает риски аварий и возникновения чрезвычайных ситуаций.

6. *Оптимизация управления федеральным имуществом в сфере водных ресурсов.* Несмотря на создание в 2004 году в системе федеральных органов исполнительной власти Росводресурсов как специализированного агентства, осуществляющего функции по управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов, до настоящего времени сохраняется ведомственная разобщенность имущественных объектов водохозяйственного комплекса (каналов, водохранилищ и гидротехнических сооружений) межотраслевого значения, используемых для водообеспечения различных отраслей экономики, и организаций, эксплуатирующих такие объекты. Например, значительное количество таких объектов и организаций, в том числе в бассейне р. Кубань и других вододефицитных районах страны, находится в ведении Минсельхоза России, что является своего рода рудиментом ранее существовавших систем управления в области водного хозяйства. Ведомственная разобщенность имущественных объектов водохозяйственных комплексов межотраслевого назначения и эксплуатирующих их организаций снижает эффективность государственного управления федеральным имуществом в сфере водных ресурсов и мер водохозяйственного регулирования по обеспечению комплексного использования водных ресурсов в условиях их дефицита.

Необходимость разрешения названных выше проблем обусловила разработку и утверждение Правительством Российской Федерации ряда основополагающих документов стратегического планирования развития водохозяйственной отрасли в целом и определила основные цели и задачи Агентства.

В соответствии с положениями Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года основными целями деятельности Росводресурсов являются обеспечение условий для устойчивого водопользования при сохранении водных экосистем, а также обеспечение безопасности и защита населения и объектов экономики от негативного воздействия вод.

Для достижения этих целей Агентство решает следующие задачи:

- обеспечение социально-экономических потребностей в водных ресурсах;
- предотвращение и снижение опасных последствий наводнений и других видов негативного воздействия вод;



– обеспечение безопасности гидротехнических сооружений (ГТС), подведомственных Агентству, и содействие в обеспечении безопасности ГТС субъектов Российской Федерации посредством предоставления субсидий федерального бюджета.

В целях обеспечения потребностей вододефицитных регионов в водных ресурсах в 2009 году были построены 3 водохранилища суммарной емкостью 185 млн. куб. м, а за период 2005–2009 годов – 24 водохранилища и системы водоподачи суммарной емкостью 1612 млн. куб. м.

В отдельных регионах проблема ликвидации вододефицита не может быть решена путем строительства новых водохранилищ. В таких регионах основными направлениями работы по обеспечению потребностей в водных ресурсах являются рационализация водопользования, установление квот забора водных ресурсов из водных объектов и сброса в них сточных вод, а также установление сбалансированных режимов наполнения и сработки запасов воды для существующих водохранилищ.

Рационализация водопользования обеспечивается Росводресурсами посредством разработки нормативов допустимых воздействий на водные объекты, схем комплексного использования и охраны водных объектов, согласования нормативов допустимых сбросов и условий договоров водопользования, вынесения решений о предоставлении в пользование водных объектов.

По состоянию на 1 января 2010 года в государственном водном реестре зарегистрировано 19 212 актов о предоставлении прав пользования водными объектами, в том числе в 2009 году зарегистрировано 10 518 актов. В то же время значительное количество водопользователей продолжает использовать водные объекты на основании ранее выданных долгосрочных лицензий на водопользование. Агентством ежеквартально осуществляется мониторинг выполнения условий водопользования, установленных в актах на право пользования водными объектами.

Предоставление водных объектов в пользование напрямую связано с формированием доходов федерального бюджета от платы за пользование водными объектами и водного налога. В 2009 году объем поступлений доходов в федеральный бюджет от платы по договорам водопользования составил 5,47 млрд. рублей, по водному налогу за водопользование, осуществляемое на основании ранее выданных долгосрочных лицензий, – 8,09 млрд. рублей.

Оптимизация режимов использования водных ресурсов и работы водохранилищ в бассейнах рек с регулируемым стоком – одно из важнейших направлений деятельности Росводресурсов по обеспечению социально-экономических потребностей в воде и одновременно по предупреждению и снижению опасных последствий наводнений. Агентством созданы межведомственные оперативные (рабочие) группы по регулированию режимов работы водохранилищ и водохозяйственных систем в важнейших водных бассейнах страны, в частности в зонах деятельности Амурского, Верхне-Обского, Донского, Енисейского, Кубанского, Ленского, Московско-Окского, Невско-Ладожского и Нижне-Волжского бассейновых водных управлений. При центральном аппарате Агентства функционирует межведомственная оперативная группа по регулированию режимов работы водохранилищ Волжско-Камского каскада.

Меры по оптимизации использования водных ресурсов водохранилищ на реках с регулируемым стоком, реализуемые с максимально возможным учетом и балансом интересов отраслей экономики, позволили в 2009 и 2010 годах обеспечить пропуск паводков в прогнозируемых параметрах, без возникновения масштабных чрезвычайных ситуаций, а также создать максимально возможные в условиях маловодья запасы водных ресурсов для удовлетворения потребностей населения и экономики в летне-осенние и зимние периоды, в том числе в зонах водохранилищ Ангаро-Енисейского каскада после аварии на Саяно-Шушенской ГЭС.

В целях предотвращения и снижения последствий наводнений и других видов негативного воздействия вод в 2009 году завершено строительство 22 сооружений инженерной защиты протяженностью более 70 км. Суммарная протяженность таких объектов, введенных в действие в 2005–2009 годах, составила более 500 км. В 2009 году выполнены работы по увеличению пропускной способности русел рек суммарной протяженностью 654 км. В целом за период 2005–2009 годов расчищено, углублено и зарегулировано 2904 км русел рек.

Выполненные в 2009 году защитные мероприятия от наводнений и других негативных воздействий вод позволили предотвратить нарушение жизнедеятельности более 500 тыс. человек, проживающих в зонах вероятного затопления и обрушения берегов.



В области безопасности гидротехнических сооружений Росводресурсы обеспечивают осуществление работ по реконструкции, капитальному и текущему ремонту на ГТС, находящихся в федеральной собственности и ведении Агентства, и выполняют функции главного распорядителя средств федерального бюджета, предоставляемых в виде субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на капитальный ремонт ГТС, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, и бесхозяйных ГТС. Работы по реконструкции, капитальному и текущему ремонту были завершены в 2005–2009 годах на 1118 ГТС, что позволило снизить вероятность возникновения на них аварийных ситуаций и нарушений водопользования.

В целях водоресурсного обеспечения реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года разработана и в августе 2009 года утверждена Правительством Российской Федерации Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года, которая определила основные направления деятельности по развитию водохозяйственного комплекса России, обеспечению устойчивого водопользования, охраны водных объектов, защиты от негативного воздействия вод, а также по формированию и реализации конкурентных преимуществ Российской Федерации в водоресурсной сфере.

Водная стратегия предусматривает достижение к 2020 году следующих индикативных показателей развития водохозяйственного комплекса и характеристик использования и охраны водных объектов:

- гарантированное обеспечение потребностей в водных ресурсах в объеме до 107 куб. км в год (в настоящее время эта потребность составляет около 80 куб. км), что соответствует максимальному прогнозному объему, определенному с учетом темпов роста экономики;
- снижение показателя удельной водоемкости валового внутреннего продукта Российской Федерации с нынешних 2,4 тыс. куб. м воды на 1 тыс. рублей ВВП до 1,4 тыс. куб. м;
- двукратное сокращение потерь воды при транспортировке от водных объектов до водопотребителей;
- уменьшение количества загрязняющих веществ, сбрасываемых в водные объекты со сточными водами, более чем на 40% и, соответственно, увеличение в экономически освоенной части страны доли водохозяйственных участков с удовлетворительным качеством воды;
- увеличение доли защищенных сооружениями инженерной защиты территорий, подверженных наводнениям и другим видам негативного воздействия вод, до 50% и численности защищенного населения не менее чем в два с половиной раза;
- приведение всех аварийных гидротехнических сооружений в нормативное (безопасное) состояние.

В осуществлении мероприятий по реализации Водной стратегии Российской Федерации участвуют более 15 федеральных органов исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральное агентство водных ресурсов, являясь уполномоченным органом исполнительной власти в сфере управления водными ресурсами, осуществляет свою работу по реализации Водной стратегии Российской Федерации в пределах возложенных на Агентство полномочий и направлений деятельности, в постоянном конструктивном взаимодействии с другими органами исполнительной власти и иными участниками водных отношений.

В результате осуществления предусмотренных Водной стратегией Российской Федерации взаимоувязанных мер по обеспечению устойчивой работы объектов водного хозяйства, охране и восстановлению водных объектов, модернизации систем водоснабжения и водоотведения, внедрению в отраслях экономики водосберегающих технологий водохозяйственный комплекс России станет более технологичным и эффективным, а реки, моря и озера страны – чище и безопаснее, другие водные объекты страны получат дополнительную защиту для сохранения чистоты и природных ресурсов.

Учитывая важное значение водного фактора в экологии человека, достижение целей и показателей развития водохозяйственного комплекса России будет способствовать улучшению качества и увеличению продолжительности жизни граждан России, реализации их конституционных прав на благоприятную окружающую среду.