



ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

О БАССЕЙНОВОМ ПРИНЦИПЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ КАК ЧАСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДОКТРИНЫ РОССИИ (на примере Волжского бассейна)

*А.Н. Косариков, д.э.н., проф., заместитель Председателя
Комитета Государственной Думы Российской Федерации по экологии*

Как правило, наибольшая плотность населения и индустриальная нагрузка приходится на бассейны крупных рек. В этом отношении пример Волжского бассейна Российской Федерации является достаточно типичным и чрезвычайно масштабным.

В бассейне реки Волга, занимающем менее 8% (1 млн. 358 тыс. кв. км) территории Российской Федерации, проживает более 40% (57,2 млн. человек) населения страны. Здесь сосредоточено более 45% промышленного потенциала и около 50% сельскохозяйственного производства России. Причем в том числе предприятия нефтехимии, автомобильная промышленность, производство удобрений и другие энергоёмкие, сложные в экологическом отношении отрасли. В бассейне хранится от 50 до 75% запасов удобрений и ядохимикатов Российской Федерации.

Наряду с тем, что сеть рек, составляющих водную систему бассейна, является основным источником питьевого и технического водоснабжения, каскад Волжских гидроузлов обеспечивает 13% энергии, вырабатываемой всем теплоэнергетическим комплексом региона.

Волго-Камская водная система – основная транспортная артерия европейской части России, она входит в структуру основных европейских транспортных коридоров, объем грузопотоков достигает 20 млн.т в год.

Дополнительная нагрузка на бассейн обусловлена и высокой концентрацией месторождений нефтегазовых ресурсов: учтено около 450 месторождений нефти и газа, добыча составляет примерно 80 млн. т нефти и около 40 млрд. куб.м газа в год.

В силу экстремальных нагрузок на территорию констатируется деградация природных экосистем Волжского бассейна, резкое снижение продуктивности рыбного хозяйства, ухудшение качества питьевого водоснабжения. Как следствие – явно выраженные тенденции ухудшения здоровья населения, отрицательный демографический баланс.

Основные конфликты территории

Наибольшие объемы загрязненных вод, сбрасываемых в бассейне Волги, приходятся на крупные города и связанные с ними промышленные агломерации, такие как Москва, Ярославль, Нижний Новгород, Казань, Самара, Саратов, Волгоград, Астрахань. Причем как обеспечение водоснабжения, так и очистка сбрасываемых вод усложняется с движением вниз по основному руслу. В целом, ни один город региона в течение года не обеспечивается питьевой водой, соответствующей стандарту Российской Федерации «Вода питьевая».

Несмотря на различные условия и трансграничное влияние, требования к водоочистке и водоснабжению, как и нормы финансирования соответствующих служб, фактически одинаковы. При этом следует учитывать, что стоимость жилищно-коммунальных расходов в Волжском бассейне составляет около 50% городских бюджетов.

Создание каскада гидротехнических узлов на Волге обусловило снижение скорости водотока и, как следствие, резкий рост бактериальной загрязненности (более чем в 10 тыс. раз).

Это привело к удорожанию процессов питьевого водоснабжения, необходимости использования принципиально иных, значительно более энергоемких и дорогих методов обеззараживания воды.

Фактически в экономическом и административном плане остается нормативно и законодательно не отрегулированной ответственность энергетиков. Формально гидроэлектроэнергия является наиболее дешевой. Однако во многом это связано с тем, что в издержках не учитываются возрастающие затраты муниципалитетов на модернизацию городского водного хозяйства, затраты субъектов Федерации (областей и республик) на восстановление берегов и гидротехнических сооружений. В настоящее время отсутствует и целостная система страхования безопасности гидротехнических сооружений, так что расходы на пропуск паводковых вод целиком ложатся на региональные бюджеты.

Имеет место и конкуренция областей в использовании водных ресурсов. Особенно серьезно это проявляется в энергетической сфере. Создание оптимальных с энергетической точки зрения перепадов уровней воды в равнинных условиях Волги ведет к обширному подтоплению земель, заболачиванию, потере селитебных и сельскохозяйственных угодий. Наиболее близкий по времени конфликт – заинтересованность в «дешевой» энергии Чувашской Республики и потеря территорий, подъем грунтовых вод в Республике Марий Эл и Нижегородской области. В настоящее время отсутствуют четкие нормативно-правовые критерии для разрешения подобных споров.

Это относится и к распределению пограничных зон рыболовства, борьбы с браконьерством.

Конкуренция проявляется и при решении других вопросов: пропуск паводковых вод; режимы накопления водных ресурсов водохранилищами, сохранение возможности уверенного водоснабжения городов и предприятий в период интенсивного срабатывания гидроэлектростанций, в период интенсивного сброса воды в летний и осенний периоды.

Есть проблема и с обеспечением экологической чистоты судоходства. Ответственность и затраты, связанные с сохранением безопасности, руслоуглублением, удалением хозяйственных, фекальных сбросовых вод с судов, требуют более строгой регламентации, согласованности с общеевропейскими нормами.

Интегрированные решения

Сложность и многофакторность проблем жизнеобеспечения и устойчивого развития Волжского бассейна определяет необходимость интегрированных решений, в том числе:

- нормативно-правовой регламентации использования ресурсов бассейна;
- внедрения комплекса передовых технологических решений для устойчивого во-

дообеспечения населения, экономичности коммунального хозяйства муниципальных образований, сохранения сложившихся экосистем бассейна;

- формирования мощных хозяйственных структур для компенсации амортизации водной и всей природно-ресурсной структуры бассейна, обеспечения качественного водоснабжения населения, реализации транспортного и энергетического потенциала, создания условий для экологически устойчивого развития территории бассейна.

Нормативно-правовой блок выхода в экологически сбалансированный режим развития содержит следующие группы положений:

1) ограничения на использование земель, размещение производств и их экологическую чистоту. Требования к логистике складирования и перевозке грузов, условия эксплуатации берегоукреплений, систем водоснабжения и водопонижения;

2) обеспечение экономики покрытия амортизационных издержек, финансирования восстановительных мероприятий, в том числе целевое использование платежей за водные ресурсы, обязательное страхование гидросооружений; арендная плата и ипотека в прибрежной зоне; создание условий для функционирования мощных хозяйствующих экологоориентированных структур;

3) повышение эффективности государственного управления: разграничение компетенции Федерации и субъектов Федерации в охране природной среды бассейна, целевое государственное программирование мер по экономически устойчивому развитию территории.

Причем в содержательной части соответствующего законодательства – проектируемого «Закона о Волжском бассейне» целесообразно иметь следующие положения:

1. Обязательное страхование гидротехнических сооружений производится в соответствии с Законом РФ по реестрам гидротехнических сооружений, в том числе:

1.1. Вводится реестр гидротехнических сооружений федерального уровня, реестр составляется и утверждается специально уполномоченным органом Правительства РФ.

1.2. Вводится реестр гидротехнических сооружений для обязательного страхования на уровне субъекта Федерации.

1.3. Вводится реестр или раздел реестра гидротехнических сооружений для обязательного страхования на уровне местного самоуправления, городов и районов субъектов Федерации.

2. Разрешения на водопользование выдаются специально уполномоченным органом только на компенсационной основе относительно базового уровня водопользования в бассейне, сложившегося к 2000 г. Передача или продажа квот на водопользование осуществляется в порядке, установленном специаль-

ным органом Правительства РФ. Все предприятия и организации ежегодно представляют отчетность по водопользованию в специально уполномоченный орган Правительства РФ по Волжскому бассейну.

3. Квотирование выбросов загрязнителей в атмосферу.

Базовый объем выбросов в атмосферу предприятий и организаций устанавливается на уровне 2000 г. по основным загрязнителям, имеющим парниковый эффект: диоксид углерода (CO_2), метан (CH_4), закись азота (N_2O), гидрофтороуглеводы (ГФУ), перфтороуглеводы (ПФУ) и гексафторид серы (SF_6). Разрешения на эмиссию при открытии новых или развитии имеющихся производств и коммунального хозяйства даются только на компенсационной основе по отношению к базовому уровню. Передача или продажа квот на выбросы в атмосферу осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ.

4. Правительством РФ или его специально уполномоченным органом устанавливаются логистические ограничения на перевозки грузов на территории бассейна. С целью снижения экологической нагрузки на водоохранные зоны, гидротехнические сооружения, в том числе на плотины, мосты, покрытия, влияющие на обмен грунтовых вод, могут вводиться ограничения на методы и способы перевозки грузов вдоль русла рек бассейна в период паводка или при выявлении негативных последствий для природной среды бассейна.

5. Развитие территории бассейна координируется специальными целевыми программами (программой) Российской Федерации. При этом к компетенции специальной целевой программы развития бассейна относятся:

- определение допустимых и базовых уровней водопользования;
- определение базового и допустимого уровней использования атмосферы;
- проектирование логистических ограничений и поощрений по движению грузов и товаров, связанных с защитой среды бассейна;
- научное обоснование предельных антропогенных и техногенных нагрузок;
- разработка рекомендаций по экологически чистым технологиям использования ресурсов бассейна.

6. Функции восстановления и адаптации природных ресурсов бассейна осуществляются предприятиями и организациями всех форм собственности, отвечающими требованиям, установленным Правительством РФ (или специально уполномоченным органом Правительства РФ) к предприятиям и организациям, осуществляющим указанную деятельность на территории бассейна.

Разработка правового блока требует детального анализа состояния гидротехнических сооружений, инвентаризации имущества организаций и механизмов, имеющих отношение к экологической безопасности бассейна.

Необходимо привлечение законодательного опыта стран, наиболее продвинутых в части организации бассейновых структур управления.

Особенного внимания требует правовая проработка гарантий уверенного и высококачественного водоснабжения населения, промышленности и агросектора.

В части новых технологий необходимы опережающие и экономически обоснованные действия. Прежде всего речь идет о гарантированном водоснабжении населения и промышленных отраслей. Перспективным представляется переход на обеззараживание воды озоном.

Установки мощностью до 100-200 тыс.куб.м воды в сутки находятся в пределах экономических возможностей крупных городов. Для очистки сбросов целесообразно внедрение модульных, локальных систем переработки сбросов мощностью от 500 до 1000 куб.м в сутки. Преимущество такого варианта – в экономической доступности и адаптированности к местным условиям. Перспективным представляется долговременное депонирование твердых отходов методами, аналогичными шведской модели рулонного пакетирования. В части диагностики внимание должно быть сосредоточено на системах оперативного автоматического мониторинга водной среды, включая спутниковый контроль. Такой подход соответствует экономическим возможностям системы предупреждения и локализации аварийных ситуаций.

Нормативно-законодательные акты и технологические решения должны опираться на организационно-хозяйствующие субъекты, способные выполнить целевые установки устойчивого развития бассейна.

Предполагаю, что оптимальным решением является создание мощной эксплуатирующей организации в виде Российского акционерного общества (РАО) «Волга». Её структуру и основные задачи можно изложить следующим образом.

• *Цели:*

- снижение уровня экологической опасности в водоохранных и природоохранных зонах, уменьшение риска техногенных катастроф;
- улучшение качества жизни населения, проживающего в бассейне рек Волга и Кама;
- создание условий для цивилизованного ведения бизнеса и безопасной для экосистем жизнедеятельности человека в водоохранной зоне;
- побуждение хозяйствующих субъектов к ведению деятельности, имеющей природоохранный характер.

• *Проблемы:*

- структура и состав основных фондов (берегозащита, шлюзы, плотины, портовые сооружения и пр.) не соответствуют современным требованиям к их эксплуатации и требуют капиталовложений для модернизации;
- ведомственная разобщенность и отсутствие властной вертикали препятствуют выделению приоритетов в инвестировании

средств и приводят к распылению последних в бюджетах разных уровней;

- деятельность частных компаний и населения в водоохранных зонах не регламентируется должным образом государственными органами управления. Принцип индивидуального подхода приводит к ситуации, когда проблемы эксплуатации инженерных сооружений не принимаются во внимание;

- частные инвестиции не идут даже в такой прибыльный сектор экономики, как переработка промышленных и биологических отходов, из-за невозможности прохождения массы согласовательных процедур и отсутствия единых стандартов.

- **Преимущества:**

- наличие единого комплекса однотипных фондов сформированной в предыдущие годы системы управления крупными народнохозяйственными объектами позволяет достаточно быстро восстановить принцип централизованного управления ресурсами, находящимися в государственной собственности, снизить уровень противоречий между ведомствами и органами государственного и местного самоуправления;

- накопленный опыт введения рыночного типа хозяйствования в естественных монополиях в 90-е годы дает возможность избежать предыдущих ошибок в управлении финансовыми и материальными потоками и искать цивилизованные способы дополнительного внебюджетного финансирования;

- тенденция к построению единых транспортных коридоров «Север – Юг», «Запад – Восток» позволяет говорить о возможности более интенсивной коммерческой эксплуатации водных путей и инженерных сооружений.

- **Средства:**

- введение системы рентных платежей для пользователей водными ресурсами. Дополнение энерготарифов на электроэнергию, вырабатываемую на ГЭС Волжского каскада, такой рентной составляющей, которая позволит довести ее себестоимость до себестоимости электроэнергии, вырабатываемой на крупных ТЭЦ. Целевое использование этой составляющей на модернизацию и строительство дамб и плотин, реконструкцию шлюзового хозяйства. Введение системы единых тарифов за пользование акваториями портов и прохождение через шлюзы;

- централизация средств в бюджетах всех уровней, направляемых на содержание бассейнового хозяйства. Финансирование через РАО приоритетных направлений по методу целевых комплексных программ. Создание единой системы снабжения и закупок. Проведение единой кредитной и инвестиционной политики под жестким государственным контролем;

- передача в оперативное управление РАО профильного имущественного комплекса, находящегося в государственной собственности;

- включение в состав единого хозяйственного комплекса портовых и причальных сооружений, находящихся на балансе акционерных обществ и не используемых в настоящее время, в обмен на акции РАО «Волга»;

- создание фондовых инструментов для привлечения средств профильных инвесторов.

Масштабность задач, относящихся ко всем трем блокам: законодательному, технологическому и организационному, их взаимосвязанность и интегральный характер реализации предполагают определенную этапность достижения поставленных целей.

На первом этапе необходимо провести детальную инвентаризацию имущества, относящегося к системам обеспечения экологической и гидротехнической безопасности в бассейне. Необходима классификация имущества по виду собственников: Федерация, субъекты Федерации, муниципалитеты, компании и предприятия.

Одновременно ведется подготовка законодательно-нормативной базы, анализ технологического опыта, законодательных актов наиболее продвинутых в этом отношении стран.

Формируется база данных и информационных систем для функционирования объединенной организационно-хозяйственной структуры РАО «Волга».

Второй этап: представление документации в соответствующие властные органы, в том числе представление законопроекта «О бассейне Волги» в Государственную Думу Российской Федерации, подготовка чтений законопроекта; представление проекта постановления Правительства Российской Федерации об учреждении Федерального государственного унитарного предприятия с последующим преобразованием.

Одновременно ведется активный диалог с властными структурами регионов, заинтересованными компаниями и политиками. Создаются пилотные проекты питьевого водоснабжения и модернизации коммунальных хозяйств.

Третий этап. Преобразование Федерального государственного предприятия «Волга» в Российское акционерное общество «Волга» с созданием сети дочерних акционерных обществ субъектов Федерации, расположенных на территории Волжского бассейна. Формирование информационно-коммуникационной системы управления структурой региональных подразделений РАО «Волга». Развертывание широкомасштабной программы модернизации систем водоподготовки, очистных сооружений, технологий берегоукрепления и управления водными потоками в бассейне. Вывод РАО «Волга» на стабильный в организационном и экономическом отношении режим работы.