

Долженко Владимир Андреевич

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

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.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2011/8-1/19.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2011. № 8 (14): в 4-х ч. Ч. I. С. 81-83. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2011/8-1/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

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*

БАСЕЙНОВЫЙ 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 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 обособованием 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., Оснина 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.

BASIN APPROACH AS MANAGEMENT PECULIARITY OF WATER BODIES USE AND PROTECTION**Vladimir Andreevich Dolzhenko***Department of Environmental, Land and Labour Law
Stavropol' State University
vovajus@gmail.com*

The author discusses the implementation of basin approach to the management applicable to water bodies use and protection, which has a long history of development in our country, mentions that neither the Water Code of 2006, nor subsequently adopted normative-legal acts have eliminated the drawbacks that were enshrined during this institution formation, the author not only reveals the problems of basin approach to the management applicable to water bodies use and protection, but also suggests their solutions and analyzes experts' opinions on the matter.

Key words and phrases: management applicable to water bodies use and protection; basin approach; Basin Council.

УДК 271.2

Статья посвящена характеристике ряда фондов Государственного архива Российской Федерации в плане наличия в них документов, посвященных истории Русской Православной Церкви в Забайкалье. Приводится название фондов и отдельных дел, содержащих в себе материалы по православию в регионе. Делается попытка оценить степень отражения различных аспектов православной истории края в документах одного из центральных архивов России.

Ключевые слова и фразы: православие; архив; фонд; описание; дело; религия; епархия; Сибирь; Синод; Русская Православная Церковь.

Евгений Викторович Дроботушенко, к.и.н., доцент

Кафедра политологии

Исторический факультет

Забайкальский государственный гуманитарно-педагогический университет им. Н. Г. Чернышевского

DRZZ@yandex.ru

**МАТЕРИАЛЫ ПО ИСТОРИИ ПРАВОСЛАВИЯ В ЗАБАЙКАЛЬЕ
В НЕКОТОРЫХ ФОНДАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО АРХИВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ[©]**

Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ) – один из центральных архивов России, в котором хранится значительный объем документов по различным аспектам истории государства. Не является исключением и история православия, Русской Православной Церкви.

Особенность архива в том, что значительная часть дел касается истории советского периода [3, д. 1, 18, 32, 44, 137, 441, 450, 451]. В то же время часть фондов посвящена досоветскому периоду.

По содержанию дела, вслед за архивными описями, разделим на две части: досоветского времени и советского.

Специального объемного фонда по истории религии в период до установления советской власти нет. Причем это касается как православия, так и католицизма, иудаизма, ислама или какой-либо иной религии. В то же время отдельные документы, относящиеся к самым разным фондам, в определенном объеме содержат информацию по истории той или иной религии. Отметим, что дел подобного рода немного. Преобладают дела, содержащие данные именно по православию.

Отдельно остановимся на некоторых фондах, содержащих документы по истории Забайкалья, причем как в контексте истории Сибири в целом, так и рамках Нерчинского и Верхнеудинского уездов Иркутской губернии или же в рамках Забайкальской области. В любом из названных ракурсов число дел небольшое. Тем более это касается истории православия в регионе.

Фонд 926 «Есипов Григорий Васильевич» содержит значительные материалы по самым различным аспектам отечественной истории. Назван он по имени историка Г. В. Есипова, некоторое время заведовавшим архивом министерства императорского двора. Он известен также как автор научных заметок. Среди наиболее известных его публикаций есть и статьи по истории православия и старообрядчества. Пожалуй, наиболее значим двухтомный труд «Раскольничьи дела XVIII столетия» [5; 6].

Среди достаточно большого количества дел, составляющих данный фонд, затрагивающих тем или иным образом историю православия очень немного. Отметим также, что среди имеющихся дел, содержащих сведения конкретно о православии в Забайкалье, нами не встречено.