

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ СТРУКТУРЫ ВОДНОГО КАДАСТРА ПО УСТЬЕВЫМ ОБЛАСТЯМ РЕК РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ

Р. А. Терехова¹

¹Арктический и антарктический научно-исследовательский институт, Санкт-Петербург, Россия

IMPROVEMENT AND DEVELOPMENT OF WATER CADASTR STRUCTURE FOR THE RUSSIAN ARCTIC RIVERS ESTUARINE AREAS

R. A. Terekhova¹

¹Arctic and Antarctic research institute, St. Petersburg, Russia

Рассмотрены научные основы и необходимость совершенствования правовой системы государственного мониторинга поверхностных водных объектов на примере устьевых областей рек Российской Арктики.

The scientific basis and the need to improve the legal system of surface water bodies state monitoring on the example of estuarine areas of the Russian Arctic rivers are considered.

Система государственного мониторинга поверхностных водных объектов Российской Арктики осуществляется в соответствии с правовыми и нормативными актами федерального и ведомственного уровня.

На федеральном уровне научные основы организации и функционирования системы государственного мониторинга поверхностных водных объектов Арктической зоны Российской Федерации (далее АЗРФ), включая устьевые области рек, базируются на правовых документах [1], Постановлениях Правительства, вытекающих из норм Земельного и Водного кодексов [2-3]. Вместе с тем, ряд принятых документов федерального уровня вступают в противоречие с положениями Земельного и Водного кодексов Российской Федерации и иными нормативными актами федерального уровня.

На ведомственном уровне научные основы организации и функционирования системы государственного мониторинга поверхностных водных объектов АЗРФ, включая устьевые области рек, базируются на нормативно-правовых документах Минприроды РФ [4], руководящих документах Росгидромета, а также публикациях сотрудников Отдела гидрологии устьев рек и водных ресурсов ААНИИ, опубликованных в порядке внедрения результатов работ по темам НИОКР Росгидромета [5- 6].

Научные и научно-методические основы Концепции об устьевых областях крупных рек АЗРФ, как самостоятельных поверхностных водных объектах, разработаны ААНИИ в 2012–2014 гг. в рамках НИР ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса РФ в 2012-2020 гг.» [7] и в рамках темы 1.2.1.2 по Плану НИОКР на 2014-16 гг. Росгидромета [8]. Представление об устьевой области реки, впадающей в море, как о самостоятельном объекте соответствует действующему ГОСТу 17.1.1.02-77 Охрана природы. Гидросфера. Классификация водных объектов (с Изменением №1, утверждённым в 26 января 1988 года (ИУС 4-88)). В Классификации водных объектов, изложенной в этом ГОСТе, однозначно указано, что «устьевая область реки, впадающая в море, является самостоятельным водным объектом». Устьевые области рек, впадающих в море, классифицируются по характеру и длине устьевых участков, по характеру устьевых взморья, по преобладающему режиму (речному, смешанному, морскому). Классификации подлежат также водотоки и водоёмы, водоемы на местных водосборах устьевых областей рек [9]. ГОСТ 17.1.1.02-77 введён в действие Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 04 февраля 1977 года № 299 и распространяется на водные объекты единого государственного водного фонда [1-3].

Концепция также полностью соответствует Конституции РФ в части положения о том, что на внутренние воды (к которым относятся устьевые области рек, впадающие в море), распространяется юрисдикция Российской Федерации (п.1. гл.3. ст. 67 Конституции РФ) [10]. В соответствии с положениями Земельного и Водного кодексов [2, 3] устьевые области рек относятся к Водному фонду, как водноресурсные поверхностные водные объекты. При этом управление этими объектами определяется водными отношениями.

Однако в ФЗ-155 «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (1998, с изменениями на 2017 г.) [11] введено понятие «внутренние

морские воды», как самостоятельных поверхностных водных объектов, что не соответствует Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. [12], Конституции РФ [10], а также иным нормативным актам федерального уровня. Закон был принят с целью обеспечения благоприятных условий для деятельности морского транспорта.

Внутренние морские воды – фактически часть внутренних вод Российской Федерации, так как они расположены в сторону от границы территориального моря и являются частью Водного фонда как водноресурсные объекты. В данном законе не дано точного определения понятия «внутренние морские воды», кроме того, некорректно определены границы морских вод со стороны суши. К внутренним морским водам по этому закону неправомерно отнесены губы, лиманы, лагуны и устьевые взморья устьевых областей рек АЗРФ. Все эти объекты относятся к внутренним водам. Вся хозяйственная деятельность на этих объектах подчиняется положениям и требованиям Водного и Земельного кодексов РФ [2, 3], а не законодательству по морскому праву.

Практическое следствие противоречий выражается в несостоятельности нормативных документов по устьевым областям рек, впадающим в море. Терминологическая и понятийная «разногласица» в устьевой тематике препятствует информационному обмену и снижает качество и эффективность межведомственных проектов.

Совершенствование правовой системы государственного мониторинга поверхностных водных объектов Российской Арктики требует обсуждения и принятия решений по устранению противоречий на соответствующем уровне. А междисциплинарной задачей устьевой гидрологии является разработка свода стандартизованных терминов и определений основных понятий гидрологии устьевых областей рек, впадающих в море. В противном случае отношение ко многим пресноводным объектам аква-территориальных комплексов, и, в первую очередь, – к устьевым областям рек, как к части моря, обернется утратой уникальных экосистем и источников пресной воды так необходимой в арктической пустыне.

На ведомственном уровне научные основы организации и функционирования системы государственного мониторинга поверхностных водных объектов АЗРФ, включая устьевые области рек, базируются на нормативно-правовых документах Минприроды РФ [13-15], руководящих документах Росгидромета, а также публикациях сотрудников Отдела гидрологии устьев рек и водных ресурсов АНИИ в рамках внедрения результатов работ по темам НИОКР Росгидромета [16-17].

Проблемы подготовки изданий Водного кадастра в основном сводятся к организационным вопросам. В результате неоднократной реорганизации сетевых и методических подразделений УГМС в Арктической зоне деятельности (смена территориальной принадлежности, сокращение и ликвидация) утрачена организационная система методического руководства гидрологической сетью и нарушен бассейновый принцип анализа гидрометеорологических данных на устьевых объектах.

В соответствии с распределением ответственности в настоящее время подготовку изданий Водного кадастра Российской Федерации подраздела «Моря и морские устья рек» (тома 2-8) по каждому бассейну моря осуществляет несколько УГМС: по Белому морю – Мурманское, Северо-Западное и Северное УГМС, по Баренцеву морю – Мурманское и Северное, УГМС по Карскому морю - Северное, Обь-Иртышское и Среднесибирское УГМС, по морю Лаптевых – Северное и Якутское УГМС, по Восточно-Сибирскому и Чукотскому – Якутское и Чукотское УГМС, по Берингову морю – Чукотское и Камчатское УГМС. По бассейну Карского моря проблема усугубляется ликвидацией Амдерминского и Диксонского УГМС с передачей их функций Северному УГМС. При этом были ликвидированы оперативно-методические подразделения этих УГМС без расширения штата методических подразделений Северного УГМС, что привело к увеличению многолетней задолженности по подготовке изданий.

Результаты инспекций и экспертизы материалов Водного кадастра по устьевым областям рек Арктической зоны РФ выявили существенные недостатки по состоянию материалов и надежности результатов наблюдений на стадии их подготовки к изданию. Это связано с ослаблением оперативно-методической роли УГМС по руководству сетью и значительному снижению полноты и качества гидрологических наблюдений, а также устаревшими научно-методическими документами, не отвечающими современным требованиям.

Кроме того, назрела необходимость разработки нормативных документов по координации работ УГМС на устьевых объектах бассейнов арктических морей применительно к современным условиям. В первую очередь, должны быть определены порядок взаимодействия между УГМС и их функциональные обязанности на бассейновом и территориальном уровнях с учетом особенностей режима устьевых объектов бассейнов арктических морей. Роль и функциональные обязанности ААНИИ должны соответствовать современным правовым и нормативным актам, базирующимся на Водном Кодексе РФ № 74-ФЗ от 03.06.2006 2006 года.

Литература

1. Водная стратегия Российской Федерации до 2020 года. Введена Распоряжением Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р.
2. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.11.2017).
3. Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 29.07.2017).
4. Приказ МПР РФ от 25.04.2007 № 111 «Об утверждении Методики водохозяйственного районирования территории Российской Федерации».
5. Иванов В.В., Третьяков М.В. Проблемы восстановления и развития системы гидрометеорологических наблюдений в устьевых областях рек арктической зоны как основы государственного мониторинга этих поверхностных водных объектов // Общество. Среда. Развитие. – 2015. – № 4. – С. 151–160.
6. Иванов В.В., Третьяков М.В. Состояние и проблемы совершенствования государственного мониторинга устьевых областей рек Арктической зоны Российской Федерации // Научный вестник ЯНАО. – 2017. – № 1 (94) – С. 26-30.
7. Постановление Правительства РФ от 30.11.2013 г. №1104 О федеральной целевой программе «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012 - 2020 годах». 196 с.
8. Обеспечить научное и научно-методическое сопровождение функционирования гидрологической сети в условиях ее модернизации (заключительный). Отчет ААНИИ в рамках темы 1.2.1.2 Плана НИОКР Росгидромета на 2016 год, науч. рук. Иванов В.В., Фонды ААНИИ инв. № Р-6316, 2016. – 130 с.
9. ГОСТ 17.1.1.02-77 Охрана природы. Гидросфера. Классификация водных объектов. Утвержден 04.02.1977, введен 01.07.1978. [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200005823> (дата обращения: 01.11.2017).
10. Конституция РФ// Российская газета от 25 декабря 1993 года.
11. Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» от 31.07.1998 № 155-ФЗ (ред. от 18.07.2017).
12. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Ратифицирована Федеральным законом РФ от 26 февраля 1997 года № 30-ФЗ.
13. Приказ МПР РФ от 25.04.2007 № 111 «Об утверждении Методики водохозяйственного районирования территории Российской Федерации».
14. Приказ МПР РФ от 25.04.2007 № 112 «Об утверждении методики гидрографического районирования территории Российской Федерации».
15. Приказ МПР РФ от 11 октября 2007 года № 265 «Об утверждении границ бассейновых округов».
16. Иванов В.В., Терехова Р.А. Организационно-методическое взаимодействие ААНИИ и УГМС по подготовке к изданию материалов Водного кадастра по морским устьям рек Арктической зоны РФ // Труды ГОИН. – 2013. – Выпуск 214. – С. 213–222. УДК 556.54(98). Табл. 1, библи. 5.
17. Отчет по теме 1.2.1.2 Плана НИОКР Росгидромета на 2017-2019 годы «Обеспечить научное и научно-методическое сопровождение функционирования гидрологической сети в условиях ее модернизации в Арктической зоне РФ» (промежуточный). Отв. исполнитель темы Иванов В. В. С. 12–19.