

ИННОВАЦИОННЫЕ ПУТИ РАЗВИТИЯ МЕЛИОРАТИВНЫХ СИСТЕМ И СООРУЖЕНИЙ

Обзорная статья
УДК 626.81:349.41

К вопросу о нормативно-правовом регулировании отношений при проектировании и строительстве новых водохранилищ

Герман Александрович Сенчуков¹, Александр Васильевич Колганов²,
Вячеслав Дмитриевич Гостищев³

^{1, 2, 3}Российский научно-исследовательский институт проблем мелиорации, Новочеркасск,
Российская Федерация

¹g19752011@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4185-3520>

²kolganov49@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0234-0079>

³nb515@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-0868-0712>

Аннотация. Цель: обзор и анализ действующего законодательства в части регулирования отношений при строительстве новых водохранилищ. **Обсуждение.** Водохранилища являются важнейшим фактором регулирования стока и гарантом обеспечения орошаемого земледелия водными ресурсами, а их недостаточное наполнение приводит к формированию кризисных ситуаций в сельском хозяйстве. В связи с отсутствием в законодательстве водохранилища как объекта правоотношений на этапе до его наполнения возникает проблема правового регулирования отношений, связанных с его созданием. Водохранилище не является объектом капитального строительства, и в отношении него разработка документов планирования территорий невозможна. **Выводы.** Несвершенство действующего законодательства в части регулирования отношений при строительстве новых водохранилищ является сдерживающим фактором развития водного хозяйства и мелиорации в России. Необходимо осуществить разработку проектов нормативных правовых актов и внести соответствующие корректировки и дополнения в действующее законодательство Российской Федерации.

Ключевые слова: водохранилище, водный объект, регулирование стока, нормативно-правовые акты, документы планирования территорий, границы водного объекта

Апробация результатов исследования: основные положения статьи доложены на научно-практической конференции «Инновационные пути развития мелиоративных систем и сооружений» (г. Новочеркасск, 5 сентября 2023 г.).

Для цитирования: Сенчуков Г. А., Колганов А. В., Гостищев В. Д. К вопросу о нормативно-правовом регулировании отношений при проектировании и строительстве новых водохранилищ // Пути повышения эффективности орошаемого земледелия. 2023. Т. 91, № 3. С. 1–11.

INNOVATIVE WAYS OF DEVELOPING RECLAMATION SYSTEMS AND STRUCTURES

Review article

On issue of legal and regulatory framework of relations in the design and construction of new reservoirs

German A. Senchukov¹, Alexander V. Kolganov², Vyacheslav D. Gostishchev³

^{1, 2, 3}Russian Scientific Research Institute of Land Improvement Problems, Novocherkassk,
Russian Federation

¹g19752011@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4185-3520>

²kolganov49@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0234-0079>

³nb515@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-0868-0712>

Abstract. Purpose: review and analysis of current legislation regarding the regulation of relations during the construction of new reservoirs. **Discussion.** Water reservoirs are the most important factor in regulating flow and guaranteeing the provision of irrigated agriculture with water resources, and their insufficient filling leads to the development of crisis situations in agriculture. Due to the absence in the legislation a reservoir as an object of legal relations at the stage before its filling, the problem of legal regulation of relations associated with its formation arises. The reservoir is not a capital construction project, and the development of territory planning documents in relation to it is impossible. **Conclusions.** The imperfection of the current legislation in terms of regulating relations during the construction of new reservoirs is a limiting factor in the development of water management and land reclamation in Russia. It is necessary to develop draft regulatory legal acts and make appropriate adjustments and additions to the current legislation of the Russian Federation.

Keywords: reservoir, water body, flow control, regulatory legal acts, territory planning documents, water body boundaries

Evaluation of the research results: the main provisions of the article were reported at the scientific and practical conference “Innovative ways of developing reclamation systems and structures” (Novocherkassk, September 5, 2023).

For citation: Senchukov G. A., Kolganov A. V., Gostishchev V. D. On issue of legal and regulatory framework of relations in the design and construction of new reservoirs. *Ways of Increasing the Efficiency of Irrigated Agriculture*. 2023;91(3):1–11. (In Russ.).

Введение. В Российской Федерации числится порядка 4,3 тыс. км³ доступных возобновляемых водных ресурсов, что составляет примерно четвертую часть общих поверхностных и подземных мировых запасов пресных вод. Среди прочих стран Россия стоит на втором месте по наличию пресной воды, а по обеспеченности из расчета на человека занимает третье место, что составляет около 28 тыс. м³ [1]. Ввиду неравномерного расположения источников водных ресурсов на территории, изменчивости их гидрографов, несбалансированности водопотребления и нарастающих проблем качественной водоочистки, в ряде регионов России наблюдается их дефицит, что негативно сказывается на развитии экономики. Немаловажной проблемой является изменчивость формирования водных ресурсов по годам, что в жизненных реалиях может быть значительно меньше, чем статистически подсчитанные среднеголетние показатели [2].

В настоящее время по обеспеченности водными ресурсами складывается следующая ситуация: хорошее обеспечение имеют Дальневосточ-

ный, Сибирский, Уральский и Северо-Западный округа; ограниченное – Приволжский, Центральный и Южный округа.

Так, например, в 2020 г. мелиораторы Южного и Северо-Кавказского федеральных округов России столкнулись с проблемой естественного дефицита стока рек, что привело к низкой наполняемости водохранилищ и снижению лимитов забора воды из водоисточников [3, 4]. По данным гидрометрической службы, в 2020 г. на р. Дон наблюдался маловодный год редкой повторяемости, о чем свидетельствует динамика уровней воды за три года по данным гидропоста Калач-на-Дону, который расположен на входе в Цимлянское водохранилище (рисунок 1) [4].

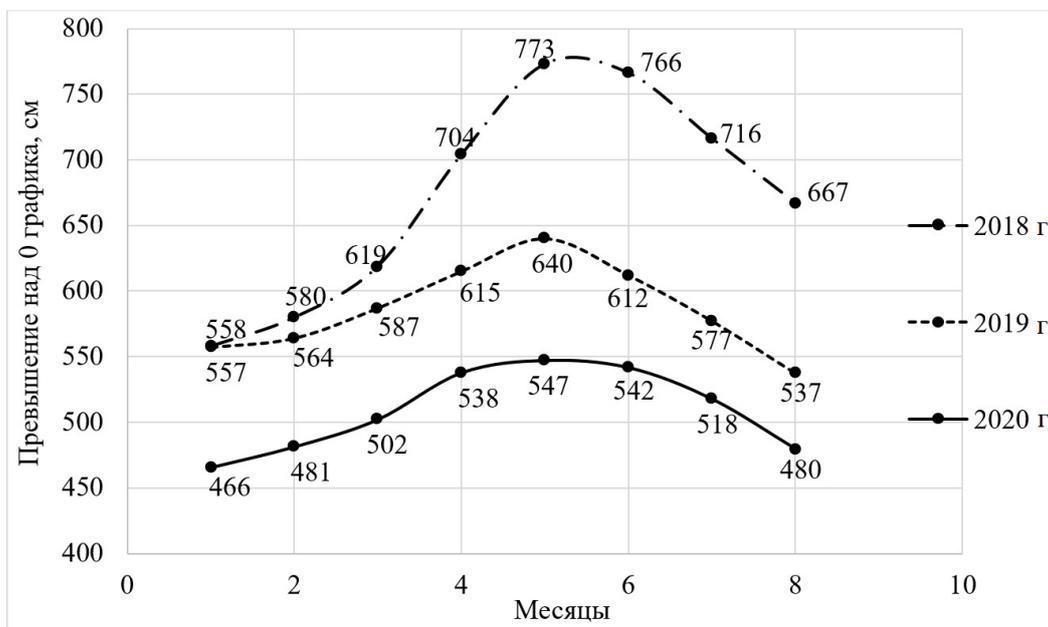


Рисунок 1 – Внутригодовое распределение среднемесячных уровней воды в створе гидропоста Калач-на-Дону
Figure 1 – Annual distribution of average monthly water levels at the Kalach-on-Don gauging station

Представленные на рисунке 1 графики показывают, что уровни воды, наблюдаемые в створе гидропоста в 2020 г., на 1,5–2,0 м ниже аналогичных показателей 2018, 2019 гг. Также ввиду малоснежных зим два последних года в створе гидропоста наблюдаются низкие расходы воды в период половодья, что повлияло на сокращение запасов водных ресурсов в водохранилище. Такая напряженная водохозяйственная ситуация складывалась

на всех крупных водохранилищах Южного федерального округа, водные ресурсы которых используются в том числе для целей мелиорации. В таблице 1 приведены данные об объемах фактического наполнения водохранилищ на середину октября 2020 г., а на рисунке 2 – о дефиците наполнения водохранилищ в процентном соотношении [4].

Таблица 1 – Показатели фактического наполнения водохранилищ Южного федерального округа по состоянию на 15 октября 2020 г. [4]

Table 1 – Indicators of actual filling of reservoirs in the Southern Federal District as of October 15, 2020 [4]

Полезный объем при нормальном подпорном уровне (НПУ), млн м ³	Фактический объем в водохранилище на 15.10.2020, млн м ³	Полезный объем на 15.10.2020, млн м ³	Приточность к створу гидроузла, м ³ /с	Попуск воды через гидроузел, м ³ /с
Цимлянское водохранилище в Ростовской области				
11290	13640	1960	185	230
Краснодарское водохранилище				
1600	173	-25	42	61
Варнавинское водохранилище в Краснодарском крае				
20	28,2	8,2	1	5
Крюковское водохранилище				
100,4	24,4	13,8	1	0
Волгоградское водохранилище				
8250,0	30341	7141	7250	6290

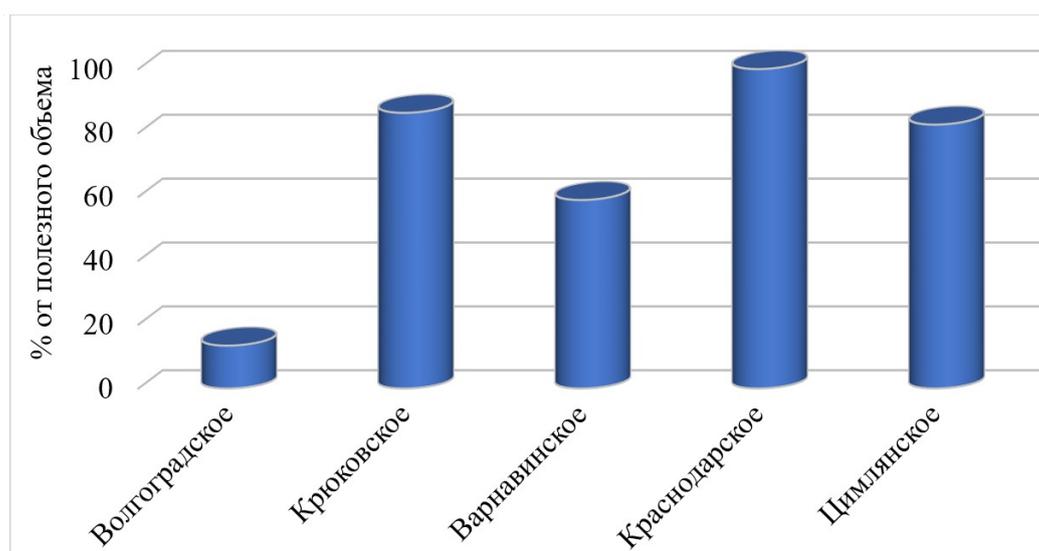


Рисунок 2 – Дефицит водных ресурсов по отношению к полезному объему водохранилищ (на 15.10.2020)

Figure 2 – Water resource deficit in relation to the effective capacity of reservoirs (as of 15.10.2020)

Как видно из вышеприведенных данных, водохранилища являются важнейшим фактором регулирования стока и гарантом обеспечения орошаемого земледелия водными ресурсами, а их недостаточное наполнение приводит к формированию кризисных ситуаций в сельском хозяйстве [5]. Дефицит естественного стока становится все более частым явлением на юге России, и это ставит на повестку дня необходимость строительства новых регулирующих емкостей для обеспечения водой различных отраслей народного хозяйства, однако действующее законодательство не в полной мере обеспечивает урегулирование всех проблемных вопросов, возникающих при строительстве водохранилищ.

Материалы и методы исследований. Работа проводилась с применением формально-логических и системных методов исследований. Осуществлялось изучение нормативно-правовых документов как составных частей единой системы регулирования отношений в области проектирования и строительства новых водохранилищ.

Результаты и обсуждение. В соответствии с Водным кодексом Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ водохранилище является поверхностным водным объектом, находящимся в собственности Российской Федерации [6]. В связи с отсутствием в законодательстве водохранилища как объекта правоотношений на этапе до его наполнения возникает проблема правового регулирования отношений, связанных с его созданием. Кроме того, отсутствие определения в нормативных правовых актах создает двойственную ситуацию, при которой водохранилище в одном случае понимается как отдельный объект, а в другом как следствие строительства гидротехнических сооружений (дамбы, водопроводящих сооружений).

На этапе включения сведений в схему территориального планирования (далее – схема) возникает сложность с определением точных координат водохранилищ, что связано в том числе с тем, что само водохранилище не является объектом капитального строительства, и в связи с этим невоз-

можно оформить предусмотренные в обосновании схемы документы. Дело в том, что законодательством Российской Федерации однозначно не регламентирован порядок подготовки документации по планировке территории земель под создаваемое водохранилище в связи с тем, что ложе создаваемого водохранилища не является объектом капитального строительства.

Также не определена и процедура принятия Правительством Российской Федерации или уполномоченным им органом исполнительной власти решения о проектировании и создании водохранилища (объекта федеральной собственности), включая основания для отказа в принятии такого решения. Отсутствует процедура и последовательность выполнения мероприятий по созданию и подтверждению готовности водохранилищ к наполнению до проектной отметки. Так, с 14 декабря 2017 г. Санитарные правила проектирования, строительства и эксплуатации водохранилищ (утвержденные Заместителем Главного государственного санитарного врача СССР 1 июля 1985 г.) признаны утратившими силу [7, 8]. А с 21 февраля 2020 г. на территории Российской Федерации не действует Постановление Совета Министров СССР от 2 февраля 1976 г. № 76 «Об утверждении Положения о порядке проведения мероприятий по подготовке зон затопления водохранилищ в связи со строительством гидроэлектростанций и водохранилищ» (с изменениями на 8 октября 1990 г.) [9, 10].

Таким образом, в настоящее время отсутствуют требования к составу мероприятий по подготовке зон затопления водохранилищ, не ясны особенности разработки и согласования проектной документации на подготовку ложа водохранилища, отсутствует перечень заказчиков мероприятий по подготовке ложа водохранилищ, не определен орган, отвечающий за приемку работ по подготовке водохранилищ.

Некоторые положения Водного кодекса Российской Федерации позволяют выполнить определение границ водохранилища как границ водного объекта при определении границ водоохраных зон и прибрежных за-

щитных полос. В соответствии со статьей 65 Водного кодекса Российской Федерации в отношении водохранилищ устанавливаются водоохранные зоны, т. е. территории, которые примыкают к береговой линии (границам водного объекта) водохранилищ [6]. За пределами территорий городов и других населенных пунктов ширина водоохранной зоны водохранилищ и ширина их прибрежной защитной полосы устанавливаются от местоположения соответствующей береговой линии (границы водного объекта).

В соответствии с Правилами установления границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов [11] в целях установления границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос уполномоченные органы государственной власти обеспечивают:

- определение ширины водоохранной зоны и ширины прибрежной защитной полосы для каждого водного объекта;
- графическое описание местоположения границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов, координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения Единого государственного реестра недвижимости;
- отображение границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов на картографических материалах;
- обозначение границ на местности посредством специальных информационных знаков.

Таким образом, при установлении границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос автоматически определяются границы поверхностного водного объекта, сведения о которых вносятся в текстовой и графической форме в Единый государственный реестр недвижимости. Однако действия, направленные на определение береговой полосы созданного водохранилища, возможны только после окончания строительства и заполнения ложа водохранилища до проектных отметок.

При проведении проектно-изыскательских работ перед строитель-

ством подпорного гидротехнического сооружения, формирующего водохранилище, определяется отметка НПУ верхнего бьефа. Данная отметка назначается на основании ряда технико-экономических требований и условий. Определяется также площадь зеркала водохранилища и полная емкость водохранилища. Указанных выше параметров достаточно для вынесения на топографическую основу границ береговой линии формируемого водохранилища, в т. ч. в системе координат, принятой для ведения Единого государственного реестра недвижимости. Определение границ водного объекта при формировании водохранилища с разработкой графического материала, а также каталогов координат поворотных точек также возможно на предпроектных стадиях и в ходе проведения научно-исследовательских работ. Этот подход также имеет право на жизнь, но результаты таких определений не имеют законной силы и не могут быть внесены в документы территориального планирования.

В соответствии со ст. 1, п. 10 Градостроительного кодекса Российской Федерации к объектам капитального строительства относятся: здание; строение; сооружение; объекты, строительство которых не завершено, за исключением некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка [12].

Порядок подготовки документации по планировке территории (далее – ДПТ) объектов, не являющихся объектами капитального строительства, не регламентируется законодательством. Водоохранилище не является объектом капитального строительства, и в отношении него разработка ДПТ невозможна. При этом гидроузел, формирующий водохранилище, относится к объекту капитального строительства, что формирует правовую коллизию, значительно усложняющую процессы проектирования и строительства водохранилищ.

Выводы. Несовершенство действующего законодательства в части регулирования отношений при строительстве новых водохранилищ явля-

ется сдерживающим фактором развития водного хозяйства и мелиорации в России. Строительство водохранилищ может приводить к затоплению значительных территорий и изменению положения границ водных объектов. Проблемные вопросы, возникающие в инвестиционной деятельности, в ходе работ по проектированию и строительству подпорных гидротехнических сооружений, формирующих водохранилища, не в полной мере могут быть решены в рамках существующей системы нормативно-правового обеспечения. Таким образом, считаем необходимым осуществить разработку проектов нормативных правовых актов и внести соответствующие корректировки и дополнения в действующее законодательство Российской Федерации.

Список источников

1. Данилов-Данильян В. И. Водные ресурсы мира и перспективы водохозяйственного комплекса России. М.: Левко, 2009. 87 с.
2. Водные ресурсы России и их использование. СПб.: Наука, 2008. 470 с.
3. Актуальные вопросы развития мелиоративной отрасли и использования водных ресурсов в АПК / В. Н. Щедрин, А. В. Колганов, Г. А. Сенчуков, В. Д. Гостищев // Мелиорация и водное хозяйство. 2021. № 4. С. 8–11.
4. Кузьмичёв А. А., Рыжаков А. Н., Мартынов Д. В. Анализ дефицита водных ресурсов и использования мелиорированных земель в Южном федеральном округе // Мелиорация и гидротехника [Электронный ресурс]. 2021. Т. 11, № 3. С. 19–35. URL: <http://rosniipm-sm.ru/article?n=1212> (дата обращения: 01.09.2023). DOI: 10.31774/2712-9357-2021-11-3-19-35.
5. Гостищев В. Д., Пономаренко Т. С. Рациональное использование водных ресурсов для целей орошения в условиях маловодья // Пути повышения эффективности орошаемого земледелия. 2021. № 1(81). С. 27–32.
6. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из ИС «Техэксперт: 6 поколение» Интранет.
7. Санитарные правила проектирования, строительства и эксплуатации водохранилищ [Электронный ресурс]: СанПин 3907-85: утв. Гл. гос. санитар. врачом СССР 01.07.85. Доступ из ИС «Техэксперт: 6 поколение» Интранет.
8. Об отмене отдельных санитарных правил и гигиенических требований [Электронный ресурс]: Постановление Гл. гос. санитар. врача Рос. Федерации от 14 дек. 2017 г. Доступ из ИС «Техэксперт: 6 поколение» Интранет.
9. Об утверждении Положения о порядке проведения мероприятий по подготовке зон затопления водохранилищ в связи со строительством гидроэлектростанций и водохранилищ [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров СССР от 2 февр. 1976 г. № 76 (с изм. на 8 окт. 1990 г.). Доступ из ИС «Техэксперт: 6 поколение» Интранет.
10. О признании не действующими на территории Российской Федерации актов СССР и их отдельных положений [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 3 февр. 2020 г. № 80. Доступ из ИС «Техэксперт: 6 поколение» Интранет.

11. Об утверждении Правил установления границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 10 янв. 2009 г. № 17 (с изм. на 30 нояб. 2019 г.). Доступ из ИС «Техэксперт: 6 поколение» Интранет.

12. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ [Электронный ресурс] (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 сент. 2022 г.). Доступ из ИС «Техэксперт: 6 поколение» Интранет.

References

1. Danilov-Danilyan V.I., 2009. *Vodnye resursy mira i perspektivy vodokhozyaystvennogo kompleksa Rossii* [World Water Resources and Prospects of Russian Water Management System]. Moscow, Levko Publ., 87 p. (In Russian).

2. *Vodnyye resursy Rossii i ikh ispol'zovaniye* [Water Resources of Russia and Their Use]. St. Petersburg, Nauka Publ., 2008, 470 p. (In Russian).

3. Shchedrin V.N., Kolganov A.V., Senchukov G.A., Gostishchev V.D., 2021. *Aktual'nye voprosy razvitiya meliorativnoy otrasli i ispol'zovaniya vodnykh resursov v APK* [Current issues on the development of the reclamation industry and the use of water resources in the agro-industrial complex]. *Melioratsiya i vodnoye khozyaystvo* [Land Reclamation and Water Management], no. 4, pp. 8-11. (In Russian).

4. Kuzmichev A.A., Ryzhakov A.N., Martynov D.V., 2021. [Analysis of water scarcity and the use of reclaimed lands in the Southern Federal District]. *Melioratsiya i gidrotekhnika*, vol. 11, no. 3, pp. 19-35, available: <http://rosniipm-sm.ru/article?n=1212> [accessed 01.09.2023], DOI: 10.31774/2712-9357-2021-11-3-19-35. (In Russian).

5. Gostishchev V.D., Ponomarenko T.S., 2021. *Ratsional'noye ispol'zovaniye vodnykh resursov dlya tseley orosheniya v usloviyakh malovod'ya* [Rational use of water resources for irrigation in low-water conditions]. *Puti povysheniya effektivnosti oroshayemogo zemledeliya* [Ways of Increasing the Efficiency of Irrigated Agriculture], no. 1(81), pp. 27-32. (In Russian).

6. *Vodnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii* [Water code of the Russian Federation]. Adopted by the State Duma on 3 June, 2006, no. 74-FZ. (In Russian).

7. *SanPin 3907-85. Sanitarnye pravila proektirovaniya, stroitel'stva i ekspluatatsii vodokhranilishch* [Sanitary rules for the design, construction and operation of reservoirs]. Resolution of Chief Medical Officer of the Russian Federation of 1 July, 1985. (In Russian).

8. *Ob otmene otdel'nykh sanitarnykh pravil i gigienicheskikh trebovaniy* [On the abolition of certain sanitary rules and hygienic requirements]. Resolution of Chief Medical Officer of the Russian Federation of 14 December, 2017. (In Russian).

9. *Ob utverzhdenii Polozheniya o poryadke provedeniya meropriyatiy po podgotovke zon zatopleniya vodokhranilishch v svyazi so stroitel'stvom gidroelektrostantsiy i vodokhranilishch* [On approval of regulations on the procedure for carrying out measures to prepare flood zones for reservoirs in connection with the construction of hydroelectric power plants and reservoirs]. Resolution of the Council of Ministers of the USSR of 2 February, 1976, no. 76 (as amended on October 8, 1990). (In Russian).

10. *O priznanii nedeystvuyushchimi na territorii Rossiyskoy Federatsii aktov SSSR i ikh otdel'nykh polozheniy* [On recognition of acts of the USSR and their individual provisions as invalid on the territory of the Russian Federation]. Decree of the Government of the Russian Federation of 3 February, 2020, no. 80. (In Russian).

11. *Ob utverzhdenii Pravil ustanovleniya granits vodookhrannykh zon i granits pribrezhnykh zashchitnykh polos vodnykh ob'ektov* [On approval of rules for establishing the boundaries of water protection zones and coastal protective strips of water bodies]. Decree of the Government of the Russian Federation of 10 January, 2009, no. 17 (as amended on November 30, 2019). (In Russian).

12. *Gradostroitel'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii* [Town planning code] of the Russian Federation of 29 December, 2004, no. 190-FZ (as amended and supplemented, entered into force on September 1, 2022). (In Russian).

Информация об авторах

Г. А. Сенчуков – заместитель директора по науке в области водных проблем, кандидат технических наук, Российский научно-исследовательский институт проблем мелиорации, Новочеркасск, Российская Федерация, g19752011@mail.ru, AuthorID: 202488, <https://orcid.org/0000-0003-4185-3520>;

А. В. Колганов – главный научный сотрудник, доктор технических наук, профессор, Российский научно-исследовательский институт проблем мелиорации, Новочеркасск, Российская Федерация, kolganov49@mail.ru, AuthorID: 347268, <https://orcid.org/0000-0003-0234-0079>;

В. Д. Гостищев – ведущий научный сотрудник, кандидат сельскохозяйственных наук, доцент, Российский научно-исследовательский институт проблем мелиорации, Новочеркасск, Российская Федерация, nb515@mail.ru, AuthorID: 302324, <https://orcid.org/0000-0002-0868-0712>.

Information about the authors

G. A. Senchukov – Deputy Director for Science in the Field of Water Problems, Candidate of Technical Sciences, Russian Scientific Research Institute of Land Improvement Problems, Novochoerkassk, Russian Federation, g19752011@mail.ru, AuthorID: 202488, <https://orcid.org/0000-0003-4185-3520>;

A. V. Kolganov – Chief Researcher, Doctor of Technical Sciences, Professor, Russian Scientific Research Institute of Land Improvement Problems, Novochoerkassk, Russian Federation, kolganov49@mail.ru, AuthorID: 347268, <https://orcid.org/0000-0003-0234-0079>;

V. D. Gostishchev – Leading Researcher, Candidate of Agricultural Sciences, Associate Professor, Russian Scientific Research Institute of Land Improvement Problems, Novochoerkassk, Russian Federation, nb515@mail.ru, AuthorID: 302324, <https://orcid.org/0000-0002-0868-0712>.

*Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.
Все авторы в равной степени несут ответственность за нарушения в сфере этики научных публикаций.*

*Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article.
All authors are equally responsible for ethical violations in scientific publications.*

*Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.
The authors declare no conflicts of interests.*

*Статья поступила в редакцию 18.09.2023; одобрена после рецензирования 12.10.2023;
принята к публикации 17.10.2023.
The article was submitted 18.09.2023; approved after reviewing 12.10.2023; accepted for
publication 17.10.2023.*