

ГАРМОНИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ИУВР В ГРУЗИИ

Г. Дзамукашвили

1. Законодательные основы управления водными ресурсами

1.1. Общий обзор национальной законодательной базы

Вскоре после распада Советского Союза Грузия, как почти все вновь образованные Новые Независимые Государства, приняла новые природоохранные законы с целью отменить и заменить законы бывшего СССР.

В Грузии принято около 30 законов, в которых так или иначе отражены вопросы использования, охраны и управления водных ресурсов.

Основные законы, регламентирующие систему управления водными ресурсами являются:

Закон об охране окружающей среды (принят в 1996 году),
Закон о природоохранных разрешениях (1996 год и 2003),
Закон о воде (1997 год),
Закон о недрах (1997 год и 2005 год).
Закон о мелиорации земель (1997)

1.2. Закон Грузии о воде – основа водного законодательства

Закон Грузии о воде – основной законодательный акт, который регулирует правовые отношения между государственными органами, физическими и юридическими лицами (вне зависимости от формы собственности и организационно-правовой формы) в сфере охраны и использования водных ресурсов. Закон определяет компетенцию верховных государственных органов власти Грузии, органов власти автономных республик, местных органов самоуправления и органов управления в сфере охраны и использования водных ресурсов.

Закон о Воде состоит из 13 глав и 96 статей, которые определяют общие принципы охраны и использования водных объектов разных категорий, составляющих государственный водный фонд, общественные функции, связанные с управлением водными ресурсами на национальном уровне, уровне автономных республик и местном уровне, планирование водных ресурсов, предотвращение загрязнения и уменьшения воды, расположение предприятий и структур, установление водозащитных полос, санитарные зоны и охраняемые территории, предотвращение опасного воздействия воды, использование воды, лицензирование водопользования, права и обязанности водопользователей, лицензирование сброса сточных вод, экономические аспекты, поддержку государственного водного кадастра, мониторинг водных ресурсов, введение стандартов, связанных с использованием и охранной водных ресурсов, экологические разрешения, требования по оценке воздействия и ответственность за нарушение водного законодательства. Помимо перечисленного, Закон о воде содержит несколько положений, касающихся конкретно Черного Моря.

1.3. Международные аспекты законодательства

Помимо создания нового национального законодательства, Грузия рассмотрела вопрос присоединения к ряду международных конвенций, принятых в последние годы под эгидой Европейской Экономической Комиссии (ЕЭК), в частности, к Конвенции по использованию и охране трансграничных водотоков и международных озер, принятой в 1992 г. (Хельсинкская Конвенция) и ее Протоколу по воде и здоровью, принятому в 1999 году (Лондонский протокол), принятой в 1992 году Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий, принятой в 1998 году Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская Конвенция), принятой в 1991 году Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспоо-Конвенция) и Бухарестская Конвенция по охране Черного моря от загрязнения 1992 года. Статус ратификации этих конвенций выглядит так:

Хельсинкская Конвенция	Лондонский Протокол	Пром. аварии	Орхусская Конвенция	Эспоо Конвенция	Бухарестская Конвенция по охране Черного моря от загрязнения
-	17.06.99 (S)	-	11.04.00 (R)	-	1994(R)

S- подписан, но не ратифицирован

R - ратифицирована

Кроме этого, 1 июля 1999 года, Грузия подписала двухстороннее Соглашение о Партнерстве и Сотрудничестве с Европейским Союзом.

Соглашение о Партнерстве и Сотрудничестве в значительной мере обеспечивают рамки для двухстороннего сотрудничества в разных областях, и требуют для улучшения сотрудничества сближение существующего и будущего законодательства стран (в том числе природоохранного законодательства) – с законодательством Европейского Союза. В результате? Грузия должна изменить свое водное законодательство так, чтобы в нем были отражены принципы и требования, установленные принятыми в последние годы Директивами Европейского Союза касательно водного сектора, в частности, принципы и требования Рамочной Директивы по воде, принятой в 2000 году.

1.4 Обзор и рекомендации по законодательству для гармонизации с Европейским законодательством

Рекомендация, основанная на Рамочной Директиве по воде пункт Директивы	Существующая ситуация/рекомендация
1. Определение и предназначение районов речных бассейнов (Ст.3)	<p>Поскольку требования разработки водных балансов и планов по территориальному и бассейновому принципу заложены в Законе о воде, должно быть принято решение в отношении речных бассейнов (суб-бассейнов) об определении их как «районов бассейнов» в целях планирования и управления. Правительство осознает необходимость этого усовершенствования и ставит бассейновое планирование во главу угла</p> <p><u>Рекомендация:</u> Внести изменения в Закон о воде с тем, чтобы более ясно отобразить в нем принципы бассейнового управления речными бассейнами и требования определения речного бассейна. Принять дополнительные законодательные акты с целью детализирования вопросов управления и планирования речных бассейнов, включить положения о финансировании управления и планирования речного бассейна</p>
2. Определение соответствующих компетентных органов (Ст.3)	<p>Специальное ведомство, занимающееся управлением речными бассейнами не создано, но Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов несет ответственность в целом за управление водными ресурсами (и координацию действий) в стране</p> <p><u>Рекомендация:</u> Учитывая недостаток финансов, в настоящее время невозможно создать специальный орган управления бассейнами рек. Следовательно, целесообразно на определенное время создать (определить) такую единицу в составе Министерства. Управление и планирование речных бассейнов требует соответствующего финансирования, которого в настоящее время нет. Следовательно, совершенно необходимо обеспечить финансирование выполненная законодательства (через Закон о воде) на основе консультаций с Министерством финансов</p>
3. Координация необходимых мер и программ для района речного бассейна (Ст.3)	<p>В настоящее время это относится к задачам Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов. Закон о воде не детализирует, какие именно меры и программы должны координироваться на бассейновом уровне</p> <p><u>Рекомендации:</u> Внести изменения в Закон о воде с тем, чтобы прояснить механизмы координации мер и программ на бассейновом уровне. Четко определить разделение функций и сфер ответственности между центральными органами и органами местного самоуправления</p>
4. Целевые показатели охраны окружающей среды (Ст.4)	<p>Не разработаны</p> <p><u>Рекомендации:</u> Внести соответствующие изменения в водное</p>

	законодательство и установить целевые показатели, которые смогут быть включены в бассейновые планы
5. Анализ характеристик бассейна (ст.5) а) характеристика бассейна б) воздействие в результате человеческой деятельности в) экономический анализ водопользования	Нет системы, осуществляющей анализ характеристик речного бассейна <u>Рекомендации:</u> Внести соответствующие изменения в водное законодательство и установить, что анализ характеристик бассейна должен быть первым шагом по пути формирования планов речных бассейнов
6. Регистрация охраняемых территорий (Ст.6)	Инвентаризация водных объектов не обновлялась, как отмечено в п.1. Следовательно, информация об охраняемых территориях устаревшая <u>Рекомендация:</u> Представить систему регистрации охраняемых территорий в соответствии с приложением 1У Директивы.
7. Идентификация водных объектов, используемых для забора воды для питьевых нужд (Ст.7)	Существующая инвентаризация водных объектов, исходящая из водного кадастра, устаревшая, как отмечено в п.1 <u>Рекомендация:</u> Провести регистрацию водных объектов, используемых для забора воды для питьевых нужд, в соответствии со ст.7 Директивы
8. Разработка программ мониторинга (Ст.8)	Мониторинг водных ресурсов должен осуществляться в соответствии со ст.80 Закона о воде, но на практике он осуществляется нерегулярно из-за отсутствия финансов. <u>Рекомендация:</u> Поскольку Грузия намеревается сотрудничать с другими странами Южного Кавказа, расположенными в бассейне р. Кура, необходимо принять стандарты ISO, учитывая контроль качества и гарантию качества
9. Возмещение расходов на водоснабжение (политика ценообразования, стимулирование эффективного использования воды (Ст.9)	Вследствие тяжелого экономического положения, плата за питьевое водоснабжение и услуги канализации покрываются лишь частично. К тому же, трудно полностью собрать плату, даже в столице. Жилой сектор не обеспечен водомерами. Это не стимулирует эффективное использование воды <u>Рекомендации:</u> Установить реальную потребность в воде на единицу и прогрессивно повысить уровень платы для тех, кто эти нормы превышает. Обеспечить принятие мер по стимулированию установки водомеров (например, представлением временного освобождения от платы или снижения ее для тех, кто установил водомеры)
10. Программа необходимых мер. Минимальные требования (Ст.11) а) меры по охране	Сбросы сточных вод осуществляются на основе разрешений на сброс, но система предельно-допустимых концентраций бывшего СССР все еще в действии. <u>Рекомендация:</u> Ввести систему целевых показателей качества воды

	и реалистичные стандарты, индексированные в направлении прогрессивного снижения загрязнения. Лимиты сбросов должны быть определены так, чтобы дать возможность объектам, имеющим разрешения, снизить загрязнение в соответствии со стандартами. Это требует внесения изменений в Закон о воде.
б) возмещение расходов	См. п.9
в) эффективное и устойчивое использование	Плата за использование водных ресурсов рассчитывается по объему забираемой воды. Тарифы на воду, подаваемую в системы питьевого водоснабжения и на прием канализационных стоков устанавливаются организациями, оказывающими услуги по водоснабжению и канализации и местными органами самоуправления. В Тбилиси тариф составляет 2,4 лари на 1 человека в месяц. Потребители не всегда платят, вследствие экономической ситуации. См. п.9 выше.
г) Защита качества питьевой воды	Детальные положения о зонах санитарной охраны, обеспечивающих защиту качества питьевой воды, даны в ст.21 Закона о воде
е) регулирование сбросов сточных вод	См. п.9а
ж) контроль загрязнения от рассеянных источников (диффузное загрязнение)	Сельскохозяйственные удобрения и пестициды свободно доступны на рынке. Нет контроля за их импортом и продажей <u>Рекомендация:</u> разработать меры по их контролю и импорту. Вести учет продаваемых и используемых удобрений и пестицидов, отменить субсидии
и) запрет прямых сбросов сточных вод в подземные горизонты (за исключением разрешенных)	Запрет установлен Законом Грузии о недрах (1997)
к) сокращение загрязнения вод веществами, внесенными в список приоритетных	Перечень приоритетных веществ не составлен <u>Рекомендация:</u> Составить список приоритетных веществ
л) предотвращение/сокращение утечек и загрязнения в результате аварий	В ст.18 Закона о воде, содержатся некоторые положения о мерах, которые должны принимать предприятия с целью ограничения утечек и аварийного загрязнения. Например, нефтепроводы должны быть обеспечены устройствами по предотвращению разливов.
м) обязанности по предотвращению	Регулируются в соответствии с Конвенцией об охране Черного моря от загрязнения (Бухарестская Конвенция, 1992), которая

<p>загрязнения морских вод</p> <p>н) когда мониторинг указывает, что целевые показатели окружающей среды вряд ли могут быть достигнуты, должны быть изучены причины этого, пересмотрены соответствующие разрешения, пересмотрены и откорректированы программы мониторинга и приняты дополнительные меры, включая ужесточение стандартов качества окружающей среды</p>	<p>ратифицирована Грузией</p> <p>Это возможно в рамках существующего законодательства</p>
<p>11. Комбинированный подход к точечному и диффузному загрязнению (Ст.10)</p>	<p>Не существует, так как не разработана методика контроля диффузного загрязнения в соответствии со ст.10 Директивы</p> <p><u>Рекомендация:</u> Определить «Наилучшую имеющуюся технику» и «Наилучшую практику окружающей среды», разработать методику внедрения комбинированного подхода</p>
<p>12. Планы Управления Речными Бассейнами (ст.13)</p>	<p>В соответствии с Законом о воде, водные балансы и планы использования и охраны вод должны разрабатываться по бассейновому и территориально -административному принципу, но эти требования не выполняются</p> <p><u>Рекомендация:</u> <i>Посредством принятия дополнительных законодательных актов определить моделирование планирования речных бассейнов</i></p>
<p>13.Участие общественности в процессе планирования (Ст.14)</p>	<p>Закон о воде дает право общественности получать информацию о состоянии водных ресурсов, затевать процессы в отношении нарушителей водного законодательства, участвовать в выполнении государственных программ и водоохраных действиях, представлять предложения по улучшению охраны вод. Ничего не сказано об участии в процессе планирования</p> <p><u>Рекомендация:</u> Внести изменения в Закон о воде, об участии общественности в процессе планирования. Посредством дополнительных законодательных актов детализировать процедуры для обеспечения участия</p>
<p>14. Эффективные, пропорциональные и убедительные штрафы (ст. 23)</p>	<p>Уголовная и административная ответственность. Загрязнение вод является административным правонарушением, но существующие штрафы не убедительны</p> <p><u>Рекомендация:</u> Штрафы должны быть ориентированы на прибыль в качестве источника взимания штрафа. Сделать административные штрафы выше, чем ежегодная амортизационная стоимость необходимой очистки или чем технологические изменения,</p>

2. Шаги для усовершенствования управления водными ресурсами

2.1. Анализ Концепции политики управления водными ресурсами Грузии

В 2006 –м году Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Грузии разработан проект Концепции политики управления водными ресурсами Грузии. Она состоит из 6 глав:

1. Введение
2. Существующее положение в секторе управления водными ресурсами
3. Цели политики управления водными ресурсами
4. Задачи политики управления водными ресурсами
5. Практическое осуществление
6. Действия

Во введении описаны современные и прогрессивные методы управления водными ресурсами, описаны принципы, которые стали основами для реформирования водохозяйственного сектора, обоснована необходимость создания концепций политики управления водными ресурсами.

Вторая глава (Существующее положение в секторе управления водными ресурсами), в свою очередь состоит из 5 частей. В общей части рассмотрен Государственный водный фонд Грузии, приведены статистические данные. В законодательной базе дается краткий анализ национального водного законодательства Грузии. В части «Институциональное устройство в сфере управления водными ресурсами» дается следующее разъяснение:

Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Грузии является органом государственной исполнительной власти, который обеспечивает управление в области охраны природных ресурсов (в том числе водных), их охраны и рационального использования.

В настоящее время управление водными ресурсами осуществляется по административному принципу – 7-ю региональными управлениями Министерства и Управлением охраны окружающей среды и природных ресурсов Аджарской автономной республики, которые были созданы в соответствии с административным делением, а не с учетом гидрографических границ водных бассейнов.

Кроме министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов, в сферу управления водными ресурсами в пределах своей компетенции включены также министерство экономического развития, министерство труда, здравоохранения и социальной защиты, а также местные органы самоуправления.

В части «оценки предлагаемых принципов управления водными ресурсами» дается заключение: **«Вода не признает границ». Использование административной модели управления водными ресурсами неэффективно, так как это не дает возможности планировать использование водных ресурсов комплексно,**

учитывая особенности бассейнов и интересы различных водопользователей (энергетика, население, сельское хозяйство и т.д.), сохранение устойчивости водных экосистем. В связи с этим, назрела необходимости перейти на интегрированное управление водными ресурсами, которое обеспечит устойчивое развитие».

В следующей части перечисляются те международные документы, которые являются руководящими для осуществления ИУВР.

В третьей главе (Цели политики управления водными ресурсами) поставлена цель – улучшенное и эффективное управление водными ресурсами и в частности:

- сохранение экологической ценности водных ресурсов Грузии;
- улучшение качественных и количественных показателей вод;
- доступность безопасной для здоровья воды;
- защита от наводнений и засух, сохранение гидрологического режима водных объектов.

В этой же главе приведены следующие приоритетные направления:

- внедрение принципов бассейнового управления водными ресурсами, усиление соответствующих правовых и институциональных основ управления;
- обеспечение участия всех заинтересованных сторон в сфере управления водными ресурсами;
- внедрение в практику государственных и местных органов управления принципов интегрированного управления водными ресурсами.

В четвертой главе (Задачи политики управления водными ресурсами) перечислены и объяснены задачи политики:

1. улучшение количественного и качественного состояния водных ресурсов;
2. усовершенствование законодательной базы и системы управления водными ресурсами;
3. усовершенствование экономических механизмов в сфере управления водными ресурсами.

В пятой главе (Практическое осуществление) вкратце дается пути и возможности реального осуществления концепции

В шестой главе (Действия) перечислены необходимые действия:

1. Определение (разделение) функций государственных органов, бассейновых организаций, местных органов самоуправления в сфере управления водными ресурсами;
2. Определение ареалов речных бассейнов;
3. Финансовые вопросы, налоги, тарифы;
4. Водный кадастр, базы данных;
5. Выдача разрешений на водопользование, мониторинг;
6. Разработка учебных программ для вновь создаваемых структур бассейнового управления и соответствующего персонала.

Заключение: проект концепции, в настоящее время, уже прошел все этапы обсуждения.

На основании этой концепции уже готовится новый законопроект о воде, рассмотрение которого парламентом Грузии планируется в течение 2007 года.