

## О НЕОБХОДИМОСТИ СИСТЕМНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОТРАСЛИ

**Довлатова Елена Владимировна,**  
Исполнительный директор Российской ассоциации  
водоснабжения и водоотведения

*E.V. Dovlatova About necessity legal regulation  
of branch*

***Отставание в правовом нормативном  
регулировании приводит к стагнации  
развития всей сферы ВКХ и, как следствие,  
ухудшению здоровья нации и загрязнению  
окружающей среды***

*В настоящее время нормативное регулирование  
отрасли водоснабжения и водоотведения харак-  
теризуется отсутствием системного подхода к  
управлению отраслью. В связи с этим необходимо*

*принятие федерального закона «О водоснабжении и водоотведении», как комплексного отрасле-  
вого нормативного акта, устанавливающего правовые основы экономических отношений и ре-  
гулирующего все стороны процесса организации централизованного водоснабжения и водоотве-  
дения.*

*До тех пор, пока регулирование будет осуществляться при помощи огромного количества под-  
законных актов отдельных министерств нельзя говорить о едином системном подходе к регу-  
лированию отрасли водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод.*

*At the present time normative regulation of water supply and water disposal industry is characterized by the lack of the  
system approach to management of branch. In this regard it is necessary to pass the federal law «About water supply  
and water disposal», as the complex branch statutory act establishing legal bases of economic relations and regulating  
all parties of process of the organization of centralized water supply and water disposal.*

*As long as the regulation will be carried out by means of subordinate regulatory acts of the separate ministries you  
can not speak about the uniform system approach to regulation of water supply, water disposal and sewage treatment  
industry.*

**Ключевые слова:** отрасль водоснабжения и водоотведения, нормативное правовое регулирование, системный  
подход к управлению

**Keywords:** water supply and water disposal industry, normative legal regulation, the system approach to management

Водоснабжение и водоотведение – одна из сфер деятельности, регулирование отношений по поводу которой осуществляется различными нормативными документами, такими как: Водный кодекс, если речь идет о водных природных объектах; Гражданский кодекс, в случае регулирования имущественных отношений; Бюджетный кодекс – при осуществлении целевого финансирования предприятий ВКХ и т.п. Таким же образом с использованием разного уровня и рода нормативных актов регулируются и иные сферы деятельности, что не противоречит общей концепции развития законодательства. Все перечисленные нормы носят общий

характер и не направлены на регулирование отдельных сфер (отраслей) деятельности.

Для решения более конкретных и узко направленных задач с использованием сильного лобби были приняты отраслевые законодательные акты, такие как Закон «Об энергоснабжении», «О газоснабжении» и, наконец, 27 июля 2010 г. вступил в силу закон о «О теплоснабжении». Мы не обсуждаем Жилищный кодекс РФ, который тоже носит специальный по отношению к другим нормативным актам характер.

Анализируя сложившуюся практику правотворчества и правоприменения, становится



очевидным, что для достижения определенных целей, направленных на развитие отрасли водоснабжения и водоотведения, консолидации всех заинтересованных сил, привлечения внимания со стороны Правительства и общества к проблемам водоснабжения, определения задач глобального финансирования отрасли, выработки государственной политики в области обеспечения населения чистой питьевой водой и развития безопасного использования систем канализования и очистки сточных вод, необходимо принятие отраслевого закона «О водоснабжении и водоотведении».

Состояние отрасли водоснабжения и водоотведения в силу ее настоящего нормативного регулирования характеризуется отсутствием системного подхода к управлению отраслью, не позволяет в полной мере использовать административно-властную вертикаль.

С вступлением в силу Федерального закона N131-ФЗ «О общих принципах организации местного самоуправления» ответственность за организацию водоснабжения и водоотведения в муниципальных образованиях (МО) возложена на органы местного самоуправления, которые закон уравнивает независимо от величины МО (это могут быть мелкие поселки от 2-3 тыс. чел. и большие городские округа до 300-500 тыс. чел.), от уровня материальной обеспеченности (вымирающий поселок или технопарк с развитой инфраструктурой), уровня доходности бюджета, техногенной и экологической обстановки, природных условий по наличию или отсутствию природных источников воды, глубины залегания водоносных горизонтов и т.п.

Федеральный закон N210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» возлагает на органы местного самоуправления ответственность за формирование тарифной политики в соответствии с уровнем доступности платежей для населения, создание органов регулирования в каждом МО и обеспечение их деятельности нормативной базой. В связи с существенным различием между МО и их возможностями – как материальными, так и интеллектуальными, подавляющее большинства МО оказываются несостоятельными при решении таких серьезных задач, что приводит к необратимым потерям и разрушению отрасли в целом. Обеспечение экологической безопасности деятельности предприятий ВКХ, строительство современных очистных сооружений, создание санитарных зон, специализированных лабораторий и т.п. – это тоже забота органов местного самоуправления без надлежащей государственной поддержки.

В силу перечисленных выше причин тарифы в МО различаются в разы, что естественно диктуется экономической целесообразностью: чем меньше МО, тем выше тариф. Однако, в ряде МО рост тарифов искусственно сдерживается в силу политической конъюнктуры, но в ущерб безопасности и здоровью населения. Настоящее нормативное правовое регулирование бессильно повлиять на существующее положение вещей. Нельзя не принимать в расчет события последней весны, когда тарифы во всех регионах были скорректированы в административном порядке с уровня Президента РФ без учета их экономической обоснованности. Но это не относится к нормативному, а лишь к административному регулированию.

Привлечение инвестиций и модернизация технически устаревших систем ВКХ в подавляющем большинстве регионов тормозится из-за отсутствия достаточного, здорового и государственно-ориентированного нормативного регулирования. Делегирование ответственности на уровень МО по ряду вопросов хорошо зарекомендовало себя и действует в странах Европы. Но, не следует забывать, что Европа, да и Америка - являются наследниками других традиций демократического управления и самоуправления. Применительно к России не следовало бы слепо принимать пусть даже весьма позитивные зарубежные примеры осуществления местного самоуправления, т.к. развитие общества и его демократических институтов зависит от исторических, политических, финансовых и национальных предпосылок. Необходимо самостоятельно пройти определенный всеми предпосылками путь, и это требует немалого времени. Дело в том, что демократические институты в странах Западной Европы складывались веками, мы же решили, что принятие нового Жилищного кодекса позволит перейти в одночасье к коллективному управлению жилыми домами, и, с вступлением в силу закона «О местном самоуправлении», МО будут в состоянии развить централизованные системы водоснабжения при полном отсутствии материальных и иных возможностей.

Сейчас, когда усматривается тенденция централизации и усиления властной вертикали, следует озадачиться принятием комплексного отраслевого нормативного акта, регулирующего водоотведение, включая имущественные, экономические, технические, экологические и др. аспекты и позволяющего ликвидировать имеющиеся пробелы в праве, тормозящие развитие отрасли.

Содержание и предмет регулирования будущего закона должны устанавливать правовые основы экономических отношений, возникающие в связи с забором воды из источников, водоподготовкой, транспортировкой и потреблением воды, водоотведением, транспортировкой и очисткой сточных вод, а также определять полномочия органов государственной власти и местного самоуправления по регулированию и контролю в сфере организации деятельности по водоснабжению и водоотведению, включая определение прав и обязанностей регулируемых организаций и потребителей услуг.

Говоря об идеологическом подходе к водоснабжению, приоритетом и конечной целью процесса водоснабжения должно стать стабильное (бесперебойное) обеспечение всего населения России чистой питьевой водой нормативного качества. Нормативы качества потребляемой воды и требования к ее подготовке должны быть изложены в Техническом регламенте «О безопасности питьевой воды». Что же касается водоотведения, вернее уровня очистки сточных вод, то здесь в качестве ориентира по уровню очистки сточных вод должна быть оценка состояния окружающей среды, точнее водного объекта, в который сбрасываются стоки. Водный объект, принимающий сточные воды, должен быть в состоянии без ущерба для экологического баланса принимать определенный объем стоков, очищенных до такого уровня, который не приносит вред водному объекту и не влияет на способность объекта к восстановлению. Требования к качеству и составу сточных вод должны быть отражены в специальном законе «О безопасности сточных вод». Такой подход закреплен директивами Европейского Союза в отношении сточных вод и используется в Европе на протяжении последних двух десятилетий, и результат очевиден.

Все иные моменты, исключаяющие требования к качеству питьевой воды и составу сточных вод, должны быть урегулированы в едином отраслевом Законе.

В свою очередь, принятие нового закона неминуемо повлечет за собой необходимость принятия ряда подзаконных нормативных актов.

Однако предлагаемый закон не должен иметь большого количества бланкетных (отсылочных) норм и требовать большого числа подзаконных актов, как это имеет место в настоящее время.

Бесконечное число действующих подзаконных актов, плохо сочетающихся между собой и зачастую, не раскрывающих основных важных понятий, либо раскрывающих их недостаточно полно, позволяет трактовать их судебным инстанциям «на свое усмотрение». Такое положение вещей не может удовлетворять правоприменителей, именно, предприятия ВКХ и потребителей услуг водоснабжения и водоотведения.

Очень важно определить в законе механизмы финансирования ряда аспектов деятельности ВКХ и подходов к их организации. Так, например, это касается создания экологических фондов на уровне субъектов РФ, направленных на финансирование капиталоемких проектов по строительству очистных сооружений.

Создание экологических фондов и их взаимодействие с бассейновыми советами должны найти отражение в новом законе.

Такого уровня задачи должны решаться во взаимодействии с другими министерствами и ведомствами, в частности, с Минприроды России.

Необходимость системного подхода к нормативному регулированию должна быть реализована еще и потому, что каждый следующий акт зачастую требует коренного изменения в экономическом и техническом планировании деятельности предприятий, лишая предприятия возможности работать на долгосрочную перспективу. Ярким примером может служить вступление в силу Приказа Минприроды России N 288, прекращающего возможность получения предприятиями лимитов на выбросы и сбросы. Отсутствие технической возможности мгновенного перевооружения и строительства новых очистных сооружений привело лишь к тому, что те предприятия, которые имели долгосрочные инвестиционные программы, включающие строительство очистных сооружений, теперь вынуждены большую часть средств отдавать на штрафы. При этом окружающая среда и водоемы чище не стали.

До тех пор, пока все будет регулироваться при помощи огромного количества подзаконных нормативных актов, выпускаемых отдельными министерствами, нельзя говорить о едином системном подходе к регулированию отрасли водоснабжения и водоотведения. Отставание в нормативном регулировании приводит к стагнации развития всей сферы деятельности ВКХ и, как следствие, ухудшению здоровья нации и загрязнению окружающей среды.