РУССКОЕ ГЕОГРАФИЧЕСКОЕ ОБЩЕСТВО
МОСКОВСКОЕ ОБЛАСТНОЕ ОТДЕЛЕНИИЕ

Проект: «Экспедиция Великие реки России от истоков до устья» - «Речная доктрина Российской Федерации, проектно-аналитический доклад к разработке доктрины»

Пытаясь перейти к «Речной доктрине Российской Федерации, проектно-аналитический доклад к разработке Доктрины». Руководитель разработки **Юрий Крупнов,** Генеральный конструктор **Алексей Беляков,** мы отсылаем читателя к полной версии Доктрины (https://rivers-russia.ru/expedition/2022/12/04/rechnaya-doktrina-2.html) и «Предложениям по совершенствовании системы управления рациональным природопользованием и охраной природы» (https://rivers-russia.ru/2022/10). Здесь мы публикуем статью А.А. Белякова: «Исторический анализ формирования реорганизации и переподчинения органов управления водным хозяйством».

Водные ресурсы и водное хозяйство РФ. Предложения по совершенствованию использования и системы управления

1. Исторический анализ формирования, реорганизации и переподчинения органов управления водным хозяйством.

К сведению:

По отраслевой принадлежности основные производственные фонды водохозяйственного назначения распределяются таким образом: сельское хозяйство – 29 %, промышленность – 27 %, ЖКХ – 20 %, гидроэнергетика – около 15 %, водный транспорт – около 6 %, рыбное хозяйство – 2 %, Федеральное агентство водных ресурсов – менее 2 %.

Гидротехнические сооружения (ГТС) относятся к различным формам собственности. Так, из 29,4 тыс. напорных ГТС 1931 объектов (или 7 %) относятся к федеральной собственности, 7675 объектов (26 %) – к региональной собственности, 16087 объектов (54 %) – к муниципальной собственности, около 4 тыс. объектов (13 %) являются бесхозяйными.

Напорные ГТС, относящиеся к федеральной собственности, находятся в ведении различных федеральных органов исполнительной власти, в том числе: в сфере энергетики - 800 объектов, промышленности - 520 объектов, морского и речного транспорта — 335 объектов, в Минсельхозе России – 250 объектов, в Федеральном агентстве водных ресурсов – 32 объекта. Кроме напорных ГТС, за которыми производится более строгий контроль, в водном хозяйстве страны функционирует 36 тыс. безнапорных ГТС.

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. Исторический анализ формирования, реорганизации и переподчинения органов управления водным хозяйством (водными ресурсами) преемственно в Российской Империи — СССР — РФ

1.1. Предварительные замечания: ключевые термины и объект управления……2
1.1.1. Разные термины — разные реалии …….2
1.1.2. Водное хозяйство……2
1.1.3. Водные ресурсы……4
1.1.4. Во́ды; водные объекты……..5
1.2. Управление водным хозяйством и водопользованием до 1917 г…….5
1.2.1. Общее право на воды в России до 1917 г. ……...5
1.2.2. Водохозяйственные функции ведомства путей сообщения……..7

1.2.3. «Земельные улучшения» в ведомстве земледелия…….7
1.2.4. Некоторые выводы……11
1.3. Управление водным хозяйством и водопользованием после 1917 г……..11
1.3.1. Ведомственная раздробленность водного хозяйства……11
1.3.2. Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР……12
1.3.3. Дальнейшее дробление водного хозяйства…….13
1.3.4. Чем владеют Росводресурсы?.....14
1.3.5. Выводы из исторического опыта……..15

1. Исторический анализ формирования, реорганизации и переподчинения органов управления водным хозяйством (водными ресурсами) преемственно в Российской Империи — СССР — РФ

1.1. Предварительные замечания: ключевые термины и объект управления

1.1.1. Разные термины — разные реалии. Хотя и водные проблемы, и правовые коллизии водопользования были в России всегда, и они всегда разрешались с помощью определенных государственных органов, но в названиях этих органов до сравнительно недавнего времени термины *водное хозяйство, водные ресурсы* — отсутствовали.

Этих терминов нет в авторитетных справочных изданиях конца XIX — начала XX вв. (Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона, Большая энциклопедия, Энциклопедический словарь «Гранат»). Статьи о *водном хозяйстве* имеются во всех изданиях Большой советской энциклопедии (1-е изд. — т. 12, М.: Советская энциклопедия, 1928, стр. 39–40), но истолкование термина *водные ресурсы* (как «пригодных для использования воды…») появляется только в ее 3-м издании (т. 5, М.: СЭ, 1971, с. 180).[1]

Появление терминов *водное хозяйство, водные ресурсы* в качестве определения *объекта государственного управления* в названиях соответствующих ведомств связано (по меньшей мере, хронологически) с прекращением комплексного гидротехнического строительства на реках СССР (Российской Федерации).

Поэтому, прежде чем проследить исторически изменения и преемство органов управления *водами* и пользованием ими, необходимо определить значения указанных терминов.

1.1.2. Водное хозяйство. Этот термин ввел в употребление В. В. Докучаев в своей эпохальной работе «Наши степи прежде и теперь» (СПб.,1892), понимая под ним прежде всего *регулирование стока* с помощью водохранилищ (прудов), а также защиту земель от оврагообразования (водной эрозии). Последняя, как известно, также может осуществляться устройством в эрозионных формах рельефа прудов, повышающих местные базисы эрозии.

Таким образом, ***водное хозяйство — это, прежде всего, водохранилища (пруды) и регулирование ими стока; если их нет — нет и водного хозяйства.***

Водное хозяйство в государстве (регионе) — инструмент управления водами. Водному хозяйству свойствен *комплексный характер*, что выражается в его *задачах*, что соответствует нередко употребляемому «техническому» определению водного хозяйства как *комплекса сооружений и мероприятий (в государстве, регионе) по обеспечению всех видов водопользования*, причем *виды водопользования* определяют и отраслевую структуру, и *задачи водного хозяйства*.

К последним относят:

«учет водных ресурсов (1);

регулирование стока рек (2);

[1] А термин *водный объект* настолько нов, что отсутствует даже в 3-м издании Большой советской энциклопедии (т. 5, М.: СЭ, 1971).

приведение естественных водных путей в судоходное состояние посредством выправления, дноуглубления и шлюзования и создание искусственных водных путей (каналов), соединяющих бассейны соседних рек (3);

использование водной энергии рек в гидроэлектростанциях (4);

осуществление водноземельных мелиораций… путем создания инженерных оросительных и осушительных систем… (5);

создание необходимых условий для санитарно-хозяйственного и технического использования вод (6);

регулирование качества природных и сточных вод и борьба с их загрязнением (7);

обеспечение условий для организации рыбоводства… (8);

в задачи водного хозяйства входит производство работ по возведению гидротехнических сооружений и их эксплуатация (9)»;[2]

в перечень задач водного хозяйства (и, в соответствии с ними, его отраслей) входит также защита территорий и населения от наводнений и иных вредных воздействий вод (10).

Получается, что фактически существующий в РФ комплекс «водное хозяйство» включает сооружения и мероприятия, относящиеся и к

- *водохозяйственному ведомству — Росводресурсам* (плотины, водохранилища, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, берегоукрепления, дноуглубительные и выправительные работы и пр.), и к

- *воднотранспортому ведомству — Росморречфлоту* (плотины, водохранилища, каналы, судоходные шлюзы, гидроэлектростанции, берегоукрепления, путевые дноуглубительные и выправительные работы и пр.), и к

- *сельскохозяйственному ведомству — Минсельхозу РФ* (плотины, водохранилища, оросительные и дренажные каналы, насосные станции и пр.), и к

- *организациям водоснабжения и водоотвения-«Водоканалам»* (плотины, водохранилища, водопроводные каналы, насосные станции, гидроэлектростанции и пр.), и к

- *ОАО РусГидро* (плотины, водохранилища, гидроэлектростанции, деривационные каналы и пр.), и к многим другим владельцам прудов (водохранилищ) и их гидротехнических сооружений, водозаборов, насосных станций и иных типично водохозяйственных объектов.

Иными словами, ***водное хозяйство в РФ не едино, оно раздроблено между множеством не связанных между собой государственных и негосударственных организаций.***

Вместе с тем, еще в начале 1970-х гг. было известно и декларировалось, что «формирование водного хозяйства как отрасли ещё не завершено (1971) и будет продолжаться».[3] — именно для этого и предполагалось создание в СССР *Единой водохозяйственной системы* с возможностью временно́го и территориального перераспределения речного стока.[4] Но с тех пор значительных водных проектов не осуществлено, фонд водохранилищ не пополняется, и функционирующее в РФ в настоящее время водное хозяйство характеризуется следующим.

В стране — более 2 млн. рек и более 2 тыс. водохранилищ.[5] В среднем — *одно водохранилище на 1000 рек*.

Суммарный полный объем водохранилищ — более 840 км^3. При этом водохранилищ с объемом более 100 млн. м^3 — 104, и их объем 838,8 км^3. То есть *основные объемы водохранилищ сконцентрированы в сравнительно небольшом количестве крупных*

[2] http://www.derev-grad.ru/lesnoe-zakonodatelstvo/vodnoe-hozyaistvo.html

[3] БСЭ, изд. 3, т. 5. М.: СЭ, 1971; с. 178.

[4] Воропаев Г. В. Единая водохозяйственная система страны // Водные ресурсы. 1976. № 6.

[5] С объемами более 1 млн. м^3 — данные о мелких водохранилищах и прудах неопределённы и недостоверны.

водохранилищ. Сколь бы значительным ни было их регулирующее воздействие, оно распространяется лишь на реки, на которых они устроены, а *в целом речные системы РФ не зарегулированы*.

Способная регулировать сток *суммарная полезная емкость водохранилищ РФ составляет менее 8% от среднемноголетнего стока рек*.

Водохранилища обычно образованы плотинами, и степень развития в стране водного хозяйства характеризуется количеством плотин и его соотношениями с площадью территории и объемом годового стока рек (табл. 1.1).

Таблица 1.1. **Количество больших плотин* в разных странах (2000 г.)**

Страна	Количество больших плотин, *штук*	Больших плотин на 1000 кв. км территории страны	Больших плотин на 1 куб. км годового стока рек
Россия	62	0,0036	0,0145
КНР	24119**	2,604	9,615
США	6389	0,680	3,042
…	…	…	…

*Под *большими* обычно понимают плотины высотой более 15 м. Они регистрируются Международным конгрессом по большим плотинам (CIGB).

** В 2004 г. количество больших плотин в КНР превысило 25 тыс. шт.

Таким образом, ***водное хозяйство России в его важнейших показателях регулирования речного стока — водохранилищах и плотинах, — в сравнении как с территорией страны, так и с количеством в ней рек и их годовым стоком — ничтожно.***

1.1.3. Водные ресурсы. Этот термин охватывает все воды гидросферы, но и практически, и в административно-техническом плане, это *воды, пригодные для использования*.

В этом последнем смысле водные ресурсы, как и все иные минерально-сырьевые природные ресурсы, характеризуются *количеством (объемом)* и *качеством*.

Иные свойства вод (способность служить путями сообщения, источников энергии, средой обитания рыб и иных гидробионтов, местами отдыха людей и т.д.), *характеризующиеся иными, чем количество и качество, параметрами* (протяженность и габариты водного пути, гидроэнергетический потенциал, рыбо- (био) продуктивность, рекреационный потенциал и др.) *понятием «водные ресурсы», по существу, не охватываются.*

Но, во-первых, водные ресурсы рек, количественно определяемые годовым (среднемноголетним) стоком, *распределены в РФ во времени чрезвычайно неравномерно* (табл. 1.2), и не только в годовом, но и в многолетнем разрезе. Соответственно, во многих районах РФ значительную (нередко — бóльшую) часть года водные ресурсы *недоступны для использования*, т.к. бóльшая часть стока протекает в реках в сравнительно непродолжительный половодный период (что часто сопряжено с наводнениями и иными вредными воздействиями вод). Единственное, что в этих регионах может сделать водные ресурсы реально доступными для использования («создание необходимых условий для санитарно-хозяйственного и технического использования вод», п. 1.1.2) и обеспечить защиту от вредных воздействий вод — *регулирование стока водохранилищами*.

Таблица 1.2. **Сезонное распределение речного стока в РФ**

Район	Сезонный сток, % от годового стока		
	весна	лето-осень	зима
Южное Заволжье, Южное Приуралье	90 – 95	4 – 8	1– 2
Восточная Сибирь	70 – 80	15 – 25	5
Север ЕТР (кроме озерных рек)	55 – 65	25 – 35	10 – 20
Запад и Юго-Запад ЕТР	30 – 50	30 – 35	20 – 35

Западная Сибирь	45 – 55	35 – 45	10
Север и Северо-Восток Сибири	40 – 50	45 – 55	5
Дальний Восток, Камчатка, Забайкалье, Яно-Индигирский район	30 – 40	55 – 65	5

Во-вторых, во многих регионах РФ *естественное качество речных вод чрезвычайно низкое* (низкое содержание кислорода при заболоченных водосборах (зимние заморы рыб); недопустимый для питьевого водоснабжения химический состав из-за поступления в реки подмерзлотных рассолов в зонах распространения многолетней мерзлоты, и т.п.). Повышение качества вод («регулирование качества природных вод», «создание необходимых условий для санитарно-хозяйственного и технического использования вод», «обеспечение условий для рыбоводства» — п. 1.1.2) *возможно исключительно с помощью водохранилищ*.

В-третьих, водные ресурсы рек в РФ *чрезвычайно неравномерно распределены по территориям*, и наряду с водоизбыточными регионами, значительные территории с благоприятным теплым климатом страдают от дефицита водных ресурсов (табл. 1.3). Это неизбежно ставит общегосударственную задачу *территориального перераспределения речного стока* с помощью межбассейновых гидротехнических систем.

Таблица 1.3. **Зоны РФ по степени водообеспеченности**

Водообеспеченности зон	Удельные водные ресурсы стока рек,	Площадь зоны,	Водные ресурсы стока рек	
	л/с с 1 км^2	*%*	*км^3/год*	*% от суммы*
Высокая	> 6	48	3450	80
Средняя	6 – 2	25	780	18
Низкая и очень низкая	< 2	27	120	2

Таким образом, России, при обилии речных вод, из-за невозможности их временно́го и территориального перераспределения, свойствен *дефицит водных ресурсов* — т.е. дефицит вод, по *количеству* и *качеству* пригодных для использования в определенное время.

Иными словами, в РФ *водное хозяйство, как инструмент управления водами* (п. 1.2), *в силу несоответствия масштабам страны и неравномерности распределения ее речных вод во времени и по территориям, не в состоянии сделать их пригодными для использования,* т.е. трансформировать речные воды в водные ресурсы.

1.1.4. Во́ды; водные объекты. Термин *водные объекты*, употребляемый чаще всего во *множественном* числе, нов. Как юридический термин, определяющий *различные виды поверхностных и подземных вод*, он появился, по-видимому, только в «Основах водного законодательства Союза ССР и союзных республик» (1971 г.), причем в ст. 4 этого документа устанавливается синонимия этого термина с привычным и употреблявшимся с глубокой древности термином *во́ды* (также мн.ч.).

Употребление в современных юридических текстах РФ термина «водные объекты» парадоксально уравнивает правовой статус пруда, выкопанного на садовом участке, и реки протяженностью тысячи километров, с годовым стоком сотни кубокилометров, и всегда служившей путем сообщения.

Поэтому ниже при рассмотрении исторических сюжетов термин «водные объекты» не употребляется, а употребляется традиционный термин «воды» с конкретизацией его (реки, водохранилища, каналы и т.п.) там, где это необходимо.

1.2. Управление водным хозяйством и водопользованием до 1917 г.

1.2.1. Общее право на воды в России до 1917 г. Хотя термин «водное хозяйство», появился лишь в конце XIX в. (1.1.2), в России давно были гидротехнические сооружения, водохранилища (с XVIII в.), системы водоснабжения и т.п. (водное хозяйство), и разные виды водопользования (отрасли водного хозяйства). Соответственно, была и правительственная деятельность по управлению водным хозяйством и водопользованием, и административные органы для нее.

Правительственная деятельность в России в части внутренних вод имела определенные правовые основы, и прежде всего — классический тезис, что *текущая вода* (aqua profluens), как и солнце, воздух, море, не может быть объектом собственности, а общая, *объект общего права* (res omnium communes — вещь всеобщая).

Поскольку в России основой системы коммуникаций традиционно были *воды*, этот тезис актуализировался прежде всего применительно к водам как путям сообщения. Российские законы, начиная с Соборного уложения 1649 г., детализируя и уточняя в дальнейшем термины и казуистику, считали *водами общего пользования* воды, служащие путями сообщения — судоходные и сплавные.[6]

Воды, не причисленные к «водам общего пользования» (обычно — малые водотоки, пруды на них), считались принадлежностью земельного владения и в этом смысле могли быть казенным, частным или др.

Но имеются документы, показывающие, что юристы осознавали несовершенство здесь российских законов. Например, Управляющий юридической частью МПС К. Скворцов в 1912 г. рассуждал, что если бы текущая вода была бы объектом собственности, то нижний по водотоку владелец получал бы ее от верхнего как дар, но «в случае несогласия его на принятие этого дара верхний владелец был бы в необходимости постоянно нарушать чужое право, ибо в большинстве случаев удержать и отвести текущую воду он не в силах». В решениях Кассационного департамента Сената 1875 и 1884 гг. сказано, что «по свойству текучих вод к ним неприменимо понятие материального обладания» и что «вода… не входит в сферу имущественных их (береговых землевладельцев — *Сост.*) прав, а, как общее благо, предоставлена в пользование всем и каждому».[7]

Поэтому *российское законодательство эволюционировало к признанию всех поверхностных вод страны общими* (т.е. к классической правовой норме): с 13 июня 1890 г. для причисления реки к «водам общего пользования» стало достаточно лишь констатации ее технической пригодности для сплава.

Комментируя это узаконение, видный чиновник МПС, выдающийся инженер и общественный деятель В. М. Лохтин писал: «А так как по всякой реке, даже самой незначительной, можно во время высоких вод сплавлять лодки, бревна или плоты, то границ вод общего пользования… по нашему закону нет».[8]

Необходимо еще раз отметить, что общее право на поверхностные воды актуализировалось в России в праве свободного их использования как путей сообщения, в связи с чем характерен следующий пассаж В. М. Лохтина: «Представляя собою *общее народное достояние*, река есть путь свободный. Всякий пользуется ее гостеприимством как хочет, всякий плывет по ней *без всякого спроса и разрешения*, на маленьком ли плотике, в лодке, на барже…».[9]

Государственная власть как «естественный представитель коллективного блага населения» охраняла общее право «свободного пользования водяными путями Империи»,

---

[6] Никольский Ф. Воды общего пользования по русскому законодательству. СПб. 1883.

[7] Заключение юридической части Управления внутренних водных путей и шоссейных дорог по вопросу о разрешении предприятий, имеющих средством использовать электрическую энергию силы падения воды на реках общего пользования. СПб.: МПС, 1912; с. 5–6.

[8] Лохтин В.М. Значение водяных путей и их нужды. СПб. 1907; с. 5.

[9] Там же, с. 4–5. Курсив наш. — *Сост*.

причем имели место случаи уничтожения органами МПС при содействии местной полиции частных мельниц и рыболовных заколов, как чинящих препятствие судоходству или сплаву.[10]

Вместе с тем, содержание общего права на поверхностные воды расширялось, включая, по мере появления загрязнений вод, также и их чистоту. И, если именной указ от 1 июня 1719 г., запрещавший бросать в Неву и другие реки сор и нечистоты[11] имел целью охрану все-таки коммуникативной функции вод («дабы судовой ход был свободен»), то, например, узаконения 1904–1906 гг. «об ограждении Каспийско-Волжских водных путей от загрязнения нефтью»[12] имели целью охрану чистоты вод вообще.

Ввиду того, что действующие законы РФ сохраняют термин *воды (водные объекты) общего пользования*, сопоставление некоторых аспектов взаимоотношений государства, граждан и вод общего пользования по законам Российской Империи (до 1917 г.) и действующему законодательству РФ представлено в табл. 1.4.

Таблица 1.4. Юридический статус вод общего пользования и его следствия

По законам Российской Империи (до 1917 г.)	***По законам Российской Федерации***
Статус вод общего пользования:	
«общее народное достояние».	собственность государства.
Статус государства по отношению к водам общего пользования:	
государство, как представитель народа, осуществляет право распоряжения (управления) водами.	государство, как собственник вод, предоставляет право пользования ими всем гражданам, или же отдельным лицам.
Следствия статуса вод общего пользования: *а) право водопользования:*	
свободное, «без всякого спроса и разрешения»;	в индивидуальном порядке, в малой мере и без применения технических средств — свободное; прочее — на основании государственного разрешения (лицензии);
б) водопользование:	
бесплатное;	платное;
в) использование вод общего пользования в коммерческих целях:	
не допускается.	допускается наравне с использованием «для удовлетворения собственных нужд».

1.2.2. Водохозяйственные функции ведомства путей сообщения. Непрерывное преемство ведомства, осуществлявшего управление водным хозяйством и водопользованием, прослеживается с 1798 г., с образования Департамента водяных коммуникаций.

(С 1810 — Управление водяных и сухопутных сообщений; с 1820 — Главное Управление путями сообщения; с 1833, после присоединения строительной части МВД — Главное Управление Путей Сообщения и Публичных Зданий, с 1865, после изъятия гражданского строительства — Министерство Путей Сообщения, МПС; с 1917 г. — Народный комиссариат, НКПС. Далее для обозначения ведомства употребляется привычная аббревиатура «МПС»).

МПС решало все основные задачи водного хозяйства (п. 1.1.2):

1. Учёт водных ресурсов. Такой формулировки в XIX — начале XX в., разумеется, не было. Но МПС осуществляло гидрометрические наблюдения, а с начала 1880-х гг. им

[10] Заключение юридической части… с. 13.

[11] Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 1. СПб. 1830. № 3382.

[12] Полный свод законов Российской Империи / А.Л. Саатчиан. Под ред. А.А. Добровольского. Кн. 2. СПб. 1911; стр. 2494–2494.

были устроены первые в России речные гидропосты — на р.р. Волге, Оке, Каме; с того же времени специальными описными партиями МПС составлялись систематические описания рек.

Гидрография поверхностных вод России (ныне в РФ отсутствующая!) — также функция МПС. Из наиболее выдающихся гидрографических изданий МПС середины XIX — начала XX в. укажем:

Судоходный дорожник Европейской России. Ч. 1, 2. СПб.: ГУПС и ПЗ, 1854–1856. (Издание не завершено. Вышедшие тома содержат *поверстные описания* р. Волги от Астрахани до Рыбинска и искусственных судоходных систем Вышневолоцкой, Тихвинской, Мариинской).

Материалы для описания русских рек и истории улучшения их судоходных условий. СПб. –Пг.: МПС, 1903–1917. Издано 73 выпуска.

2. Регулирование стока рек. Для питания Вышневолоцкой судоходной системы система водохранилищ (старейшее — Вышневолоцкое или Заводское) была создана еще в XVIII в. Совместный попуск из Вышневолоцкого и Верхневолжского (1845 г.) «резервуаров» давал возможность прохода судов от Рыбинска до Твери (устье р. Тверцы). Водохранилища («резервуары») устраивались для питания водораздельных бьефов всех искусственных судоходных систем. При этом чрезвычайно полезной была не востребованная ныне практика создания и эксплуатации озер-водохранилищ (регулирующий «бейшлот» при истоке из озера реки, или в голове специального водопроводного канала).

Особенно важно, что на рубеже XIX–XX вв. именно МПС (при противодействии Министерства финансов!), осознавая, что в наступающем XX веке регулирование речного стока будет необходимо не только «для вспомоществования судоходству», считало необходимым систематически изыскивать «тальвеги», пригодные для устройства «резервуаров».

3. Приведение естественных водных путей в судоходное состояние посредством выправления, дноуглубления и шлюзования и создание искусственных водных путей (каналов), соединяющих бассейны соседних рек. Все эти работы выполняло МПС.

При эксплуатации гидротехнических систем нередко работы, относимые в настоящее время к капитально-строительным, выполнялись за счет текущих эксплуатационно-ремонтных ассигнований.

Благодаря систематическим реконструкциям, эксплуатационные качества гидротехнических систем улучшались (табл. 1.5), что вызывало положительные социально-экономические эффекты.

Таблица 1.5. **Эксплуатационные показатели Мариинского водного пути**[13]

	1810 г.	1852 г.	1862 г.	1886 г.	1896 г.
Пропускная способность суточная (число судов)	24	24	33	33	40
Пропускная способность навигационная, *млн. пуд.*	30	30	35	68	120
Время следования судов от Рыбинска до СПб, *дней*	110	90	50	45	31
Фрахты, *коп. с пуда*	25	17	$14^1/_2$	$11^3/_4$	9

4. Использование водной энергии рек в гидроэлектростанциях. Юридической основой гидроэнергетики в России до 1917 г. было *признание водотока, не являющегося путем сообщения и потому не причисленного к «водам общего пользования», принадлежностью земельного владения*, и в этом качестве — *объектом собственности землевладельца*.

[13] По: Житков С.М. Исторический обзор устройства и содержания водных путей и портов в России за столетний период 1798–1898. СПб.: МПС, 1900; с. 249.

Только на таких водотоках возможна была гидроэнергетика (*водяные мельницы*[14]), имевшая в России традиционно широкое распространение: несмотря на развитие в XIX в. применения в промышленности паровых силовых установок и исчезновение после реформ 1861 г. *десятков тысяч* водяных мельниц, перед Первой мировой войной по суммарной мощности гидросиловых установок Россия занимала третье место в мире после Северо-Американских соединенных штатов и Канады, лишь незначительно отставая от последней.[15]

Именно на таком правовом основании, при осуществлении МПС крупного ирригационного проекта в Государевом имении в Туркестане с использованием вод р. Мургаб (1890-е гг.), в составе сооружений была и ГЭС.

Принципиально важным для понимания смысла происшедшей после 1917 г. правовой трансформации является то, что Законы Российской Империи не признавали «водные течения общего пользования» собственностью государства, таковой могли быть лишь не причисленные к «водам общего пользования» водотоки казенных (находящихся в государственной собственности) земель. А сама мысль о возможности частного присвоения общего достояния или же его коммерческого использования традиционно находилась вне правового сознания. Соответственно, *гидроэлектростанция — коммерческое предприятие, имеющее целью получение дохода от присвоения свойства речной воды течь сверху вниз, — на «водах общего пользования» была невозможна ни при каких формах собственности на нее*.

Именно это было причиной отказов по ходатайствам конца XIX — начала XX в. о промышленной (коммерческой) утилизации «водяной силы» вод общего пользования: она «не входит в сферу права берегового владельца, а правительство, *не будучи собственником судоходных рек*, не имеет права на нее тоже, не может приобрести ее путем экспроприации, а, следовательно, и предоставить третьим лицам».[16]

Но после 1908 г. правительство России приступило к планомерному соединению внутренних водных путей в связную сеть с кардинальным улучшением судоходных условий магистральных рек посредством их шлюзования. Это расширяло общее право пользования водами (из-за появления новых водных путей, улучшения судоходных условий, повышения водности рек в межень благодаря регулированию стока), и Бюджетная комиссия Государственной Думы неоднократно утверждала, что *при подпоре воды в реках для улучшения их судоходных условий* (шлюзовании рек) «продажа энергии... *не может считаться коммерческим предприятием правительства*, а явится *одним из способов покрытия строительных и эксплуатационных расходов по шлюзованию*».[17] Иными словами, благодаря гидроэнергетике, средства на расходы по расширению общего права на поверхностные воды могут быть даны самими водами — а не «податным населением», налогоплательщиками.

Поэтому Государственный Совет 21.06.1913 высказал пожелание, «чтобы правительство в скорейшем времени закончило разработкою и внесло на рассмотрение законодательных учреждения законопроекты», и в их числе — «о предоставлении государству права

---

[14] Под «мельницей» в XVIII–XIX вв. понималась гидросиловая установка любого назначения, не только мукомольная. Так, лесопильное производство приводилось в действие «пильной мельницей», и т.д.

[15] По данным ГОЭЛРО. С юридической точки зрения безразлично, использует ли гидроустановка механическую энергию движения воды непосредственно, или же преобразует ее в электрическую. Встречающееся в литературе указание, что в царской России имелись гидроэлектростанции общей мощностью всего лишь 21,5 тыс. л.с. (16 тыс. кВт), конечно, верно, но суммарная мощность всех электрических и неэлектрических установок составляла *около миллиона л.с.* (989 тыс. л.с.), т.е. в 46 раз больше.

[16] Заключение юридической части… С. 8–10. Курсив наш. — *Сост*.

[17] Заключение юридической части… С. 17. Курсив наш — *Сост*.

использования силы падения воды».[18] Такой законопроект был разработан и представлен на рассмотрение Думы; однако к концу февраля 1917 г. он утвержден еще не был.

Однако разработанный в то время в МПС «план строительства новых водных путей, улучшения и развития существующих» намечал устройство на шлюзованных реках гидроэлектрических установок суммарной мощностью 712 тыс. л.с. (530 МВт) с развитием до 1156 тыс. л.с. (860 МВт). Суммарная стоимость работ по плану составляла в довоенных ценах 473 млн. руб. или, с учетом «работ по использованию водных сил» (ввиду неразрешенности вопроса с юридической стороны они оценивались дополнительно) — 600 млн. руб.

Заслуживает внимания, что, согласно этому плану, все расходы на капитальные работы по водным путям (79%) и гидроэнергетике (21%) и доход от последней соотносятся с казной через одно ведомство — МПС. В связи с этим, если электроэнергия, вырабатываемая на ГЭС шлюзованной реки, не продается сторонним потребителям, а идет на нужды электрифицированной железной дороги (как предполагалось при *шлюзовании Волховских порогов*[19]), то железная дорога перестает потреблять покупное топливо, уменьшая тем расходы казны на ее эксплуатацию. При условии сохранения размеров ассигнований по МПС, открывалась возможность освобождающиеся средства направлять на постройку новых и улучшение существующих путей сообщения (водных, шоссейных, железнодорожных). В целом же по народному хозяйству энерго-экономический эффект (сбережение топлива, труда) проявлялся бы двояко: в увеличении осадки и загрузки судов в результате увеличения судоходной глубины и в отказе от топлива на железной дороге.

5. Осуществление водноземельных мелиораций… путем создания инженерных оросительных и осушительных систем… Выше (п. 4) упомянуты выполненные МПС работы по созданию крупной оросительной системы в 1890-х гг. в Туркестане. Однако к началу XX в. в России уже существовало ведомство, специально занимавшееся «земельными улучшениями» (см. ниже, п. 1.2.2).

6. Создание необходимых условий для санитарно-хозяйственного и технического использования вод. МПС строило городские водопроводные и канализационные системы. Самые авторитетные труды по водоснабжению и канализации (водоотведению) в XIX — начале XX в. написаны инженерами путей сообщения (чиновниками МПС и профессорами Института инженеров путей сообщения Александра I).

7. Регулирование качества природных и сточных вод и борьба с их загрязнением. Как особые задачи МПС это не выделялось. МПС, будучи *исполнительным* органом государственной власти, действовало по законам, охраняя и расширяя общее право на воды (см. п. 1.2.1).

Вместе с тем вопросы охраны вод от загрязнений, нормирования количества и качества сточных вод и т.п. рассматривались в начале XX в. различными временными органами (комиссиями) при участии представителей МПС.

8. Обеспечение условий для организации рыбоводства… Эта функция МПС была не свойственна. Выполнение им обычных функций по обеспечению судоходных условий обеспечивало и условия для рыболовства.

9. Производство работ по возведению гидротехнических сооружений и их эксплуатация. Без комментариев.

10. Защита территорий и населения от наводнений и иных вредных воздействий вод. Это не было специальной задачей МПС. Но все предложенные в проекты защиты Петербурга от наводнений в XIX — начале XX в. назработаны инженерами путей сообщения, чиновниками МПС.

---

[18] Об установлении плана строительства новых водных путей, улучшения и развития существующих и о потребных на то ассигнованиях. Пг.: МПС, 1917. С. 10.

[19] Проект осуществлен в 1920-х гг., — Волховская ГЭС, «первенец ГОЭЛРО».

Таким образом, МПС в XIX — начале XX в. решало практически все водохозяйственные задачи, а при условии «предоставления государству права использования силы падения воды» получило бы возможность направлять вырученные от сбыта электроэнергии средства на улучшение и развитие в стране путей сообщения всех видов, и, в связи с этим — на развитие водного хозяйства.

1.2.3. «Земельные улучшения» в ведомстве земледелия. В 1894 г. в Министерстве земледелия и государственных имуществ[20] был создан *Отдел земельных улучшений* (термин *мелиорация* зачем-то вытеснил термин *улучшение* позднее, в 1930-х гг.).

В ведение Отдела земельных улучшений находилось улучшение государственных (казенных) земель: орошение и обводнение, осушение болот и добыча торфа, противоэрозионные работы, регулирование рек, устройство водозаборных скважин и др. работы, выполнявшиеся за казенный счет.

Как наиболее значительный проект, осуществленный Отделом земельных улучшений, следует отметить осушение Барабинской степи в междуречье Оби и Иртыша (1896–1905 гг.). Крупные гидромелиоративные проекты, осуществленные после 1917 г., основывались как правило на материалах и разработках Отдела.

1.2.4. Некоторые выводы. Исторический опыт России до 1917 г. показывает, что концентрация водохозяйственной деятельности в одном государственном ведомстве эффективна: МПС успешно решало все современные задачи водного хозяйства.

Особенно благоприятные перспективы открывало предоставление государству права использования водной энергии шлюзованных рек: это дало бы возможность направлять вырученные от сбыта электроэнергии средства на улучшение и развитие в стране путей сообщения всех видов, и, в связи с этим, на развитие водного хозяйства.

Вместе с тем, хотя деятельность Отдела земельных улучшений в ведомстве земледелия была бесспорно очень полезной, но разумно было бы присоединить его к МПС: у последнего был опыт осуществления ирригационных проектов, а, главное, гидромелиоративные проекты должны быть связаны и с развитием путей сообщения (магистральные дренажные или ирригационные каналы могут и должны быть судоходными), и с гидроэнергетикой.

1.3. Управление водным хозяйством и водопользованием после 1917 г.

1.3.1. Ведомственная раздробленность водного хозяйства. После национализации в 1918 г. флота, последний попал в ведение Народного комиссариата (НКПС); водные пути и флот оказались в парадоксальном симбиозе. В 1931 г. НКПС СССР был разделен, в ведении нового Наркомата водного транспорта СССР (НКВТ; позднее — Наркомат и Министерство речного флота СССР) осталось *приведение естественных водных путей в судоходное состояние посредством выправления, дноуглубления и шлюзования и создание искусственных водных путей (каналов), соединяющих бассейны соседних рек* (3), а также несколько гидроэлектростанций. В начале 1960-х гг. ведомство стало республиканским (хотя реки, как известно, пересекали границы союзных республик!).

Гидромелиорации земель находились в ведении Наркомзема РСФСР (с 1929 г. — СССР; позднее — Минсельхоз СССР, Госкомводхоз СССР, и, с 1965 г. — Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР).

Строительство и эксплуатация гидроэлектростанций (за исключением небольших сельских, а также бывших в ведении НКВТ–Минречфлота) были в ведении Наркомата

[20] С мая 1905 г. — Главное управление землеустройства и земледелия, с октября 1915 г. — Министерство земледелия. С конца 1917 г. — Народный комиссариат земледелия, Наркомзем, НКЗ.

тяжелой промышленности (Наркомтяжпром, НКТП) СССР (позднее — Министерство электростанций, Министерство энергетики и электрификации СССР). При этом, хотя сами ирригационные системы принадлежали гидромелиоративному ведомству, но гидроэлектростанции на перепадах магистральных каналов принадлежали энергетическому ведомству.

Водное строительство осуществлял НКВД (Беломоро-Балтийский канал, канал им. Москвы, Угличский, Рыбинский гидроузлы на Волге и др.).

Кроме того, плотины и водохранилища с разными целями (от водоснабжения до рекреации) строились коммунальными службами городов. При них иногда тоже устраивались гидроэлектростанции.

Таким образом, водное хозяйство в СССР вопреки природным условиям страны (обилие вод, развитая речная сеть) и традиции жизни в ней (реки — основа коммуникаций, использование водной энергии несудоходных рек), а также вопреки опыту государственного планирования и управления водопользованием (п. 1.2.2), с 1920-х гг. строилось *не как единая система*, не как единая отрасль народного хозяйства (базовая!), а как набор отдельных, не связанных между собой блоков, принадлежащих разным ведомствам (нередко враждующим между собой!).

1.3.2. Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР. Преемник Отдела земельных улучшений — Управление землеустройства и мелиорации, Управление мелиорации и торфа Наркомзема, был в 1946 г. преобразован в Управление водного хозяйства (Главводхоз) Министерства сельского хозяйства РСФСР.

С другой стороны, образованный в 1919 г. «в целях охраны водоемов от загрязнения сточными водами и выработке мер борьбы с вредом, причиняемым сточными водами фабрик, заводов и других предприятий» Центральный комитет водоохранения отдела химической промышленности ВСНХ, после ряда реорганизаций стал Комитетом СМ РСФСР по использованию и охране поверхностных и подземных водных ресурсов.

Из этого Комитета и Главводхоза МСХ РСФСР в 1961 г. был образован Государственного Комитета Совета Министров РСФСР по водному хозяйству (Госводхоз РСФСР). С этого времени водные мелиорации и охрана вод от загрязнений находились в одном ведомстве.

В 1963 г. Госвозхоз РСФСР был преобразован в союзно-республиканский Государственный производственный Комитет по орошаемому земледелию и водному хозяйству СССР, а он в 1965 г. стал союзно-республиканским Министерством мелиорации и водного хозяйства (Минводхоз) СССР.

Зафиксированная в названии ведомства оппозиция *мелиорации* и *водного хозяйства* отражает ставшую привычной к тому времени ведомственно-отраслевую разобщенность: водные мелиорации земель — часть водного хозяйства, одна из задач и отрасль водного хозяйства (п. 1.1.2).

Создание Минводхоза СССР открывало возможности для объединения раздробленного по ведомствам водного хозяйства в единое целое — именно поэтому его основной задачей было создание в стране *Единой водохозяйственной системы*. Однако гидроэлектростанции с плотинами и их строительство по-прежнему принадлежали Минэнерго СССР, водные пути, путевые работы и гидротехнические сооружения на них, судоходные шлюзы в комплексных гидроузлах, а также 13 гидроэлектростанций — по-прежнему принадлежали Главводпути Минречфлота РСФСР, и т.д. Местные органы последнего были *бассейновыми* (бассейновые управления пути) — как и местные органы Минводхоза (бассейновые водные инспекции, позднее — управления), объединение их в комплексные водохозяйственные структуры было бы вполне естественным, но этого не произошло.

Соответственно, в компетенции Минводхоза оставались лишь *количество* и *качество* вод, и в основе концепции Единой водохозяйственной системы лежало территориальное перераспределение вод, вытекающее из прогнозов водопотребления.

С начала реорганизаций ведомств, связанных с водным хозяйством, с 1961 г., гидротехническое строительство в стране стало угасать, приобретая все более одноцелевой (ведомственно-отраслевой) характер.

Учитывая, что в России до 1917 г. водное хозяйство и гидротехническое строительство (кроме гидромелиораций земель) находилось в одном ведомстве, МПС, разделенном в 1931 г. на железнодорожное (НКПС–МПС), воднотранспортное и автодорожное, важно сопоставить масштабы государственных капиталовложений по разным ведомствам, связанным с путями сообщения, водным хозяйством и гидротехническим строительством перед «перестройкой» и «реформами», в 1970–80-х гг.

В то время железнодорожное ведомство (МПС СССР) осуществляло строительные проекты стоимостью *десятки миллиардов рублей* (стоимость постройки БАМа точно определить невозможно — более 20 млрд. руб.).

Крупнейшие строительные объекты гидроэнергетики (МЭиЭ СССР) стоили *миллиарды рублей* (Красноярский гидроузел без судоподъемника — около 1 млрд. руб.). Из-за «дороговизны» гидроэнергетического строительства бытовало словечко «гидроакулы».

Самые дорогие постройки воднопутейского ведомства (МРФ РСФСР) стоили *десятки миллионов рублей* (Красноярский судоподъемник, со всем его «соцкультбытом» — около 70 млн. руб.).

Минводхозу СССР кроме ирригационных и дренажных систем ничего крупного комплексно-водохозяйственного построить не удалось. Но так и не построенный канал Ока — Москва[21] в 1970-х гг. был включен в Титульный список водохранилищ и каналов комплексного назначения по отрасли «водное хозяйство», намечаемых к строительству до 1990 г. (на 2 пятилетки, 1981–90 гг.) со сметной стоимостью 214 млн. руб.[22]

1.3.3. Дальнейшее дробление водного хозяйства. В 1988 г. Минводхоз СССР был превращен в Министерство водохозяйственного строительства СССР (к этому времени уже было прекращено строительство по проекту переброски части стока озер Воже, Лача и Кубенского в р. Волгу), функции охраны, контроля за качеством и использованию вод переданы новому Государственному комитету СССР по охране природы, а Водная служба Минводхоза РСФСР вошла в состав Комитета РСФСР по охране природы.

В 1990 г., имея одной из целей координацию водохозяйственной деятельности разных ведомств, был создан Комитет по водному хозяйству при СМ РСФСР, вошедший в 1991 г. в состав Министерства экологии и природных ресурсов.

Тогда же гидромелиоративные органы, выведенные из Минводхоза, снова вошли в сельскохозяйственное ведомство — Министерство сельского хозяйства и продовольствия РСФСР–РФ (Главное управление мелиорации и водного хозяйства, с 1994 г. — Главное управление плодородия почв, мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения, с 1997 г. — Департамент мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения, с 2004 г. — Управление мелиорации и технического обеспечения в составе Федерального агентства по сельскому хозяйству, с 2005 г. — Департамент мелиорации и технического обеспечения).

В 1990-х гг. после развала Минэнерго СССР были приватизированы и принадлежавшие ему ранее гидроэлектростанции.

---

[21] Канал Ока — Москва ранее был в числе других объектов водохозяйственного строительства на 1960–1980 гг.: Схема комплексного использования и охраны водных ресурсов СССР. (Министерство строительства электростанций. Изд. 2, исправленное). М., 1962.

[22] На пятилетку 1981–85 гг. 50 млн. руб., 1986–90 гг. – 164 млн. руб. Это немного: стоимость постройки БАМа – *более 2 десятков миллиардов* рублей.

Ведомство водных путей (бывш. Главводпуть Минречфлота РСФСР) находится в составе Федерального агентства морского и речного флота, сохранились и его местные — бассейновые — путейские органы.

1.3.4. Чем владеют Росводресурсы? Местные органы Росводресурсов (Федеральные государственные учреждения, подчиненные Бассейновым водным управлениям) для осуществления своей деятельности по управлению водными ресурсами располагают определенными недвижимыми имуществами. Можно выделить следующие 4 группы этих имуществ.

1. Имущества, возникшие в результате строительной деятельности в СССР по отрасли «водное хозяйство».

В этой группе соответствующим ФГУ закономерно принадлежат и водохранилища, и образующие их гидротехнические сооружения, и водопроводные каналы, и системы инженерных защит приводохранилищных территорий от затоплений и подтоплений, берегоукрепления и пр. **—** все то, что позволяет реально осуществлять водохозяйственную деятельность. Таково, например, ФГУ «Краснодарское водохранилище»; но поскольку в составе сооружений Краснодарского гидроузла, ФГУ покупает электроэнергию для собственных нужд, включая работу дренажных систем, за счет гобюджета.

Однако в этой группе имеются объекты незавершенного строительства (недостроенные гидротехнические и промышленно-гражданские сооружения, а также земельные участки, отведенные под водохранилища). Недостроенные гидротехнические сооружения (особенно – грунтовые) быстро деградируют, а подготовленные ранее к затоплению ложа водохранилищ зарастают древесно-кустарниковой растительностью, отчего возникает необходимость повторного осуществления лесосводки и лесоочистки. В некоторых случаях в русла рек внедрены временные гидротехнические сооружения (перемычки) и недостроенные постоянные сооружения (Верхнеобьрегионводхоз, Челябгидрострой и др.), что неблагоприятно влияет на русловые процессы рек и их экологическое состояние. *Это — не водохозяйственная деятельность, и не управление водными ресурсами, а их прямая противоположность*.

2. Водохранилища сами по себе, без образующих их гидротехнических сооружений (например, ФГУ «Управление эксплуатации Угличского водохранилища»), а также системы инженерных защит приводохранилищных территорий (например, ФГУ «Защитные сооружения Костромской низины»).

Хотя физически подпорный гидроузел и водохранилище представляют собой единый комплекс, плотины и ГЭС комплексных гидроузлов Волжско-Камского каскада и др. принадлежат в настоящее время ОАО РусГидро. Последнее получает прибыль от сбыта электроэнергии, тогда как государственный бюджет РФ финансирует содержание судопропускных сооружений этих гидроузлов через структуры Росморречфлота, водохранилищ и инженерных защит через структуры Росводресурсов.

Такая ситуация парадоксальна и для мировой водохозяйственной практики беспрецедентна.

3. Имущества, возникшие для обеспечения мониторинга водных объектов вследствие государственного финансирования через структуры Минводхоза **—** Роскомвода **—** Росводресурсов. (Мониторинг — не есть регулирование качества природных и сточных вод и борьба с их загрязнением (п. 1.1.2), а лишь *наблюдение за состоянием* их!).

4. Имущества, ранее бывшие на балансе Главводпути Минречфлота РСФСР и в 1970-х гг. почему-то переданные Минводхозу СССР — Цнинская шлюзованная система, Тезянская шлюзованная система. Эти шлюзованные системы ранее были судоходны, а сейчас — нет.

Вместе с тем, гидротехнические сооружения, типологически идентичные имеющимся у подведомственных Росводресурсам ФГУ (плотины, каналы, дамбы,

берегоукрепления, гидроэлектростанции) имеются также у Минтранса РФ (у бассейновых структур Росморречфлота), ОАО РусГидро, Минсельхоза РФ, Росрыболовства, а также у множества отдельных хозяйственных субъектов.

Суммарная балансовая стоимость недвижимых имуществ, закрепленных за подведомственными Росводресурсам ФГУ, составляет примерно 26,6 млрд. руб. (в том около 24,5 млрд. руб. приходится на гидротехнические сооружения). Это, в сравнении с протяженностью и водностью рек РФ, а также со стоимостью объектов недвижимости других владельцев гидротехнических сооружений — чрезвычайно мало. *Фактически государство лишено возможности реально воздействовать на водные объекты и управлять ими, что препятствует «обеспечению экономического благополучия и социальной стабильности, национальной безопасности страны и реализации конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду»*.[23] (Ср.: п. 1.1.2).

1.3.5. Выводы из исторического опыта.

Отечественный исторический опыт показывает, что реальное управление *водным хозяйством как многоотраслевым комплексом* возможно и целесообразно посредством *одного* государственного ведомства. При этом финансово-экономической основой функционирования и развития водного хозяйства может и должна быть гидроэнергетика.

Алексей Беляков,
главный конструктор «Речная доктрина Российской Федерации, проектно-аналитический доклад к разработке доктрины»,
инженер-гидротехник, кандидат технических наук,
доктор географических наук,
действительный член Академии Водохозяйственных наук,
профессор Академии водного транспорта РУТ (МИИТ).

Владимир Браташов,
руководитель проекта «Экспедиция Великие реки России от истоков до устья»,
кандидат географических наук.

[23] Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года. (Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 года № 1235-р).