

*И.А. ПАНИНА, Д.С. БЕЛОДЕД
(Волгоград)*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ

Анализируются нормативно-правовые акты и законодательства в сфере водных отношений и водопользования

Ключевые слова: водные объекты, правовой режим, федеральный закон

Водные ресурсы в соответствии с Конституцией Российской Федерации используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Эффективное правовое регулирование водных отношений нацелено на обеспечение рационального и безопасного водопользования, исключающего истощение водных ресурсов и необратимое ухудшение качества окружающей среды, а также на обеспечение безопасности жизнедеятельности населения и объектов экономики от наводнений и другого вредного воздействия вод природного и техногенного характера.

Россия – страна богатых природных ресурсов, однако с каждым годом возрастает понимание того, что для сохранения и рационального использования этих богатств необходимо самое пристальное внимание и участие в данном процессе со стороны государства, общественных организаций, граждан, осуществление постоянного мониторинга в области охраны окружающей среды.

Водные объекты Волгоградской области распределяются между Донским Волжским речными бассейнами, Прикаспийским и Сарпинским бессточными бассейнами (всего 95231 км²). Наибольшую роль среди областных водных объектов играют водотоки, – реки, водохранилища и каналы суммарной протяженностью 9677,6 км. Из общего числа 227 рек – 9 рек имеют длину более 200 км. Два самых крупных водохранилища находятся на реках Волга (Волгоградское) и Дон (Цимлянское). Еще три (Береславское, Карповское, Варваровское) входят в систему ВДСК. Общая протяженность береговых полос водных объектов на территории Волгоградской области составляет порядка 22 тыс. км. Площадь водоохраных зон (ВЗ) рек, водохранилищ и озер составляет более 600 тыс. га, прибрежных защитных полос – около 43 тыс. га. Общее количество землепользователей в границах ВЗ – более 1500.

В условиях нарастающего воздействия хозяйственной деятельности на территории области наиболее актуальными задачами государственного водного контроля были и остаются контроль и надзор за соблюдением требований водного законодательства, в части:

- охраны водных объектов от загрязнения, захламления и истощения;
- соблюдения условий договоров (решений) на пользование поверхностными водными объектами, пресечение пользования водными объектами без правоустанавливающих документов;
- контроль за соблюдением порядка предоставления в пользование и режимом использования водоохраных зон и прибрежных защитных полос водных объектов.

Анализ вновь принимаемых законодательных актов в сфере водопользования позволяет сделать вывод о том, что их основная цель – стимулирование природопользователя к снижению нагрузки на водный объект. Это проявляется в предоставлении различных льгот при внесении платы за негативное воздействие в части сбросов загрязняющих веществ в водные объекты, природопользователям, использующим технологии, направленные на снижение нагрузки на объекты воздействия.

Основными нормативными актами в этой области являются постановление Правительства РФ от 17.04.2013 N 347 «Об утверждении Правил уменьшения платы за негативное воздействие на окружающую среду в случае проведения организациями, осуществляющими водоотведение, абонентами таких организаций природоохранных мероприятий» (постановление Правительства 347)[1], и постановление Правительства РФ от 10.04.2013 N 317 «Об утверждении Положения о плане снижения сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади» (постановление Правительства 317) [2].

Указанными документами достаточно доступно описывается последовательность действий природопользования, однако не достаточно уделяется внимание действиям государственного органа. Правила уменьшения платы за негативное воздействие на окружающую среду позволяют на сегодняшний день выдавать обязательные к проведению мероприятия, за природоохранные. При этом у государственного отсутствуют полномочия по оценке этих мероприятий.

Полномочия по отказу в согласовании плана снижения сбросов загрязняющих веществ, согласно Порядка, установленного постановлением Правительства РФ от 10.04.2013 N 317, у контролирующего органа также не отрегулированы. Так, согласно п. 15. Порядка, основаниями для отказа в согласовании плана территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования являются: представление документов не в полном объеме; отсутствие утвержденных в установленном порядке нормативов; предоставление недостоверной информации о выполнении ранее согласованного плана – в случае, если заявителю уже устанавливались лимиты на сбросы. То есть изучить существо мероприятия и оценить его эффективность государственный орган не сможет.

При этом, до 01.09.2014 г. «Инструктивно-методическими указаниями по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды» (утв. Минприроды РФ от 26.01.1993) (Зарегистрировано в Минюсте РФ 24.03.1993 N 190)[3] был установлен перечень природоохранных мероприятий (приложение 2). Однако с отменой «Инструктивно-методических указаний по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды», в связи с изданием Приказа Минприроды России от 04.07.2014 N 302[4], руководствоваться данными критериями не представляется возможным.

Факт недостаточного урегулирования на федеральном уровне вопросов освобождение (полного или частичного) от внесения платы, может привести к сокращению поступлений денежных средств в бюджеты различных уровней.

Помимо вышеуказанного, с целью оптимизации контрольно-надзорной деятельности и управления водными ресурсами, первоначально необходимо также обозначить следующие проблемные моменты их осуществления:

– Отсутствие общеобязательных, законодательно установленных нормативов допустимого воздействия на водные объекты при сбросе сточных и ливневых вод.

– Фактическое отсутствие в государственном водном реестре характеристик водных объектов, что отрицательно сказывается на выдаче органами управления водными ресурсами правоустанавливающих документов на пользование водными объектами (в том числе отсутствие сведений об использовании водных объектов, информации о защитных и охранных зонах, инфраструктуры на водных объектах).

– Разделение функций управления, нормирования, контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов между различными органами государственной власти, отсутствие необходимой координации действий между ними.

– Недостаточная обеспеченность методическими документами, необходимость их переработки в связи с изменениями в водном Законодательстве РФ.

– Недостаточный объем ведения эффективного государственного мониторинга водных объектов, сбора и обобщения информации по результатам мониторинга, использования результатов мониторинга при принятии управленческих решений.

– Отсутствие утвержденных и реализованных схем комплексного использования и охраны водных объектов.

– Недостаточный объем финансирования мероприятий по ликвидации сбросов неочищенных сточных вод в поверхностные водные объекты, строительству сооружений по очистке сточных вод (в первую очередь для ливневых стоков), реконструкции и модернизации действующих канализационных очистных сооружений. Отсутствие целевой программы в Волгоградской области направленной на охрану водных объектов.

– Противоречия между водным, природоохранным и земельным законодательством, касающиеся нормирования сбросов загрязняющих веществ, использования водоохраных зон водных объектов,

в том числе при выдаче правоустанавливающих документов в отсутствие разрешений на сброс в водный объект (окружающую среду).

– С принятием Федерального закона «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» от 03.06.2006г. № 73-ФЗ[5], категория земель водоохраных зон водных объектов исключена из Земельного кодекса РФ. Кроме того, в Водном кодексе РФ не конкретизированы требования в отношении порядка предоставления и использованию земельных участков в водоохраных зонах [6]. Действующим Водным кодексом РФ, водоохранная зона определена не для всех водных объектов. В соответствии со статьей 65 ВК не установлена водоохранная зона озер и водохранилищ с акваторией менее 0,5 кв. км, не имеющих особо ценного рыбохозяйственного назначения; прудов и обводненных карьеров; ледников, снежников, родников, гейзеров, болот и озер внутри болот. Соответственно вблизи них не действуют положения законодательства о водоохраных зонах, за исключением режима береговой полосы для некоторых из них. В связи с признанием ВК возможности нахождения в частной собственности только отдельных прудов (прудов-копаней) и обводненных карьеров и отказом от установления их водоохраных зон частные лица, желающие получить в собственность водный объект и, соответственно, его береговую полосу, в том числе для последующей застройки, заинтересованы в принятии уполномоченными органами решений, например, о признании того или иного водоема именно прудом или обводненным карьером (а не озером и не водохранилищем), а также в «переименовании» озера или водохранилища в пруд или обводненный карьер.

Статья 11 Водного кодекса РФ требует более детальной проработки. Необходимы уточнения многих неоднозначных положений данной статьи в Водном кодексе РФ, или же в отдельных нормативно-методических документах МПР России. Так, например, в настоящее время у органов Росводресурсов, субъектов РФ, органов контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, судов различных инстанций нет единого мнения требуется ли заключение договоров водопользования при использовании акватории и заборе воды (ч.1 ст.11 ВК РФ), если при этом поверхностные водные объекты используются также в целях, указанных в п. 3 п.п.16 данной статьи (полив садовых, огородных, дачных земельных участков, ведения личного подсобного хозяйства, а также водопоя, проведения работ по уходу за сельскохозяйственными животными, т.е. если хозяйствующий субъект (например, садоводческое некоммерческое товарищество) осуществляет деятельность по распределению забранных водных ресурсов в указанных целях. А если деятельность юридических и физических лиц, предусмотренная ч. 3 ст.11 Водного кодекса РФ, связана со сбросами сточных вод в водные объекты (при рыбообращении, например, в объемах нескольких млн. м³/год), требуется ли получение соответствующих решений?

Отсутствие четкого и однозначного толкования проблемных вопросов обоснования необходимости получения правоустанавливающих документов на пользование водными объектами отрицательно сказывается на осуществлении управления водными ресурсами и контрольно-надзорных функций. Как следствие бесконтрольное пользование водными объектами, резкое сокращение поступления в федеральный бюджет водного налога и платежей за пользование водными ресурсами.

Опыт работы по Водному кодексу РФ от 03.07.2006 № 74-ФЗ и «Положению об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов», утвержденному постановлением Правительства РФ № 801 от 25.12.2006, показал их несовершенство по многим позициям, противоречия с природоохранным и земельным законодательством, КоАП РФ, и отсутствие необходимой конкретики в части осуществления управления, государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов. Водный кодекс РФ почти по всем позициям существенно ослабил требования к охране водных объектов и расширил возможности использования водоохраных зон, в том числе теми лицами, которые нарушали требования действовавшего ранее законодательства. Если прежние нормы и правила не способствовали надлежащей охране водных объектов, действующие законодательные нормы (по ВК РФ) влекут еще большее загрязнение, засорение и присвоение водных объектов и земельных участков в водоохраных зонах.

С 1 января 2007 г. – даты введения ВК в действие – без согласования с бассейновыми и другими территориальными органами управления использованием и охраной водного фонда МПР строительства и реконструкции зданий, сооружений, коммуникаций и других объектов, а также работ по добыче полезных ископаемых, землеройных и других работ в водоохраных зонах фактически разрешено.

Основными источниками загрязнения водоохраных зон и прибрежных защитных полос водных объектов, является захламление их отходами производства и потребления, осуществление недостаточно очищенного (неочищенного) сброса сточных вод на их водосборные площади, осуществление хозяйственной и иной деятельности с нарушениями природоохранного законодательства на указанных территориях, а также движение и стоянка автотранспортных средств в их границах. Серьезную озабоченность вызывает нарушение требований к использованию водоохраных зон водных объектов подлежащих федеральному государственному надзору. Необходима реализация уполномоченными органами установления границ водоохраных зон и прибрежных защитных полос и закреплению их на местности специальными информационными знаками, в первую очередь бассейнов Волгоградского, Цимлянского водохранилищ, р. Волга и Дон. До настоящего времени границы указанных территорий не установлены, соответствующие знаки также отсутствуют.

В законе «О водоснабжении и водоотведении»[7] до настоящего отсутствует механизм реализации организации и проведения внеплановых проверок абонентов, а также отсутствует методика определения вреда причиненного окружающей среде, абонентом, сточные воды которого не соответствуют нормативам допустимых сбросов абонентов или лимитам на сбросы.

Определенные предложения по усовершенствованию действующего законодательства в сфере водопользования были выдвинуты в 2014 г. участниками первой Всероссийской научно-практической конференции проходившей в г.Сочи [8].

В ходе конференции Российская ассоциация водоснабжения и водоотведения указала на необходимость пересмотра положений Водного кодекса РФ, требующих осуществлять очистку сточных вод исходя не из технических возможностей, а из неприемлемости превышения нормативов допустимого воздействия на водные объекты и нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водных объектах. По мнению ассоциации, нормативы ПДК веществ в воде должны использоваться исключительно для целей мониторинга и анализа, а также в качестве ориентира в управлении качеством воды водных бассейнов (их участков). Ассоциация также считает, что от единых нормативов ПДК следует перейти к нормативам, установленным с учетом природных особенностей водных объектов, включая геохимические провинции. По ее мнению, следует разработать (используя опыт Рамочной директивы по водной политике Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 23 октября 2000 г. № 2000/60) компактный перечень загрязняющих веществ, за сброс которых должна взиматься плата, в том числе с применением комплексных показателей загрязненности (общий органический хлор, ВПК, ХПК, токсичность). Из общего перечня должны быть выделены приоритетные и особо опасные вещества. Перечень должен применяться к объектам не в полном объеме, а выборочно, с учетом их отраслевой специфики. Предлагается допустить сброс непоименованных (не определяемых в стандартных анализах) веществ, для которых не разработаны ПДК, при условии соблюдения норматива по токсичности сбрасываемых сточных вод и другим комплексным показателям. Для перечня загрязняющих веществ, подлежащих оплате, целесообразно установить новые единые базовые ставки платы за сброс в текущих ценах с учетом затрат на удаление этих веществ. Тогда затраты на очистку сточных вод станут выгодными. К этим ставкам должны применяться как повышающие (при невыполнении требований по сокращению сбросов), так и понижающие (на период реализации программ повышения экологической эффективности) коэффициенты. Справочники по наилучшим доступным технологиям – должны разрабатываться с подразделениями, относящимися к технологическим нормативам и технологическим показателям предприятий, меньшим по крупности, чем те, которые подпадают под комплексные разрешения. Данные нормативы и показатели должны быть более мягкими, нежели объекты категории, а также должны быть разработаны технологические нормативы и технологиче

ские показатели для условий сброса сточных вод в централизованные системы водоотведения с учетом очистки на городских очистных сооружениях. Ассоциацией предлагается переход к системе поэтапного сокращения сбросов (постоянного улучшения) на основе комбинированного бассейново-технологического нормирования. Обеспечение для объектов регулирования достижимых поэтапных нормативов в сочетании с жесткими санкциями и льготами которые позволят поступательно снижать сбросы с максимальной эколого-экономической эффективностью и избегать при этом лишних затрат. Для радикальной дебиюрократизации процедур получения разрешений необходимо организовать всю систему выдачи разрешений на воздействие на окружающую среду по принципу «одного окна». В выдаче разрешений во взаимодействии друг с другом должны участвовать все заинтересованные государственные органы, имеющие отношение к решению вопросов сброса сточных вод в водные объекты (с учетом санитарно-гигиенических и рыбохозяйственных аспектов). Прием заявления, его рассмотрение (в том числе обсуждение с заявителем), выдача комплексного разрешения от всех задействованных структур должны являться обязанностью одного конкретного органа без возможности отсылки к другому. Дебиюрократизация экологических процедур должна привести не к увеличению прибыли компаний, а к увеличению инвестиций в водоохранные (природоохранные) мероприятия. Необходимо разработать и принять законы «О защите водных объектов от загрязнения сточными водами» и «О комплексном контроле и предотвращении загрязнений», при этом разработка законопроекта «О защите водных объектов от загрязнения сточными водами» позволит ввести в законодательство не только рамочные положения, но и практические механизмы охраны водных объектов, включая нормирование и плату. В рамках отдельного Закона «О комплексном контроле и предотвращении загрязнений» ассоциация предлагает изложить законодательную основу выдачи действительно комплексных разрешений, объединяющих все формы и аспекты воздействия, включая экологические, водохозяйственные, санитарно-гигиенические, рыбохозяйственные и др. Целесообразно усилить государственное регулирование в сфере синтетических моющих средств, приняв в дополнение к Техническому регламенту Таможенного союза дополнительные национальные более жесткие нормы по содержанию фосфатов, а также биодеградации.

На необходимость закрепления в Водном кодексе РФ определений понятий «пруд», «обводненный карьер», «руслый пруд», «пруд-копань», «водохранилище» указывали губернатор Смоленской области, правительство Тверской области, правительство Новгородской области, правительство Воронежской области, Правительство Республики Марий Эл, Министерство природных ресурсов и экологии Чувашской Республики, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Удмуртской Республики, Управление по охране и использованию объектов животного мира, водных биоресурсов и экологической безопасности Орловской области, Министерство природных ресурсов Республики Алтай, Департамент охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области, Министерство природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края, Министерство природных ресурсов, экологии и благоустройства Калужской области, Министерство экологии и природопользования Московской области, Департамент природных ресурсов и экологии Брянской области, Министерство лесного хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области, Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Костромской области.

Учитывая, что современное экологическое законодательство включает в себя несколько десятков федеральных законов и сотни подзаконных нормативных правовых актов, практика реализации их показывает, что большая их часть характеризуется значительным числом законотворческих ошибок, не позволяющих достигать установленных целей правового регулирования. В отдельных нормативных документах, входящих в систему экологического законодательства, присутствуют противоречия. Данные проблемы требуют скорейшего разрешения, в противном случае, они неизбежно скажутся на эффективности деятельности государственных органов управления, контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов.

Однако не все стоящие перед нами вызовы и задачи можно решить законодательным путем. Много зависит от уровня экологической культуры населения, руководителей предприятий и региональ-

ных властей. Вместе с тем без определенного, понятного для всех субъектов хозяйственной деятельности водного законодательства комплексное рациональное использование и охрана водных ресурсов России будут постоянно сталкиваться с новыми проблемами.

Литература

1. Водный кодекс Российской Федерации, Система Консультант Плюс, 2015.
2. Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды», утверждены приказом Минприроды РФ от 26.01.1993, зарегистрированы в Минюсте РФ 24.03.1993 N 190, Система Консультант Плюс, 2015.
3. Материалы первой всероссийской научно-практической конференции Правовое регулирование водных отношений: актуальные задачи и вызовы», URL: <http://www.voda.org.ru/> .
4. Постановление Правительства РФ от 17.04.2013 N 347 «Об утверждении Правил уменьшения платы за негативное воздействие на окружающую среду в случае проведения организациями, осуществляющими водоотведение, абонентами таких организаций природоохранных мероприятий», Система Консультант Плюс, 2015.
5. Постановление Правительства РФ от 10.04.2013 N 317 «Об утверждении Положения о плане снижения сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади» Система Консультант Плюс, 2015;
6. Приказ Минприроды России от 04.07.2014 N 302 «О признании утратившими силу Инструктивно-методических указаний по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, утвержденных Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации 26.01.1993, и приказа Госкомэкологии России от 15.02.2000 N 77» (Зарегистрировано в Минюсте России 08.08.2014 N 33499), Система Консультант Плюс, 2015.
7. Федеральный закон от 07.12.2011 N 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» Система Консультант Плюс, 2015.
8. Федеральный закон «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» от 03.06.2006г. № 73-ФЗ, Система Консультант Плюс, 2015.



Urgent issues of water use legislation in Russia

There are analyzed the regulatory legal acts and laws in the sphere of water related issues and water use.

Key words: *water objects, legal regime, federal law.*