

Комитет Совета Федерации
по аграрно-продовольственной политике и природопользованию
«КРУГЛЫЙ СТОЛ»
**«О мерах государственного регулирования качества воды
источников питьевого водоснабжения»**

Москва, ул. Б. Дмитровка, 26, зал 808 А

29 мая 2017 года, 12.00

РЕКОМЕНДАЦИИ

Проведя с участием членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, научно-исследовательских учреждений и общественных организаций, экспертного сообщества обсуждение мер государственного регулирования качества воды источников питьевого водоснабжения, участники совещания отмечают следующее.

Выбор источника является одной из наиболее ответственных задач при устройстве системы водоснабжения, так как он определяет в значительной степени характер самой системы, наличие в её составе тех или иных сооружений, а, следовательно, стоимость строительства и эксплуатации.

Согласно Водному кодексу Российской Федерации (далее – Кодекс) приоритетом является питьевое водоснабжение. Вместе с тем, межотраслевой диалог по данному вопросу практически отсутствует. Можно отдельно говорить о проблемах промышленного, сельскохозяйственного водоснабжения, о гидроэнергетике и о рыбозащитных мероприятиях. Однако системный подход к водохозяйственной деятельности реализуется не в полной мере.

Основными причинами низкого качества питьевой воды, подаваемой населению в последние годы, являются сброс неочищенных сточных вод в водные объекты, недостаточный контроль за режимом хозяйствования; природное загрязнение воды источников водоснабжения; отсутствие у источников водоснабжения зон санитарной охраны, устроенных надлежащим образом, наличие бесхозных водозаборов; недостаточная эффективность технологий обработки воды в связи с отсутствием современного комплекса водоподготовки и обеззараживания; высокий износ основных фондов: сооружений для забора воды, водопроводных насосных станций, станций очистки воды или водоподготовки, водопроводных сетей, резервуаров для обеспечения водой и прочее; несвоевременное проведение текущих и капитальных ремонтов колодцев и каптажей, слабая защищенность подземных водоносных горизонтов от загрязнения с поверхности территорий.

В действующей редакции Кодекса отсутствуют четкие формулировки концепции устойчивого развития водопользования и механизмов ее реализации. Фактически нынешний Кодекс - это сборник норм, регулирующих водные отношения только в части права собственности и использования водных объектов. Необоснованно сокращены основания юридической ответственности

за нарушения водного законодательства. Какие-либо подходы к разграничению ответственности новых и прежних пользователей водного объекта за причиненный экологический ущерб отсутствуют. Кодекс предусматривает решение многих вопросов (в том числе и связанных с заключением договоров водопользования) по решению, либо с согласия, федеральных органов исполнительной власти в рамках не публичных, а административных процедур. При этом он не содержит каких-либо критериев, которыми надлежит руководствоваться при принятии должностными лицами решения в пользу конкретного лица. Такая свобода усмотрения может создать почву для злоупотребления правом и коррупции.

Принцип «загрязнитель платит» вообще не нашел своего отражения в ст. 3 Кодекса, закрепляющей основные принципы водного законодательства. Отсутствуют важнейшие нормы, заключающиеся в том, что:

- воды являются важнейшим компонентом окружающей природной среды, возобновляемым, ограниченным и уязвимым природным ресурсом, используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на ее территории, обеспечивают экономическое, социальное, экологическое благополучие населения, существование животного и растительного мира;

- воды являются публичным достоянием настоящего и будущих поколений российских граждан.

В связи с тем, что вся практическая деятельность в области охраны водных объектов передается Кодексом органам государственной власти субъектов Российской Федерации (за исключением водохранилищ, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации), федеральный центр практически полностью снял с себя ответственность за экологическое состояние водных объектов.

При этом необходимо иметь в виду, что у субъектов Российской Федерации всегда найдутся аргументы в оправдание непринятия адекватных мер по охране водных объектов. И главным из них будет недостаток финансовых средств для осуществления водоохраных мероприятий, так как средства на осуществление полномочий, передаваемых субъектам, в том числе на охрану водных объектов, предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета. А объем этих средств будет всегда недостаточен, если только водоохранная деятельность не будет ограничена лишь установлением водоохраных знаков для обозначения границ водоохраных зон.

Фундаментальным постулатом экологии является принцип неотделимости состояния вод от состояния берегов. Он не только теоретически и экспериментально обоснован, но и долгое время реализовывался в законодательной и правоприменительной практике. Вместе с тем, в Земельный кодекс, ранее включавший водоохраные зоны в состав земель

природоохранного назначения, внесены изменения, исключаящие подпункт 1 пункта 1 статьи 97, что способствует утрате водным хозяйством основных управляющих функций в береговой охране водных объектов. Распоряжение береговой частью водных объектов, таким образом, переходит в ведение земельных и животноводческих организаций, которые, в силу определенных финансовых причин, могут участвовать напрямую или через коммерческих посредников к спекулятивной распродаже своей части оказавшихся в их распоряжении земель водного фонда. Такое положение несет прямую угрозу водным объектам – в первую очередь тем, которые используются в качестве источников водоснабжения.

Несовершенство конструкции Кодекса провоцирует крайне опасные ситуации, когда в угоду коммерческим интересам субъекты права законодательной инициативы могут выходить с инициативами о внесении изменений в положения об ограничении хозяйственной деятельности в зонах санитарной охраны источников питьевого водоснабжения. В частности, в октябре 2015 года Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию был рассмотрен проект федерального закона № 522836-6 «О внесении изменений в статью 44 Водного кодекса Российской Федерации и в Федеральный закон «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» (в части совершенствования требований к сбросам сточных вод в водные объекты)», по которому был подготовлен отрицательный отзыв. Законопроектом предлагалось внесение изменений в действующее законодательство, снимающих запрет на сброс сточных вод в зонах санитарной охраны источников питьевого водоснабжения. Результатом этого могло быть массовое и неконтролируемое поступление сточных вод в источники водоснабжения в непосредственной близости от водозаборов водопроводных станций на всей территории Российской Федерации.

Существенное ослабление позиций государства в сфере защиты источников питьевого водоснабжения, произошедшее с введением в действие действующего Кодекса, не позволяет в полной мере реализовывать водоохранные мероприятия, препятствует восстановлению нормативного качества воды водных объектов, допускает практически любую хозяйственную деятельность (с минимальными и неконкретными оговорками) на прибрежных территориях, на которых и формируется качество воды водных объектов.

Сложившееся положение в этой области права требует принятия мер по совершенствованию водного законодательства, разработки и закрепления в законодательстве правовых механизмов обеспечения водной безопасности, восстановления водных объектов, экономии водных ресурсов и ресурсосбережения, охраны водосборных территорий от загрязнения.

С учетом изложенного, принимая во внимание, что крупная междисциплинарная проблема обеспечения полноценного и безопасного питьевого водоснабжения требует принятия конкретных законодательных и практических мер, участники «круглого стола» предлагают следующее.

1. Рекомендовать Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

- разработки отдельной федеральной целевой программы по улучшению состояния поверхностных и подземных водных объектов, а также разведке новых подземных источников питьевого водоснабжения;

- внесения изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части предоставления организациям водно-коммунального хозяйства, осуществляющим геологоразведочные работы подземных источников питьевого водоснабжения, льгот по уплате водного налога;

- внесения дополнения в п. 4 постановления Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2006 года № 703 «Об утверждении Правил резервирования источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения», устанавливающего, что санитарно-эпидемиологическое заключение на источник водоснабжения предоставляется государством, а не предприятием водоснабжения.

2. Рекомендовать Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации ускорить рассмотрение проекта федерального закона № 386179-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и некоторые законодательные акты Российской Федерации».

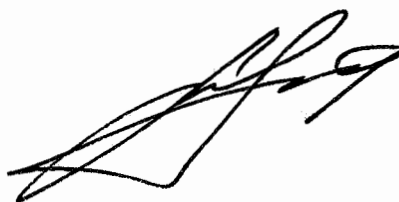
3. Рекомендовать Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, проработать вопрос организации защиты водоохраных зон источников водоснабжения крупных городов, в целях предотвращения возможных террористических угроз их химического или бактериологического заражения.

4. Рекомендовать Российской академии наук:

- рассмотреть возможность разработки специальной системы мониторинга неконтролируемых (диффузных) источников загрязнения с обоснованием мероприятий по снижению их воздействия на водные объекты;

- при разработке способов опреснения соленых и солоноватых вод, а также проектов их возможного использования в системах водоснабжения, обратить особое внимание на соответствие качества воды, получаемой для питьевых целей, современным требованиям к физиологической полноценности и безвредности её химического состава.

Председатель Комитета



М.П. Щетинин