УДК 342

Правовое обеспечение охраны водных ресурсов в России: проблемы и перспективы

Саркисов О.Р.
Кандидат педагогических наук,
доцент кафедры гражданского права и процесса
Казанского юридического института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России),
Заслуженный работник высшей школы РТ

В статье рассматриваются вопросы негативного воздействия на окружающую среду интенсивного хозяйственного использования и загрязнения водных ресурсов РФ. Определяются приоритетные правовые способы защиты акваторий водоемов.

Ключевые слова: экологическая ситуация, охрана водных ресурсов, загрязнение и засорение водной среды, правовые условия и способы защиты.

Выдающийся ученый XX в. В.И. Вернадский предрекал, что с увеличением масштабов и интенсивности деятельности человечества будет нанесен мощный ущерб окружающей среде, а природные ресурсы и восстановительные способности живой природы отнюдь не безграничны [1]. В настоящее время экологическая ситуация в области загрязнения и засорения планеты рассматривается на всех официальных уровнях мирового содружества и характеризуется как неблагополучная. Особенную тревогу у ученых и лидеров стран вызывает состояние окружающей среды в области нанесения ущерба водным ресурсам. Водные акватории подвергаются загрязнению, засорению, необдуманному потребительскому использованию, связанному с их эксплуатацией. Глобальной проблемой является обеспечение человечества пресной водой. За последний век потребление воды выросло в 7 раз, а количество доступной пресной воды на каждого человека уменьшилось на 60 % [2]. На сегодняшний день более чем одному миллиарду человек недоступна качественная питьевая вода. К наступлению 2025 г. около половины населения планеты столкнется с серьезной проблемой острой нехватки воды. В течение последующих десятилетий предполагается дальнейшее уменьшение запасов пресной воды еще в 2 раза. По данным ООН, более чем в 18 странах наблюдается дефицит воды (уровень в 1000 и менее куб. м на 1 чел./г.), при котором практически невозможно удовлетворить потребности в ней национальных экономик и коммунальные нужды граждан [3]. По прогнозам, число таких государств к 2025 г. вырастет до 33. Поэтому соблюдение стандартов качества окружающей среды в области водопользования становится одним из ключевых параметров направления деятельности государств.

Важной парадигмой является защита прав человека в обеспечении, сохранения чистоты водных ресурсов, осуществляемая на основе норм международного права в различных областях сотрудничества и связанная с мониторингом водопользования, с планированием, прогнозированием, с научным обоснованием, управлением [4]. Видимо, поэтому все это и стало важнейшей международной проблемой. Серьезную обеспокоенность мирового сообщества вызывает состояние водных ресурсов: загрязнение морей, океанов, рек, озер, подземных вод и их биоты. Загрязнение океана и водных ресурсов – это результат деятельности человека. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) отмечает, что около 80 % всех инфекционных болезней в мире связано с неудовлетворительным качеством питьевой воды и нарушениями санитарно-гигиенических норм водоснабжения. От низкого качества воды ежегодно умирает около 5 млн. человек (в основном детей), а получают различной степени отравления или заболевания от 500 млн. до 1 млрд. человек [5]. К сожалению, принимаемые природоохранные меры государствами и система контроля оставляют желает лучшего. Кроме того, в отдельных регионах мира наносится колоссальный ущерб окружающей среде и отдельным природным ресур-

сам. Так, например авария на АЭС «Фокусина-1» в Японии (2011) привела к выбросу радиации в Мировой океан, количество радиоактивного цезия-137 можно сравнить с 168 бомбами, сброшенными на Хиросиму в 1945 г. Трансграничный ущерб нанесен предприятиями Индии (2016), нетронутым уголкам природы на островах в Западной Бенгалии, которые находятся на расстоянии более 2000 км. от предприятий-загрязнителей и т.д. Есть страны, которые наносят сильнейший ущерб экологии всей планеты. К ним можно отнести Бразилию, Соединённые Штаты Америки, Китай, Индонезию, Японию, Мексику, Индию, Россию, Австралию, Перу. По экологическому рейтингу стран (2012) Россия занимает 106 место. Эти показатели связаны с проблемами страны в области охраны окружающей среды – все более очевидным становится загрязнение и исчерпаемость природных ресурсов. В современных условиях огромного техногенного давления на окружающую природную среду проблема экологической безопасности приобретает особую актуальность [6].

В настоящее время экономическое развитие страны связано с увеличением нагрузки на природную среду, строительством новых мегаполисов (городов), расширением поселений. Интенсивное развитие наносит ущерб природным ресурсам, населению, проживающему в этих местностях, среде обитания людей. Кроме того, большой ущерб природе и в первую очередь водным ресурсам наносится потребительским отношением субъектов природопользования отдельных регионов – предприятиями, концернами, строительными организациями, управленческими структурами и т.д. Сегодня в условиях разрушающего техногенного давления на окружающую природную среду проблема экологической безопасности приобретает особую актуальность. В этой связи и с учетом необходимости изменения ситуации в области охраны окружающей среды и защиты водных ресурсов в Российской Федерации и ее субъектах принимаются меры, направленные на защиту природы. 2016-2017 гг. были объявлены в Российской Федерации годами экологии. Руководством страны и регионов утверждены стратегии, целевые программы, планы по улучшению экологического состояния природных ресурсов, в первую очередь связанные с загрязнением водных объектов.

С каждым годом вопросы рационального использования запасов пресной воды, повышение ее качества приобретают все большую актуальность. Важнейшим приоритетом становится защита воды от загрязнения, ее эффективное использование в промышленности, сельском хозяйстве, в быту [7]. Вместе с тем еще недостаточно оперативно взаимодействуют специально уполномоченные структуры и подразделения регионов и федерального центра по выполнению директивных и стратегических задач в области охраны водных объектов. Особенно остро в Российской Федерации определяется проблема загрязнения водных акваторий (побережье морей, реки, озера, родники, подземные воды) вследствие хозяйственной деятельности.

Объём сточных вод, сбрасываемых в поверхностные водные объекты без очистки или недостаточно очищенных, остается высоким. Особый вред наносится городам и крупным населенным пунктам у акваторий рек и водоемов где дислоцируются предприятия со значительной загруженностью производственных мощностей и, как правило, с отсутствием замкнутого технологического цикла, которые выделяют вредные вещества как в атмосферу, так и в водные акватории [8], Потери водных ресурсов связаны с несовершенством технологических процессов, утечками в водопроводных сетях. Угольная промышленность загрязняет поверхностные водоемы сточными водами. Это в основном высокоминерализованные шахтные воды, 75 % которых сбрасывается без всякой очистки. Жилищно-коммунальное хозяйство – основной источник образования и поступления сточных вод в водоемы. На его долю приходится 50 % общего сброса стоков России и других стран СНГ. Из года в год увеличивается рост объемов бытовых сточных вод, перегружающих рабочие процессы очистных сооружений, в связи с чем загрязняются акватории рек. Кроме того, как установлено, свыше 72 % сточных вод, подлежащих очистке (13,8 куб. км), сбрасываются в водные объекты недостаточно очищенными, 17 % (3,4 куб. км) – загрязненными без очистки, только 11 % (2 куб. км) – очищенными до установленных нормативов [9]. В поверхностные водные объекты ежегодно поступает около 11 млн. тонн загрязняющих веществ.

В настоящее время воду «из-под крана» употребляют 12,9 % жителей городов РФ, в 2004 г. – 38,2 %, а 30-40 лет назад – 98 % жителей страны. В отдельных регионах России загрязненность водных акваторий достигла невиданных масштабов, а по объему выбросов сточных вод из пятнадцати крупных городов на первом месте стоит Москва, Санкт-Петербург, Красноярск, Самара, Новосибирск, Ярославль, Казань и др. Существуют проблемы, связанные с озером Байкал. Принятый Закон «Об охране озера Байкал» 1999 г. не оправдал надежд и существенно снизил возможности принятия реальных мер по уменьшению негативного воздействия на озеро [10]. Наибольший вред природе Байкала наносят предприятия целлюлозно-бумажной промышленности, особенно Байкальский целлюлозно-бумажный и Селенгинский целлюлозно-картонный комбинаты. Кроме того, р. Селенга (крупнейшая река, впадающая в озеро) несёт и массу других отходов. Принимаемые в последние годы меры (ряд предприятий были перепрофилированы или закрыты) несколько улучшили ситуацию, но о

полном решении проблемы говорить пока ещё рано. Как ни странно, существуют проблемы, связанные с загрязнением Черного моря в районе города Сочи. Незаконные сливы частных канализаций в реки, впадающие в Черное море, прорывы канализационных труб вблизи пляжей Сочи и Адлера (не секрет, что каждое лето инфекционная больница Сочи переполнена) наносят существенный ущерб экологии морского побережья.

В бассейне Волги сложилась самая напряженная экологическая ситуация в стране. Как высказался Премьер-министр Дмитрий Медведев [11], в восстановление экосистемы бассейна реки до 2025 г. в рамках отдельного приоритетного проекта государство вложит 257 млрд. руб. Ежегодно в реку сбрасывается 5,5 куб.км. сточных вод, только 10 % очищены по нормативу. Причина – в износе и технологической отсталости промышленных очистных муниципальных сооружений. Настораживает то, что Волга из-за засоренности, по мнению экологов, потеряла способность к самоочищению. Только на территории Республики Татарстан прибрежные предприятия республики ежегодно сбрасывают в водоемы более 700 млн. куб.м. сточных вод, в том числе загрязненных, включая недостаточно очищенные, – 80 %. Гибнет рыба, потери чистых водных ресурсов связаны с несовершенством технологических процессов, утечками в водопроводных сетях.

Проведенное исследование состояния водотоков и водной среды в стране дает основание определить то, что основными источниками загрязнения являются выбросы и сбросы предприятиями неочищенных вод, включая канализационные стоки, сточные воды, крайне неудовлетворительное санитарно-техническое состояние водопроводных сетей и сооружений, которые наносят ущерб всему российскому обществу. Недостатки в обеспечении населения доброкачественной питьевой водой во многом обуславливают повышение роли водного фактора в возникновении и распространении многих инфекционных болезней населения городов и сельских населенных пунктов. Поэтому и заболеваемость населения, проживающего у берегов водных акваторий, увеличивается из года в год Проблема инфекционной патологии выходит далеко за рамки только проблем здравоохранения. Она напрямую связана с загрязнением окружающей среды патогенными микроорганизмами, в частности, и водных объектов. Сегодня в России нет ни одной административной территории, где бы водоемы не подвергались загрязнению. Существующие методы очистки сточных вод не обеспечивают полной гибели микроорганизмов, в том числе и патогенных для человека [12]. Основными причинами ухудшения качества питьевой воды являются: несоблюдение режима хозяйственной деятельности в зонах санитарной охраны вод, водные объекты подвержены антропогенному влиянию, качество воды большинства из них не отвечает нормативным требованиям (табл. 1).

Таблица 1

Количество загрязняющих веществ в составе сточных вод

Сульфаты, млн. т.	2,2	Фенол, т.	42,9
Хлориды, млн. т.	6,7	Свинец, т.	14,8
Соединения азота, тыс. т.	478,2	Ртуть, т.	0,1
Жиры и масла, тыс. т.	8,1	Ядохимикаты, т.	1,2
Фосфор, тыс. т.	23,4		

Так, воды Куйбышевского водохранилища на территории Республики Татарстан относятся к «умеренно загрязненным», основными загрязняющими веществами являются соединения ртути, меди, нефтепродукты и фенолы. До 80 % проб воды содержат соли тяжелых металлов в концентрациях, превышающих гигиенические нормативы. Уровень загрязнения Куйбышевского водохранилища в основном формируется трансграничным переносом загрязняющих веществ от расположенных вверх по течению рек соседних субъектов Российской Федерации [12]. К основным факторам, обусловливающим низкое качество воды нецентрализованных источников питьевого водоснабжения, следует отнести слабую защищенность водоносных горизонтов от загрязнения, а также отсутствие зон санитарной охраны и несвоевременное проведение планово-профилактических работ в связи с недостатком обслуживающих организаций и финансирования этих работ. Республика Татарстан по качеству питьевой воды в распределительной сети по санитарно-химическим показателям занимает 58 ранговое место, по микробиологическим показателям – 30 место, по паразитологическим показателям – 32 место. В сравнении с показателем Приволжского федерального округа (ПФО) показатель заболеваемости острой кишечной инфекции (ОКИ) в Республике Татарстан ниже на 20,1 %. Вклад факторов среды обитания в формирование инфекционной заболеваемости населения, проживающего в зоне негативного воздействия, в процентном отношении определяется: влиянием загрязненного воздуха от 19,5 до 36,2 %; воды от 4,9 до 7,0 %.

Опосредованное воздействие на формирование инфекционной заболеваемости, состояние атмосферного воздуха превосходит прямое влияние микробного загрязнения воды у детей в 7,4 раза, у подростков и взрослых – в 3,4 раза. Практически все поверхностные источники водоснабжения в последние годы подвергаются воздействию вредных антропогенных загрязнений, особенно такие реки, как Волга, Дон, Северная Двина, Уфа, Тобол, Томь, другие реки Сибири и Дальнего Востока [13]. 70 % поверхностных вод и 30 % подземных потеряли питьевое значение и перешли в категории загрязнен-

ности «условно чистая» и «грязная». Практически 70 % населения РФ употребляют воду, не соответствующую ГОСТу «Вода питьевая».

По результатам Международной научно-практической конференции «Вода – бесценное наследие», проходившей в 2015 г. в Санкт-Петербурге, проведено исследование документов экспертами. Эксперты определили: а) решаются малоэффективно вопросы, связанные с ростом заболеваемости населения, контроля органов власти городских и сельских поселений за обеспечением населения безопасной питьевой водой и очисткой сточных вод; б) определен низкий уровень гражданской ответственности при пользовании водными ресурсами, недостаток экологического образования и экологической культуры [14]. Выявленные недостатки в области водопользования в регионах определяют необходимость повышения требований к оценке состояния водного сектора и системе управления – на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Вместе с тем есть и положительные результаты в оценке состояния охраны природных ресурсов. И это связано с тем, что в последние десятилетия состояние окружающей среды и водных ресурсов вызывает серьезную обеспокоенность граждан России [14].

Проведенный социологический опрос в ряде городов регионов Российской Федерации, связанный с ценностями в области здоровья и охраны окружающей среды, определил, что, по результатам исследования экологической ситуации в 2004 г., состояние окружающей среды занимало лишь восьмое место. В настоящее время данная проблема занимает уже четвертое место, уступив таким ценностям, как собственное здоровье, семья и дети, материальное благополучие. Кроме того, по итогам опроса (2015) 61,1 % респондентов отметили, что проблема ухудшения окружающей среды имеет для них большое значение, а 37,1 % указывают на достаточно большое значение. В Республике Татарстан мнение о состоянии экологической ситуации значимо возросло до 65,1 %, а доля, указывающая на неважность экологической проблемы, снизилась до 1 %. Опрос общественного мнения показал, что граждан республики очень волнует загрязнение воздуха промышленными предприятиями – 60 % (не волнует – 0,6 %). Сильное загрязнение водных объектов – 74,7 % (не волнует – 1,1 %). И это связано с тем, что среда обитания, охрана окружающей среды являются жизненно важным фактором для населения страны. Выявленные недостатки, связанные с загрязнением водных ресурсов Российской Федерации, как ни в какой стране мира (большая площадь, множество мегаполисов, наносящих ущерб окружающей среде и водопользованию), являются не только актуальными, но и важными для экстренного рассмотрения и устранения. Президент страны В.В. Путин, выступая 15.08.2016 г. на заседании Президиума Госсовета в Волгограде по вопросу «Развитие внутренних водных путей Российской Федерации», выделил проблему загрязненности рек, озер, экологического вред,а наносимого водным акваториям. Тема обсуждения касалась минимизирования ущерба водным ресурсам и сведения его к нулю с учетом выявления ключевых недостатков и оценки используемых в РФ экономических инструментов управления водными акваториями. К сожалению, управление водопользованием определяется плачевным состоянием отрасли, причем неоднократные попытки решения отдельных вопросов никак не изменили ситуацию в целом. Имеет место недостаток средств на обеспечение восстановления объектов водной инфраструктуры всех типов. Итог многих консилиумов и заседаний сводится к тому, что задачи ставятся перед специально уполномоченными органами, а проблемы остаются, так как задачи не выполняются.

Как уже неоднократно отмечалось, изменить ситуацию в области загрязнения водоемов России можно, взяв за основу практику зарубежных стран. В Европейском Союзе (ЕС) еще в 90-е гг. XX столетия были приняты Директивы, согласно которым поэтапно была изменена ситуация, касающаяся загрязнения водоемов нитратами. Для этого страны ЕС на протяжении не одного десятилетия создавали специальные очистные станции для обработки воды для городского и промышленного потребления, чтобы предотвратить загрязнение рек. И это им удалось. Кроме того, за нанесенный ущерб водоемам и здоровью людей руководитель ведомства (концерна, предприятия) отвечает, согласно действующих на территории ЕС «директивных нормативов», по всей строгости закона. И, с учетом нанесенного вреда, может лишиться должности, свободы [15]. Все это и дает основание использовать зарубежный опыт охраны водных ресурсов,более эффективно применять действующие законы нашей страны. Законы РФ «Об охране окружающей среды» (1991, 2002 гг.) определяют, что загрязнитель природных ресурсов всегда платит, другое дело, соответствуют ли установленные коэффициенты штрафных санкций нанесенному ущербу? Условия ответственности, определенные в Уголовном кодексе РФ, административном законодательстве, Гражданском кодексе РФ для всякого рода загрязнителей и нарушителей, наносящих ущерб окружающей среде и водным ресурсам с учетом их противоправного деяния и общественной опасности, необходимо пересмотреть, так как они устарели. В связи с тем, что количество правонарушений, квалифицируемых статьями КоАП РФ в области загрязнения водных объектов, с каждым годом растет, а размеры административных штрафов несоизмеримо малы по сравнению с ущербом, наносимым окружающей среде, пришло время их увеличить. Но не в 10 раз (как было в 2007 г.) а в 100 раз. Для граждан необходимо установить максимально

возможный размер административного штрафа до 50 тыс. руб. Для должностных лиц – от 300 тыс. до 1 млн. руб., юридических лиц – от 500 тыс. до 2 млн. руб. Кроме того, гл. 26 УК РФ (Экологические преступления) имеет не совсем удачные конструкции составов преступлений, что определяет низкую превенцию привлечения к ответственности. Части 1 и 2 статей УК РФ предусматривают лишь штрафные санкции. В этой связи необходимо введение нового вида наказания, который предлагается многими учеными, – возложение обязанности загладить причиненный вред в натуре [16]. Для чего внести поправки в статьи УК РФ, связанные с загрязнением окружающей среды (ст.ст. 250, 252 загрязнение вод, морской среды). Обязать виновного непосредственно устраненить причиненный вред своими силами, например, очищение водоемов своими силами (возмещение вреда, нанесенного ущерба за свой счет).

Вышеуказанное дает основание для активизации деятельности по улучшению состояния водного сектора страны. Для этого необходимо специально уполномоченным органам в области охраны окружающей среды – Министерству природных ресурсов и экологии России, Федеральной службе по экологическому технологическому, атомному надзору, Федеральной службе по защите прав потребителей и защите прав человека оперативно рассматривать стратегически важные задачи, поставленные Президентом страны и правительством. И в этой связи, во-первых, минимизировать загрязнение и истощение водных ресурсов на территории Российской Федерации, обеспечить рациональное использование водоемов с учетом экологической устойчивости и гарантированного объема соответствующего качества, усилить их защиту от загрязнения и засорения [17]. Во-вторых, разработать на всех уровнях (национальном, федеральном, региональном) экономические и правовые положения и способы управления, водными ресурсами используя практику зарубежных стран. Органам специальной компетенции (МПР России), местным уполномоченным, органам публичной власти, производственным секторам (предприятиям) проводить работу по восстановлению водных объектов, нарушенных в результате антропогенных воздействий. В-третьих, на федеральном и региональном уровнях (согласно Федеральному закону от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», предусматривающем широкое участие общественных объединений и отдельных граждан в охране окружающей среды) необходимо шире привлекать общественные формирования к охране и защите водных ресурсов, используя для этого имеющийся опыт заинтересованных граждан, студентов, учащихся школ, молодежных организаций, парламентских партий России.

Разработка и реализация вышеуказанных важных приоритетов потребует эффективных действий со стороны специально уполномоченных органов государственной власти, общественных организаций и граждан, заинтересованных в защите водных ресурсов и будет способствовать повышению экономического и экологического потенциала страны в области охраны окружающей среды.

Литература:

1. Вернадский В.И. Труды по философии естествознания. − М.: Наука, 2000. − 504 с.
2. Клапцов В.М. Экологические проблемы устойчивого развития // Проблемы и перспективы развития. В 2 т. Т. 1 / Под ред. Е.М. Кожокина. – М.: Рос. инс-т стратег. Исследований, 2011. – С. 157-171.
3. Будапештский водный саммит: Роль водоснабжения и санитарии в мировой повестке дня по устойчивому развитию 8-11 октября 2013 г. – URL: http://www.cawater-info.net/int_org/wwc/pdf/budapest_water_summit_report_ru.pdf
4. Соколова Н.А. Международно-правовые аспекты управления в сфере охраны окружающей среды: автореф. дис. … докт. юрид. наук. – М., 2010. – 46 с.
5. Беляков А.В. Всемирная организация здравоохранения как центральный орган обеспечения права человека на здоровье // Российская юстиция. Правовое государство. – 2009. – № 8. – С. 18-20.
6. Гришаева И.Г. Проблемы правового обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации // Закон и право. – 2017. – № 4. – С. 72-74.
7. Быков А.А. Пути решения экологических проблем в зоне деятельности Нижне-Волжского БВУ // Сборник трудов VII Международного конгресса «Чистая вода. Казань». – Казань ООО «Новое знание», 2016. – С. 19-22.

8. Копытина М.Ю., Китаев Д.Н., Щукина Т.В., Апойкова Е.А. Диагностика загрязнения окружающей среды и комплексный подход к ее защите // Экология и промышленность России. – 2017. – Т. 21. – № 7. – С. 59-60.
9. Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2009 г. № 1235-р (ред. от 17.04.2012 г.) «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».
10. Слипенчук М.В. На форуме «Байкальский диалог»: Основная наша задача – снять противоречия между законом «Об охране озера Байкал» и Федеральным водным кодексом. – URL: https://www.infpol.ru/news/press-releases/105113-m-v-slipenchuk-na-forume-baykalskiy-dialog-osnovnaya-nasha-zadacha-snyat-protivorechiya-mezhdu-zakon/
11. Кузьмин В. Вниз по Волге // Российская газета. – 2017. – № 177 (7343) – С. 3-4.
12. Государственный доклад «О состоянии природных ресурсов и об охране окружающей среды Республики Татарстан в 2016 году» / Под общ. ред. М.А. Патяшиной. – URL: http://16.rospotrebnadzor.ru/c/document_library/get_file?uuid=fedd49fe-fdb9-4390-8f97-5bd919db09fd&groupId=10156
13. Астафьев В.А. Заболеваемость острыми кишечными инфекциями и биологическое загрязнение окружающей среды в Сибири: дис. … докт. мед. наук. – Иркутск, 2007. – 258 с.
14. Результаты исследования общественного мнения в РФ и РТ (2004, 2015 гг.) // Экологический консалтинг. – 2015. – № 3 (59). – С. 18-19.
15. Кремер Л., Винтер Г. Экологическое право Европейского Союза / Отв. ред. докт. юрид. наук, проф. О.Л. Дубовик. – М.: Издат. Дом «Городец», 2007. – 144 с.
16. Круглов В.В., Гаевская Е.Ю. Об эффективности мер уголовной ответственности в области охраны окружающей среды, использования и охраны природных ресурсов в РФ // Российский юридический журнал. – 2011. – № 4. – С . 194-200.
17. Остроумов С.А. Загрязнение, самоочищение и восстановление водных экосистем. – М.: МАКС Пресс, 2005. – 100 с.

Legal Support of Water Resources Protection in Russia: Problems and Prospects

Sarkisov O.R.
Kazan Legal Institute (branch) the All-Russian State University of Justice

The paper deals with the negative impact of intensive economic use and pollution of water resources of the Russian Federation on the environment. Priority ways of protection of water bodies were defined.

Key words: ecological situation, protection of water resources, pollution, contamination of the water environment, legal conditions and ways of protection.