

Водоисточник — важный объект управления в системах обеспечения населения питьевой водой

В.И. Терентьев, С.А. Лонатин • waterspb@vodokanaleng.ru

**ОАО «Водоканал-инжиниринг», Санкт-Петербург
Санкт-Петербургский государственный экономический университет**

Регулирование водных отношений относится к одному из элементов государственной политики. Однако существуют нормативные пробелы, которые являются причиной низкого правового статуса водных объектов, используемых в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Отсутствие в отечественной хозяйственной политике целостной законодательной базы управления водными ресурсами предопределяет существование неэффективной системы защиты поверхностных и подземных вод от загрязнений различной природы.

Высокий процент источников централизованного питьевого водоснабжения, не соответствующих санитарно-эпидемиологическим требованиям, является одной из причин неудовлетворительного качества питьевой воды. Санитарное неблагополучие источников водоснабжения в основном обусловлено отсутствием зон санитарной охраны (ЗСО) и/или несоблюдением требований к их организации и эксплуатации.

Низкий уровень организации ЗСО водоисточников связан с недостатками в нормативно-правовом обеспечении защиты источников питьевого водоснабжения, которые существуют как на федеральном, так и на региональном уровне. К проблемам на федеральном уровне относятся: объявление требований по организации ЗСО в отдельных статьях различных документов, ряд из которых не имеет необходимого правового статуса; медленное совершенствование водного законодательства; нахождение ЗСО водоисточника, особенно второго и третьего поясов, вне управленческого влияния владельца водопровода; преимущественно административная, а не уголовная ответственность за нарушения экологического и санитарного законодательства и др.

На региональном уровне также существует несколько проблем: нереализованные возможности федерального законодательства, низкая законодательная активность, противоречия информационного характера, формальный характер принятия проектов ЗСО водоисточников,

отсутствие разработанных и утвержденных механизмов продвижения ЗСО водоисточников и др.

Подзаконным актом, подробно раскрывающим требования установочных статей, является СанПиН 2.1.4.1110-02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения». Однако правовой статус этого документа существенно ниже статуса федеральных законов, составляющих правовую основу страны. Водный кодекс РФ и Федеральный закон № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» определяют самые общие положения санитарной охраны источников питьевого водоснабжения. Поэтому имеет место неправоное поведение юридических и физических лиц в границах ЗСО источников водоснабжения и на водосборных территориях.

Учитывая вышеизложенное, предлагается повысить статус ЗСО источников водоснабжения в первую очередь путем расширения перечня особо охраняемых природных территорий (ООПТ) и включения в него ЗСО, в границах которых необходимо ограничивать хозяйственную и иную деятельность.

Такой подход не является вновь предлагаемым, нуждающимся в оформлении в виде поправки к закону, так как он существует, имеет правовую основу, при этом по разным причинам оставаясь нереализованным [1–3]. В статье 2 Федерального закона № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» перечисляются категории ООПТ и отмечается, что органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления могут устанавливать иные категории ООПТ. То есть имеет место правовая предпосылка для расширения перечня ООПТ и включения в него ЗСО источников водоснабжения. Содержание понятия ООПТ позволяет сделать подобный вывод, так как ООПТ — это участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение. Эти объекты решениями органов государственной власти полностью или частично изымаются из хозяйственного использования и для них установлен режим особой охраны [4].

В статье 1 Градостроительного кодекса (ГК), содержащей понятийный аппарат, зоны охраны источников питьевого водоснабжения также отнесены к зонам с особыми условиями использования. В статье 14 ГК указывается, что на картах, содержащихся в схеме территориального

планирования субъекта РФ, отображаются границы ООПТ, границы зон с особыми условиями использования территории.

В Земельном кодексе РФ (ст. 27) приведен перечень ограничиваемых в обороте земельных участков, включая первый и второй пояса ЗСО водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Не вызывает сомнения, что, во-первых, установление ЗСО водоисточника не влечет за собой изъятия или выкупа земельных участков у собственников земель, землевладельцев, землепользователей или запрета на совершение сделок с земельными участками, а во-вторых, собственники, нарушающие режим использования земельных участков, расположенных на территории ЗСО водоисточников, должны нести ответственность за свою неправомерную деятельность. В указанном случае к нарушителям может быть применена процедура изъятия земельных участков, используемых не по целевому назначению, предусмотренная в Гражданском кодексе РФ.

В статье 12 Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» объявлено, что запрещается захоронение отходов на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Целесообразно, используя данные об особенностях водообмена, расширить перечень объектов, нуждающихся в постоянном мониторинге санитарного и экологического состояния, включив в него области питания подземных вод и водосборные территории [5].

Исследования отечественных ученых позволили вскрыть основные закономерности формирования подземного стока, перспективного для эксплуатации, в том числе [6]:

- распределение основных количественных характеристик подземного стока отличается резкой неоднородностью и четко выраженной дифференцированностью по основным ландшафтно-климатическим зонам и геолого-гидрогеологическим структурам;
- более 80% общего подземного стока приурочено к избыточно увлажненной и влажным зонам, около 18% стока формируется в зоне недостаточного увлажнения, и лишь около 2% — в засушливой зоне;
- на равнинных территориях характерно закономерное распределение параметров подземного стока в соответствии с общеширотным воздействием климатических факторов. На этом фоне наиболее резко проявляются местные изменения подземного стока, обусловленные особенностями геофильтрационной среды зоны интенсивного водообмена;

— на распределение величин подземного стока значительное влияние оказывает карст, широкое развитие хорошо проницаемых аллювиальных отложений, распространение многолетнемерзлых пород.

К числу избыточно увлажненных объектов относятся болота. Однако в нашей стране большинство болот не числится в Государственном водном реестре, хотя Россия — самая заболоченная страна в мире (заболоченность отдельных районов Сибири достигает 80%). Территория Ленинградской области по ориентировочным оценкам заболочена на 12%. Большая часть болот затронута системой мелиорации и от их состояния зависит существование благоприятного или неблагоприятного для водоисточников гидрологического режима. В регионе ни одно болото не включено в госреестр, что не позволяет минимизировать негативное на них влияние. В целом по стране государство не может охватить исследованиями и включить в госреестр около 20 млн малых водных объектов, в том числе болот. Одна из причин — отсутствие нормативного документа, устанавливающего жесткие критерии (морфометрические и гидрологические параметры), по которым болото как водный объект должно устанавливаться (фиксироваться) в определенных границах и затем заноситься в госреестр. Другая причина — болота в наименьшей степени изучены в гидрологическом отношении.

Одной из разновидностей подземных вод являются карстовые воды, имеющие особенности питания и формирования. Например, в бассейне Балтийского моря карст распространен полосой вдоль южного побережья Финского залива (Силурийское плато). Через большое количество провальных карстовых воронок выпадающие атмосферные осадки пополняют запасы подземных вод, что необходимо учитывать при оценке и охране подземного стока в случае его использования в качестве водоисточника [7].

Объекты, участвующие в формировании подземного стока и подлежащие постоянному мониторингу и охране, нуждаются в предварительном комплексном экологическом обследовании. Материалы, полученные при подобном обследовании, предлагается подвергать государственной экологической экспертизе в соответствии с требованиями Федерального закона № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» [8], что позволит придать им необходимый правовой статус, близкий к статусу ООПТ.

Таким образом, для совершенствования системы управления водоисточниками путем улучшения водного законодательства целесообразно, учитывая положения, касающиеся охраны водных объектов, использующихся для питьевых целей, приведенные в ряде федеральных законов (Водный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Градострои-

тельный кодекс РФ, № 52-ФЗ, № 33-ФЗ, № 89-ФЗ), разработать на основе СанПиН 2.1.4.1110-02 проект федерального закона прямого действия «Об охране водоемных объектов». При подготовке такого законопроекта необходимо учитывать опыт разработки и реализации существующих законов водного законодательства, относящихся к нормативным актам прямого действия: № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». В проекте закона предлагается сформулировать следующую социально значимую цель — сохранение здоровья потребителей воды путем защиты зон санитарной охраны водоемных объектов, области питания подземных вод, водосборной территории поверхностных водных объектов. Предлагаемая направленность закона позволит учесть результаты научно-исследовательских работ в области гидрологии и гидрогеологии, поднять защиту водных объектов на более высокий уровень, а также будет способствовать появлению и реализации в отечественном водохозяйственном комплексе эффективных природоохранных и здоровьесохраняющих решений.

1. Лопатин С.А., Редько А.А., Терентьев В.И. Особенности установления зон санитарной охраны водоемного объекта // Гигиена и санитария. 2014. № 3. С. 16–20.
2. Терентьев В.И., Лопатин С.А. Неиспользованные возможности федерального законодательства, регламентирующего охрану водоемных объектов // Вода и экология. 2013. № 3. С. 8–16.
3. Терентьев В.И., Лопатин С.А. Важный объект законодательства: зона санитарной охраны водоемного объекта // Еврострой. 2012. № 68. С. 48–51.
4. Терентьев В.И., Лопатин С.А. Некоторые аспекты правового обеспечения организации зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения // Водоснабжение и санитарная техника. 2015. № 3. С. 4–12.
5. Круглый стол «О проблемах использования и охраны водных объектов, являющихся источниками питьевого водоснабжения» // Вода: химия и экология. 2009. № 6. С. 30–33.
6. Зекцер И.С. Подземные воды как компонент окружающей среды. М.: Научный мир, 2001.
7. Попов О.В. Подземное питание рек. Л.: Гидрометеиздат, 1968.
8. Степаницкий В.Б. Постатейный комментарий к Федеральному закону Российской Федерации «Об особо охраняемых природных территориях». М.: Изд-во Центра охраны дикой природы, 2001.