

УДК 349.6

Устьянцева Екатерина Николаевна

бакалавр направления
подготовки «Юриспруденция»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Челябинск, Россия
yekaterina.ustyantseva@mail.ru

Ekaterina N. Ustyantseva

Bachelor of the direction
of training "Jurisprudence"
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation Chelyabinsk branch
Chelyabinsk, Russia

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ВОДООХРАННЫХ ЗОН В РОССИИ**

**LEGAL PROBLEMS OF WATER
PROTECTION ZONES IN RUSSIA**

Аннотация

В статье рассматриваются актуальные проблемы водного законодательства по средствам обращения к примерам из судебной практики, историям о загрязнении водных источников и не рациональной утилизации отходов производства. Проводится анализ нормативно-правовых актов, судебных источников права. Результатами исследования являются ряд выдвинутых предложений в водное и административное законодательство. Сделан вывод о существенных пробелах в существующем регулирующем законодательстве.

Ключевые слова:

водоохранная зона, загрязнение водных источников, питьевые источники воды

Abstract

The article deals with topical problems of water legislation by means of referring to examples from judicial practice, stories about pollution of water sources and irrational disposal of production waste. The analysis of normative legal acts, judicial sources of law is carried out. The results of the study are a number of proposed proposals for water and administrative legislation. It is concluded that there are significant gaps in the existing regulatory legislation.

Keywords:

water protection zone, pollution of water sources, drinking water sources, legislative gaps

Водный вопрос был и есть актуальный во все времена, ведь вода тесно связана с окружающей средой, с формированием зоны, пригодной для жизнедеятельности человека, не зря около питьевых источников развивали города и древние поселения, именно поэтому необходимо создавать и оборудовать водоохранные зоны.

Целью исследования служит выявление актуальных проблем охраны и использования водоохранных зон и разработка предложений для эффективного урегулирования на федеральном уровне данных вопросов.

Поставлены следующие задачи:

- исследовать основные положения водного законодательства;
- выявить проблемы в законодательстве;
- провести анализ правоприменительной практики;
- разработать предложения по совершенствованию норм водного

законодательства.

Вода, как жидкая оболочка земли (гидросфера) покрывает более трёх четвертей поверхности Земли. Она формирует климат и поддерживает его, вместе с тем образуя стабильность планеты.

К огромному сожалению, питьевые и не питьевые источники воды находятся в опасности: они подвержены интенсивной антропогенной и природной нагрузке, как на протяжении всей акватории, так и в пределах водоснабжающих бассейнов. В одном случае биологическому ресурсу вредит человек, который в процессе работы предприятий сбрасывает отходы и сточные воды в гидросферу, в другом случае природные катаклизмы такие, как цунами, землетрясения и извержения вулканов, что служит негативным фактором, загрязняющим экосистемы, находящиеся под водой.

Страны мира по-разному обеспечены питьевыми ресурсами, на данный момент присутствует дефицит пресной воды на Земле, который растёт с каждым днём в геометрической прогрессии.

По статистическим данным ЮНЕСКО на 2017 год от нехватки питьевых источников потребления ежедневно умирало более чем 800 детей в возрасте до 5 лет, а уже к 2040 году этот показатель значительно увеличиться: около 600 миллионов детей будут жить в районах с крайне ограниченными водными ресурсами, что может причинить серьёзный ущерб их здоровью или привести к гибели [20]

Основными источниками загрязнения в России по-прежнему являются тяжёлая, химическая и топливно-энергетическая промышленности, а именно предприятия металлургической, нефтяной, горнодобывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, а также хозяйственная деятельность жилищно-коммунальной сферы.

Бережное отношение к ценным ресурсам следует закреплять сначала через законодательные основы, федеральные программы, потом внедрять на практике в виде грамотной переработки отходов производства, осознанного потребления источников без ущерба загрязнения.

В советский период было принято положение о водоохраных зонах (полосах) 1989 г., к тому же были разработаны указания по их непосредственному проектированию в 1990 г. [14].

До того момента как утверждается проект водоохраных зон определяются границы на местности, которые равняются минимальному размеру данных зон. Само

по себе Положение давало возможность дальнейшей корректировки размера охранного объекта, обозначало режим их использования, учитывая особенности почвенных, гидрологических, физикогеографических, и многих других условий, ориентируясь на прогнозы изменения береговой линии водных объектов.

Советское законодательство применяло чёткий подход, который носил научно-обоснованный характер по установлению как самих водоохранных зон, так и прибрежных защитных полос.

Приведённые выше методические рекомендации нашли отражение в последующем правовом регулировании. Для эффективного исполнения норм Водного кодекса от 1995 г. были разработаны Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полос, Методические указания по проектированию водоохранных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос (данные документы прекратили своё действие в Российской Федерации).

Современный Водный Кодекс содержит императивную норму: ст. 65 закрепляет ширину водоохранных зон и ранее предусмотренные минимальные расстояния. Для того, чтобы определить подобные стандарты необходимо руководствоваться такими критериями, как вид и протяжённость водного объекта, уклон берега, размер акватории, наличие статуса «водный объект особо ценного рыбохозяйственного назначения». К сожалению, приведённые параметры не могут учитывать всей совокупности природных и экологических особенностей водных объектов, например, солёность воды, перепады температур, высоту над уровнем моря и прочие важные факторы.

Принятый в 1995 г. ВК упростил правовой режим водоохранных зон и прибрежных защитных полос, что вызвало негативную реакцию и, по существу, конструктивную критику, однако не повернуло законодателя к положительным изменениям в этой области с 2006 г.

О. А. Романова справедливо отмечает, что «по существу, водоохранные зоны должны служить естественными барьерами, преграждающими поступление загрязняющих веществ в водные объекты в составе поверхностного и подземного стока» [12].

В целях сохранения и защиты водных объектов законодатель предусмотрел ряд мер, регламентируемых главой 6 Водного Кодекса Российской Федерации (далее ВК РФ).

«Собственники водных объектов физические и юридические лица обязаны осуществлять превентивные мероприятия, которые способствуют охране водных объектов от истощения, засорения и заиления вод, а также ликвидировать негативные последствия загрязнения» – данную формулировку раскрывает нам часть 1 статьи 55 ВК РФ.

Законодатель установил правила охраны поверхностных водных объектов, включающие в себя мероприятия по охране таких водных объектов, осуществляющиеся через соблюдение части 4 правил, устанавливавших границы водоохранных зон, прибрежных защитных полос поверхностных водных объектов от загрязнения, засорения, истощения вод. Водопользователи должны проводить мероприятия по расчистке поверхностных водных объектов от донных отложений, защищать их от аэрации водных объектов, биологической рекультивации, залужении и закреплении кустарниковой растительностью берегов и оборудовании хозяйственных объектов сооружениями.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 11.02.2016 № 94 «Об утверждении Правил охраны подземных водных объектов», водопользователям также требуется следить за тем, чтобы в подземные воды не поступали загрязняющие вещества химического и радиационного характера, ликвидировать последствия загрязнений и наблюдать за уровнем объёма внутренних вод и их качеством [5].

Данные обязанности исходят не только из законов и договоров, но и из экологически рационального пользования водными ресурсами.

Земельный кодекс содержит закрытый перечень из 28 охранных и защитных зон, что прописано в статье 105 – водоохранная зона непосредственно относится к данному перечню, далее по статье 65 Водного кодекса к понятию водоохранная зона примыкают территории береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира.

В ЗК законодатель определил основные цели установления водоохранных зон:

- в первую очередь – это защита жизни и здоровья граждан;

- безопасная эксплуатация объектов связи, транспорта, энергетики, объектов обороны страны и безопасности государства;
- сохранение объектов культурного наследия;
- охрана окружающей среды, со всеми вытекающими обязанностями, закреплёнными выше.

Установление прибрежной защитной полосы вводит некоторые ограничения хозяйственной и иной деятельности. На этих территориях запрещается распашка земель, выпас сельскохозяйственных животных, организация для них летних ванн и лагерей, невозможно разместить отвалы размываемых грунтов.

Обязательно на всей протяжённости границ водоохраной зоны и прибрежной защитной полосы должны располагаться информационные знаки, отсутствие таковых не освобождает юридических, физических и должностных лиц от ответственности.

Новеллой ныне действующего законодательства служит то, что земельные участки, за которыми закреплён правовой режим водоохраной зоны, могут быть в любой форме собственности. На них возможно совершать действия от проектирования до полноценного строительства и ввода в эксплуатацию объектов, включая хозяйственные, при условии оборудования таких объектов сооружениями, гарантирующими охрану водных объектов от загрязнения, засорения, заиления и истощения вод. Стоит отметить, что действующий Водный кодекс при этом не раскрывает содержание вышеперечисленных понятий в контексте водных объектов.

Летом 2018 года в Земельный кодекс внесли новую главу «Зоны с особыми условиями использования территорий» – она устанавливает единый подход к правовому регулированию таких зон.

От очевидных плюсов законодательства перейдём к проблематике водного законодательства [19].

Острой проблемой, по мнению Белобородова Артура Андреевича, является утилизация накопленного осадка сточных вод (далее ОСВ). Предусмотрены различные ГОСТы по использованию обработанного до безопасного состояния ОСВ в качестве почвогрунтов широкого спектра (например, для сельского или лесного хозяйства), но практика до сих пор не сформирована, что обусловлено экономическими и нормативно-правовыми факторами.

Национальный проект «Экология» не предусматривает финансирование мероприятий по утилизации накопленного ОСВ, вместе с тем на региональном

уровне и не включаются данные процедуры в территориальные схемы обращения с отходами, что усложняет процесс его утилизации предприятиями водопроводно-канализационного хозяйства. 100 млн м³ осадков сточных вод, выливаемых очистными сооружениями Российской Федерации и загрязняющих водные объекты отходами 4 класса опасности, угрожают жизни и здоровью простых граждан в связи с попаданием в воду вирусов, бактерий, паразитов и токсичных тяжёлых металлов.

Так, ярким примером служит текущая в городе Карабаш река Сак-Елга, которая отравлена находящимися поблизости производствами, в следствие чего представляет из себя поток с ржаво-желтой водой. Главным источником загрязнения данной реки являются ливневые стоки с производственной площади ЗАО «Карабашмедь» и горы Золотой. В воде содержатся такие тяжёлые металлы как медь и цинк. Согласно медицинским исследованиям, избыток цинка в организме негативно влияет на иммунитет и желудочно-кишечный тракт, а меди вызывает нарушение работы печени и нервной системы.

По нашему мнению, необходимо разрабатывать определённые планы производства по утилизации ОСВ, к тому же законодательно отразить в полном объёме нормы по обязанности предприятий утилизировать осадки сточных вод в строго определённых территориях без негативного влияния на окружающую среду.

Пункт 13 ст. 65 ВК РФ – с одной стороны расширяет перечень ограничений на ведение хозяйственной деятельности на всю территорию ВЗ и содействует охране водных объектов, с другой же – противоречит п. 16 ст. 65, что свидетельствует о возможности интенсивного использования этой территории [16].

Допускается проектирование, строительство, реконструкцию, ввод в эксплуатацию хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод.

Ещё одной проблемой является тот факт, что сохранению водных объектов уделяется недостаточное внимание, а значит и вопрос по защите и охране водоохраных зон (далее ВЗ) остаётся открытым. Как считает А.П. Мартусевич, в России отсутствует комплексный, стратегический документ, определяющий единый подход в области управления водными ресурсами на всех уровнях государства. Не хватает высоко квалифицированных кадров – гарантов по решению водных вопросов

(экономисты по водным вопросам, гидротехники, специалистов по водным ресурсам общего пользования).

На данный момент по материалам источника газеты «Ведомости» приоритетными вопросами в сфере экологии на 2022 год стали: природоохранное регулирование, утилизация вторичного сырья производителей и импортёров (упаковка) и снижения объёма выбросов загрязняющих веществ на 20% к 2024 году, но никак не охрана водных источников.

Именно поэтому с точки зрения рационального подхода водоохранную политику стоит сделать одним из приоритетных вопросов федерального уровня. Разработка Водной стратегии, совершенствование механизма правового регулирования и формирование общей практики по их исполнению значительно повысят как количество, так и качество водоохранных зон.

Контролирующие органы довольно часто сталкиваются с нарушениями режима эксплуатационного использования земельных участков в водоохраных зонах, например, с бесконтрольным строительством строений разного толка, сбрасыванием отходов в акватории водных объектов несанкционированного характера, неконтролируемый завоз загрязнённого грунта, свалками мусора на прибрежной территории, изменением русла рек и размещением автомоек [8].

Законодательным пробелом служит и то, что за нарушение правил водопользования налагается санкция, не соразмерная причиненному вреду охраняемым объектам. Если обратить внимание на ч. 4 статьи 8.13 КоАП РФ, регламентирующую нарушение требований к охране водных объектов, которая может повлечь их загрязнение, засорение и (или) истощение, то можно отметить, что штрафные санкции должностных и юридических лиц слишком малы – до 80 тысяч для должностных лиц и до 300 тысяч для юридических лиц [3].

Данная ситуация хорошо прослеживается в решении Арбитражного суда Хабаровского края от 24 февраля 2022 года по делу № А73-17724/2021 [6].

Приамурское Межрегиональное Управление Роспотребнадзора обратилось в Арбитражный суд Хабаровского края с исковым заявлением к ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России о взыскании 11 922, 61 руб. ущерба, причинённого окружающей среде.

Ответчик через разрушенный канализационный колодец осуществлял сброс неочищенных сточных вод с характерным фекальным запахом в ручей без названия.

На месте был проведён отбор проб и замеры сточных вод из колодца и согласно экспертному заключению от 18.03.2020 года № 010/2020 в воде было выявлено превышение нефтепродуктов, фосфатов, железа, ионов аммония, нитритов, фенолов и взвешенных веществ.

Постановлением инспектора Российской Федерации в области охраны окружающей среды Приамурским Межрегиональным Управлением Роспотребнадзора данная организация была привлечена к административной ответственности по ч. 4 ст. 8.13 КоАП РФ и назначен штраф в размере 150 000 руб.

Решением Кировского районного суда г. Хабаровска от 01.12.2020 и решение Хабаровского краевого суда от 28.01.2021 по делу № 21-34/2021 вышеуказанное постановление о привлечении ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России к административной ответственности оставлено без изменения.

Суд принял сторону истца и указал, что юридические лица обязаны реализовать меры по защите и охране окружающей среды и в случае создания прямой или косвенной угрозы такой среде предусмотреть мероприятия, обеспечивающие экологическую безопасность. В случае причинения ущерба окружающей среде юридические лица обязаны возместить его в полном объёме в соответствии с п. 1 статьи 77 ФЗ № 7 «Об охране окружающей среды» [4].

Также суд посчитал, что ручью неочищенные сточные воды, и содержащиеся в них вредные вещества превышающие нормативы допустимого, причинили ущерб и загрязнили его.

Суд заявленные исковые требования удовлетворил и взыскал с организации 11 922, 61 руб. ущерба, причинённого окружающей среде, что, из сказанного очевидно – не соответствует причиненному вреду охраняемому объекту.

Стоит отметить, что в практической деятельности промышленных компаний чаще всего наблюдаются случаи привлечения лиц к административной ответственности за загрязнение водных объектов, чем привлечение к уголовной ответственности.

Судебная практика лишь подтверждает доказательство того, что сброс сточных вод пользователем недр с загрязняющими веществами, превышающими все нормативы допустимого воздействия на водный объект, в большинстве случаев квалифицируется органом экологического надзора как административное нарушение, предусмотренное одновременно ч. 4 ст. 8.13 и ч. 1 ст. 8.14 КоАП РФ [7].

Самым строгим видом наказания за правонарушения, предусмотренное ч.1 ст. 8.14 КоАП РФ является штраф юридических лиц до 100 тысяч рублей и административным приостановлением деятельности вплоть до 90 суток

Для того, чтобы наказания за совершённое деяние было справедливым разумно и целесообразно будет увеличить систему штрафных санкций: по ч. 4 статьи 8.13 КоАП РФ повысить сумму штрафа и для юридических лиц по ч. 1 ст. 8.14.

Сказанное заставляет полагать, что охрана и использование водоохранных зон – это проблемная зона регулирования отечественного права, в ней имеется много пробелов, она требует реформирования и большого сосредоточенного внимания законодателя, как одному из важнейших вопросов политики Российской Федерации. Помимо всего прочего необходимы серьёзные превентивные меры для предотвращения правонарушений и преступлений в области водоохранного права.

Список использованных источников

1. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. N 74-ФЗ (ВК РФ) (с изменениями и дополнениями) Федеральный закон от 1 мая 2022 г. N 122-ФЗ "О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации" Вступает в силу с 12 мая 2022 г. Текст Федерального закона опубликован на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) 1 мая 2022 г. N 0001202205010013, в "Российской газете" от 6 мая 2022 г. N 98, в Собрании законодательства Российской Федерации от 2 мая 2022 г. N 18 ст. 300.

2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ (ЗК РФ) (с изменениями и дополнениями) Федеральный закон от 14 июля 2022 г. N 316-ФЗ Изменения вступают в силу с 1 января 2023 г. См. будущую редакцию настоящего документа Текст настоящего документа представлен в редакции, действующей на момент выхода установленной у Вас версии системы ГАРАНТ.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (КоАП РФ) (с изменениями и дополнениями) Федеральный закон от 14 июля 2022 г. N 291-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" (ред. от 14.07.2022)(с изм. и доп. , вступ. в силу с 01.09.2022).

4. Федеральный закон от 10.01. 2002 г. N 7-ФЗ (ред. от 26.03.2022)"Об охране окружающей среды"(с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2022)

5. Постановление Правительства РФ от 11 февраля 2016 г. N 94 (ред. от 25.12.2019) «Об утверждении Правил охраны подземных водных объектов» Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15.02"Собрание законодательства РФ", 22.02.2016, N 8, ст. 1115.

6. Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 24 февраля 2022 года по делу № А73-17724/2021 // Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт): интернет-портал. – URL: <https://sudact.ru/>(дата обращения:16.09.2022)

7. Решение Кемеровского областного суда от 10.01.2018 года по делу № 21-1237/2017 // Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт): интернет-портал. – URL: <https://sudact.ru/>(дата обращения: 20.09.2022)

8. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.10.2019 № 13АП-24522/2019 по делу № А42-11547/2018. – URL: <https://base.garant.ru/63613342/> (дата обращения: 16.09.2022)

9. Бабина Ю.В. Проблемы защиты поверхностных водных объектов в контексте земельных отношений на юге России / Ю.В. Бабина, Б.И. Кочуров // Юг России : экология, развитие. – 2021. – № 3. – С. 180-190.

10. Новиков Ю. В. Экология, окружающая среда и человек: Учеб. пособие для вузов /Ю.В. Новиков // М.: Агенство «ФАИР». – 1998. – С. 320.

11. Панина И. А. Актуальные проблемы водного законодательства в России / И. В. Панина, Д. С. Белодед // Электронный научно-образовательный журнал ВГСПУ «Грани познания». – 2015. –№ 4(38). – С. 3-8. -URL: <http://grani.vspu.ru/page/home> (дата обращения:10.09.2022)

12. Романова О. А. Правовое регулирование водоохранных зон // Аграрное и земельное право. - 2008. - № 6 (42). - С. 85.

13. Тюмасаева З.И. Целительные силы природы и здоровье человека: Учебно-методическое пособие для студентов педагогических вузов небиологических специальностей, изучающих дисциплины биолого-медицинского цикла З. И Тюмасаева., Д.П. Гольнева // Челябинск: Взгляд. – 2003. – С.216.

14. Цаплина А. М. Эколого-правовые проблемы формирования и функционирования водоохранных зон / А.М. Цаплина // Актуальные проблемы российского права. –2021. – № 3. – С. 1-8.

15. Шахов И. С. Водные ресурсы и их рациональное использование /И.С. Шахов // Екатеринбург: 2000. – С. 289. ISBN 5-901078-08-X - Текст: непосредственн

16. Ясинский С.В., Вишневская И.А., Шапоренко С.И., Бибикина Т.С. Современные проблемы организации водоохранных зон водных объектов (на примере Угличского водохранилища) // Водные ресурсы. -2018. -№4. - С. 366-379.
17. Вакуленко А. В. Ответственность недропользователей за загрязнение водного объекта. – 2021. – URL: <https://zolteh.ru/> (дата обращения: 15.09.2022)
18. Ведомости. Экология. Определены приоритеты России в сфере экологии в 2022 году. – 2021. – URL: <https://www.vedomosti.ru/> (дата обращения: 10.09.2022)
19. Материалы круглого стола. Водная стратегия для водной державы -Текст электронный. – 2021. – URL: <https://cceis.hse.ru/hew/510742392> (дата обращения: 11.09.2022)
20. ЮНИСЕФ: каждый день в мире более 800 детей умирают от нехватки воды. – 2017. – URL: <https://takiedela.ru/news/2017/03/22/unisef-voda/> (дата обращения: 16.09.2022)