

УДК 614.777:504.062

Охрана водисточников в России: основные этапы, перспективы

Профессор Лопатин С.А. waterspb@vodokanaleng.ru
Санкт-Петербургский государственный экономический университет
Россия, 191023, Санкт-Петербург, улица Садовая, д. 21
доцент Байченко Л.А. larabaychenko@yandex.ru
Университет ИТМО
191002, Санкт-Петербург, ул. Ломоносова, 9
Терентьев В.И. waterspb@vodokanaleng.ru
ОАО «Водоканал-инжиниринг», Санкт-Петербург
199178, г. Санкт-Петербург, 17-я Линия, 40

Несоблюдение требований к зонам санитарной охраны водисточников является одной из основных причин низкого качества питьевой воды, подаваемой населению России из централизованных и нецентрализованных систем водоснабжения. В течение 2014 года доброкачественной питьевой водой было обеспечено только 2/3 населения страны. В статье приведены предложения, направленные на совершенствование правоотношений в области питьевого водоснабжения, представлена правовая основа для расширения перечня особо охраняемых природных территорий и включения в него зон санитарной охраны источников водоснабжения.

Ключевые слова: водисточник, водное законодательство.

The protection of the water sources in Russia: the main stages, perspectives

Professor Lopatin S.A. waterspb@vodokanaleng.ru
St. Petersburg state economic university
Russia, 191023, St. Petersburg, Sadovaya Street, 21
Baichenko L.A. larabaychenko@yandex.ru
ITMO University
191002, Russia, St. Petersburg, Lomonosov str., 9
Terentyev V.I. waterspb@vodokanaleng.ru
JSC Vodokanal Engineering, St. Petersburg
199178, St. Petersburg, 17th Line, 40

The non-compliance with the requirements to the zones of the sanitary protection of the water sources is one of the main reasons for poor quality of the drinking water pumped to the population of Russia from the centralized and not centralized systems of the water supply. During 2014 the good-quality drinking water had been provided only for the 2/3 population of the country. The offers directed on the improvement of the legal relationship in the field of drinking water supply are shown in the article, the legal basis for the extension of the list of the especially protected natural territories and the inclusion of the sanitary protection zones of the water supply sources in it is presented.

Keywords: sources of water-supply, water legislation.

В нашей стране впервые вопрос о необходимости охраны источников водоснабжения был рассмотрен на II водопроводном съезде в 1895 г., на котором «Признали необходимым, чтобы закон, устанавли-

вающий охранный район по отношению к целебным водам, был распространен и на те источники грунтовой воды, которые служат для водоснабжения городов».

Первая «Инструкция по проведению и установлению зоны санитарной охраны водоснабжения», возлагающая на исполнительные комитеты местных советов обязанность устанавливать зоны санитарной охраны (ЗСО) водопроводов, вышла в 1924 г.

В 1928 г. Совет народных комиссаров РСФСР принял Постановление «Об установлении зоны санитарной охраны водных источников, служащих для центрального водоснабжения городов, рабочих поселков и других населенных мест», в котором было объявлено о делении ЗСО водоисточников на три пояса, о санитарных требованиях к их особому режиму. В это же время Наркомздравом и НКВД РСФСР было издано «Положение о зоне санитарной охраны водных источников, служащих для центрального водоснабжения городов, рабочих поселков и других населенных мест» (от 10.10.1928 г. № Б-9/мв), а также «Инструкция по установлению зоны санитарной охраны водных источников, служащих для центрального водоснабжения городов, рабочих поселков и других населенных мест, и по проведению необходимых мероприятий в ней», в которых были приведены принципы определения границ поясов ЗСО и перечень ограничений хозяйственной и иной деятельности.

В Постановлении ЦИК и СНК СССР от 17 мая 1937 г. № 96/834 «О санитарной охране водопроводов и источников водоснабжения» было объявлено, что границы ЗСО должны утверждаться решением местного совета, отмечаться на карте, а границы первого пояса ЗСО предлагалось обозначать на местности соответствующими знаками.

Всесоюзная государственная санитарная инспекция 7.05.1938 г. приняла «Положение о проектировании зон санитарной охраны централизованного водоснабжения и водных источников», в котором предлагалось во второй пояс ЗСО включать: водный источник, бассейн питания, окружающие их территории с населенными местами, предприятиями, зданиями, оказывающими на водоисточник определенное воздействие. Верхняя граница второго пояса при речном водозаборе должна была располагаться от водозабора на расстоянии не менее 48 часов движения воды. Авторы Положения предполагали, что течение этого времени происходит самоочищение реки от патогенных бактерий.

В последующем для того, чтобы упорядочить организацию ЗСО водоисточников принимались следующие нормативные акты: «Инструкция по установлению зон санитарной охраны хозяйственно-питьевых водопроводов с подземными источниками водоснабжения» (1956 г.); ГОСТ 2761-57 «Источники централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения»; «Положение о порядке использования и охране подземных вод на территории СССР» (1960); Закон СССР от 19.12.1969 г. № 4589-УП «Об утверждении основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении»; ГОСТ 2874-73 «Источники централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения»; ГОСТ 17.1.3.03-77 «Охрана природы. Гидросфера.

Правила выбора и оценка качества источников централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения»; «Положение о порядке проектирования и эксплуатации ЗСО источников водоснабжения и водопроводов хозяйственно-питьевого назначения» (1982 г.) и др.

ВНИИ ВОДГЕО в 1983 г. разработал «Рекомендации по гидрогеологическим расчетам для определения границ 2 и 3 поясов ЗСО подземных источников хозяйственно-питьевого водоснабжения». В документе время выживаемости болезнетворных организмов был принят равным 100-400 сут. Водоносный горизонт и водозабор предложили считать незащищенными, если время движения микробных загрязнений, фильтрующихся через перекрывающую толщу пород, было меньше 100-400 суток, а время движения химических загрязнений - меньше 25-50 лет.

В 1995 г. был утвержден СанПиН 2.1.4.027-95 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов хозяйственно-питьевого водоснабжения» и принят Водный кодекс РФ, в котором была провозглашена платность водопользования, но отсутствовал принцип «загрязняющий платит». В результате не только осложнились водные отношения, но и принцип приоритета охраны водных объектов перед их использованием стал декларативным.

В 2002 г. приняли СанПиН 2.1.4.1110-02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения», в котором представлены основные разделы, включая: общие положения (цель, состав проекта ЗСО); определение границ поясов ЗСО; основные мероприятия, которые необходимо осуществлять на территории ЗСО. Однако СанПиН 2.1.4.1110-02, действующий и в настоящее время, имеет весьма низкий правовой статус.

В 1995 г. был принят Федеральный закон № 33-ФЗ «Об особо охраняемых территориях», в статье 2 которого перечисляются категории особо охраняемых природных территорий (ООПТ) и отмечается, что органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления могут устанавливать иные категории ООПТ. То есть еще двадцать лет назад появилась правовая основа для расширения перечня ООПТ и включения в него ЗСО источников водоснабжения [3].

В п. 9 статьи 14 Градостроительного кодекса (Федеральный закон от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ) отмечается, что на картах, включаемых в состав материалов по обоснованию схемы территориального планирования субъекта РФ, отображаются особо охраняемые природные территории и зоны с особыми условиями использования территорий.

В 2006 г. принят Водный кодекс РФ (Федеральный закон от 3.06.2006 № 74-ФЗ), изменения в который были внесены Федеральным законом от 21.10.2013 г. № 282-ФЗ. В качестве важного принципа водных отношений провозгласили «приоритет охраны водных объектов перед их использованием» (статья 3).

Решающее слово при выборе источника питьевого водоснабжения стало принадлежать органам государственного санэпиднадзора (статья 43). В этой же статье отмечается, что для водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, устанавливаются зоны, округа санитарной охраны в соответствии с законодательством о санэпидблагополучии населения. В статье 44 установили запрет сброса сточных вод и (или) дренажных вод в водные объекты, расположенные в границах ЗСО источников питьевого хозяйственно-бытового водоснабжения. В дополнение к этому в ст. 59 п.2 объявлено, что на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются или могут быть использованы для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, не допускается размещать места захоронения отходов производства и потребления, кладбища, скотомогильники и иные объекты.

В июне 2007 г. была принята поправка в *Земельный кодекс* об ограничении в обороте земельных участков, находящихся в 1-м и 2-м поясах ЗСО водных объектов и используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (статья 27). Правительство РФ в 2009 г. утвердило «Водную стратегию РФ на период до 2020 года» и «Мероприятия по реализации Водной стратегии РФ на период до 2020 года», в число которых включено обеспечение соблюдения режима ЗСО.

В декабре 2011 г. был принят Федеральный закон № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», в статье 23 которого отмечается, что «Забор воды для холодного водоснабжения с использованием централизованных систем холодного водоснабжения должен производиться из источников, разрешенных к использованию в качестве источников питьевого водоснабжения в соответствии с законодательством РФ». В 2012 г. в актуализированной редакции СНиП 2.04.02-84 - *СП 31.13330.2012 «Водоснабжение. Наружные сети и сооружения»* был необоснованно исключен раздел, касающийся требований к проектированию ЗСО водозаборов и водоводов.

Анализ отечественной истории организации ЗСО водоемных объектов показывает, что в XX веке требования к размерам ЗСО зависели от уровня развития гигиены, эпидемиологии и микробиологии, в т. ч. от их разделов, связанных с водным фактором. На одном из ранних этапов имел место оптимальный подход: предлагалось ЗСО рассматривать как территорию всего бассейна питания водоемного объекта. Позднее при определении границ 2-го пояса ЗСО артезианских источников предлагалось исходить из того, что наибольшее влияние на качество воды в них и на дебит водозаборов оказывают местные условия, а не условия в области питания [1].

На другом этапе определение границ ЗСО ставили в зависимость от гидрологических (для поверхностных водоемов), гидрогеологических (для

подземных вод) условий, которые, влияя на процессы самоочищения и разбавления, способны снизить концентрацию загрязнений у водозаборов.

В Государственном докладе «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2014 году» отмечается, что несоблюдение ЗСО водоемных объектов является одной из основных причин низкого качества питьевой воды, подаваемой населению России. В течение года доброкачественной питьевой водой было обеспечено только 63,9 % населения страны (93,254 млн чел.). Санитарное неблагополучие более 84 % источников поверхностного и 75 % источников подземного водоснабжения обусловлено отсутствием ЗСО и/или несоблюдением требований к их организации и эксплуатации.

Для совершенствования правоотношений в области питьевого водоснабжения в настоящее время необходимо:

- ориентироваться на подготовку Федерального закона «О зонах санитарной охраны водоемных объектов», или Федерального закона «Об охране водоемных объектов»;
- гармонизировать отечественное водное законодательство с международным;

- учитывать, что государственное управление в области водного хозяйства, включая природоохранный сектор, в советский период осуществлялось с помощью административных методов. Однако, в условиях рынка все большее применение находят экономические механизмы, основанные на торгах и договорных механизмах. Вместе с тем, в нормативно-правовом поле, регулирующем водоохранные мероприятия, рынок не может в полном объеме выполнять стратегические и целеполагающие функции. Поэтому ведущая роль должна принадлежать государству, его организующим и контролирующим структурам [2].

В связи с подписанием Президентом Российской Федерации 1 августа 2015 года указа о проведении в 2017 году в Российской Федерации Года особо охраняемых природных территорий и поручением Правительству РФ образовать организационный комитет, разработать план основных мероприятий необходимо принять решение по актуальной проблеме, связанной с группой объектов, которые по федеральному законодательству отнесены к «иным категориям ООПТ». Как выше отмечалось, существует правовая основа для расширения перечня ООПТ и включения в него ЗСО водоемных объектов, как объектов, обеспечивающих потребителей питьевой водой и поэтому имеющих особое природоохранное, рекреационное и оздоровительное значение.

Ориентация на ООПТ обусловлена его высоким правовым статусом, позволяющим осуществлять эффективную их охрану, полное или частичное изъятие территории и акватории из хозяйственного использования.

В декабре 2012 года пленум Научного совета по экологии человека и гигиене окружающей среды Российской Федерации «Научно-методологические и за-

конодательные основы совершенствования нормативно-правовой базы профилактического здравоохранения: проблемы и пути их решения» поддержал нашу инициативу о необходимости получения ЗСО водоемных объектов правового статуса, близкого к особо охраняемым природным территориям [4].

Целесообразно в интересах улучшения экологической обстановки, укрепления здоровья потребителей воды предусмотреть в разрабатываемом Правительством РФ плане основных мероприятий по подготовке и проведению в Российской Федерации Года особо охраняемых природных территорий следующие меры:

– включить специалистов по водным проблемам Санкт-Петербургского научного центра РАН в состав организационного комитета, создаваемого для выполнения указа;

– для поддержания законодательной инициативы о повышении статуса ЗСО источников водоснабжения до уровня, близкого ООПТ подготовить соответствующие поправки в федеральные законы и подзаконные акты.

Список литературы

1. *Белицкий А.С.* Вопросы гидрогеологического обоснования зон санитарной охраны подземных источников водоснабжения // Гигиена и санитария. - 1961.- №1.- С. 15-18.

2. *Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С.* Потребление воды: экологические, экономические, социальные и политические аспекты. - М., 2006.- 221 с.

3. *Лопатин С.А., Терентьев В.И.,* Федеральное законодательство: не использованные возможности для совершенствования охраны водоемных объектов // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. № 2. 2013.

4. Решение пленума Научного совета по экологии человека и гигиене окружающей среды Российской Федерации «Научно-методологические и законодательные основы совершенствования нормативно-правовой базы профилактического здравоохранения: проблемы и пути решения». Москва, 3-14 декабря 2012 г. // Гигиена и санитария.- 2013.- № 6.- С. 102–104.

5. *Шириков В.Ф., Бабакин Б.С.* Моделирование процесса очистки жиродержащих сточных вод с использованием озонирования на холодильных предприятиях. // Вестник Международной академии холода. 2014. № 1. С. 19-22.

References

1. *Belickij A.S.* Voprosy gidrogeologicheskogo obosnovaniya zon sanitarnoj ohranypodzemnyh istochnikov vodosnabzhenija // *Gigiena i sanitarija.* - 1961.- №1.- S. 15-18.

2. *Danilov-Danil'jan V.I., Losev K.S.* Potreblenie vody: jekologicheskie, jekonomicheskie, social'nye i politicheskie aspekty. - M., 2006.- 221 s.

3. *Lopatin S.A., Terent'ev V.I.,* Federal'noe zakonodatel'stvo: ne ispol'zo-vannye vozmozhnosti dlja sovershenstvovaniya ohrany vodoistochnikov // *Nauch-nyj zhurnal NIU ITMO. Serija: Jekonomika i jekologicheskij menedzhment.* № 2. 2013

4. Reshenie plenuma Nauchnogo soveta po jekologii cheloveka i gigiene okruzhaju-shhej sredy Rossijskoj Federacii «Nauchno-metodologicheskie i zakonodatel'-nye osnovy sovershenstvovaniya normativno-pravovoj bazy profilakticheskogo zdravooxranenija: problemy i puti reshenija». Moskva, 3-14 dekabrja 2012 g. // *Gigiena i sanitarija.*- 2013.- № 6.- S. 102–104.

5. *Shirikov V.F., Babakin B.S.* Modelirovanie protsessa ochistki zhirosoderzhashchikh stochnykh vod s ispol'zovaniem ozonirovaniya na kholodil'nykh predpriyatiyakh. // *Vestnik Mezhdunarodnoi akademii kholoda.* 2014. № 1. S. 19-22.

Статья поступила в редакцию 31.08.2015 г.