

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В РОССИИ И В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Л. П. Мокрова, к.э.н., доцент

Д. Н. Журавлева, магистрант

ФГБОУ ВПО Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Россия

Аннотация. В настоящее время система управления водными ресурсами Российской Федерации, США и многих Европейских и Азиатских стран испытывает некоторые трудности, что обуславливается особенностями водных объектов стран, эксплуатация которых необходима для полноценного осуществления отрасли. В статье данная проблематика изложена в сравнении с опытом стран с развитой экономикой, отраслевых проблем в купе с системой нормирования допустимых сбросов, контроля и взимания платежей, имеющей чрезвычайно большое значение для обеспечения качества вод и представляющей собой базовый инструмент рационального и устойчивого управления водопользованием.

Ключевые слова: управление водными ресурсами, система нормирования, плата за НВОС, критерии качества

REGULATORY FRAMEWORK OF WATER MANAGEMENT IN RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES.

L. P. Mokrova, candidate of economic Sciences, associate Professor

D. N. Zhuravleva, master's student

Financial University under the government of the Russian Federation

Abstract. Nowadays there are too many grave disadvantages in water management system of Russian Federation, the USA and many European and Asian countries. It is caused by the peculiarities of the water bodies of the countries, whose exploitation is necessary for the full implementation of this industry. The article presents this problem in comparison with the experience of countries with developed economy, industry problems, coupled with the system of rationing allowable discharges, control and collection of payments, which is extremely important for ensuring water quality and is a basic tool for rational and sustainable water use.

Keyword: water management system, water quality targets, normalizing system, fee for negative environmental impact

Система нормирования качества окружающей среды существует и успешно применяется во многих Европейских государствах и в США с середины 20-го века. Например, в настолько промышленно развитом государстве, как Германия, требования к надежности водоснабжения, качеству воды и охране водного хозяйства в целом крайне высоки. В Германии действует многоуровневая система регулирования водопользования, которая регламентирует как воздействия на окружающую среду, так и плату за нарушения. В компетенции федеральных земель находятся законодательные акты и национальные задачи в области водного хозяйства. Задачи распределяются на федеральном уровне, но важно учесть, что требования Европейского Союза подлежат обязательному выполнению. Вопросы, связанные с водоснабжением и отведением сточных вод в Германии, решаются на уровне населенных пунктов, которые самостоятельно и свободно выбирают необходимые организационные и технические решения. В Германии существует Немецкий институт нормирования DIN – (Deutsches Institut für Normung). Институт разрабатывает и публикует каждые 5 лет промышленные нормы Германии, они не являются международными и действительны только на территории страны. Поскольку нормы подлежат ревизии каждые пять лет, то устаревшие нормы убираются из оборота и заменяются на более усовершенствованные нормы, которые изменяются в соответствии с параметрами наилучших практик и технологий. Такая политика говорит о постоянном и непрерывном снижении негативного воздействия на окружающую среду и модернизации инфраструктуры водоснабжения.

В США на государственном уровне принято решение стремиться к такому виду водопользования, который позволил бы поддерживать водные формы жизни во всех водных объектах, учитывать региональные особенности формирования стока, и, главное, позволил бы уделять большое внимание биологическим индикаторам состояния водных объектов, играющих ключевую роль в оценке интегрального состояния водного источника. Агентством по охране окружающей среды (EPA) регулярно обновляются и публикуются на сайте рекомендованные нормативы. Все нормативы разделены на три группы: приоритетные загрязняющие вещества (120 позиций); – неприоритетные загрязняющие вещества (47 позиций); вещества, имеющие органолептический эффект (23 позиции, большая часть включена в два предыдущих списка)¹. Важно отметить, что число физико-химических показателей в нормативах США на порядок меньше, чем в России. Кроме того, важной особенностью американской системы нормирования является то, что территория США разбита на 14 экорегионов, различающихся по физико-географическим условиям формирования стока. Для каждого экорегиона EPA отдельно разрабатывает рекомендованные значения нормативов качества по биогенным элементам: общему фосфору и общему азоту, являющиеся, таким образом, индивидуальными для региона в зависимости от его особенностей.

¹ Water Quality Criteria // US Environmental Protection Agency URL: <https://www.epa.gov/wqc>

Хорошим примером устойчивой системы нормирования может являться Европейский Союз. В ЕС применяется система расчета критических нагрузок веществ-загрязнителей по видам водопользования. Согласно Директиве ЕС «для поддержки жизни рыб» (Council Directive 78/659/EEC) для водных объектов, качество которых позволяет поддерживать естественное разнообразие желательных видов рыб, нормативы делятся на обязательные (их нужно достигнуть в установленные сроки) и желательные (значения нормативов, к которым следует стремиться). В ЕС в 2000 году была принята Рамочная водная директива (Directive 2000/60/EC), данная директива предусматривает экологическое нормирование на основе показателей ненарушенного состояния водного объекта². Согласно Директиве, при определении экологического состояния должны быть использованы следующие показатели:

1. Биологические показатели: состав (видовой) и обилие (внутривидовое) водной флоры (высшей водной растительности); состав и обилие донных беспозвоночных; состав, обилие и возрастной состав рыбной фауны.

2. Гидроморфологические показатели, важные для биологических показателей: гидрологический режим: объем и динамика стока, связь с подземными водами; неразрывность реки.

3. Морфологические условия: вариация ширины и глубины реки; структура и субстрат речного дна; структура прибрежной зоны.

4. Химические и физико-химические показатели, влияющие на биологические показатели: общие (температура, ХПК, БПК, растворенный кислород, минерализация, pH, биогенные элементы); специфические загрязнители (загрязнение приоритетными загрязняющими веществами (ЗВ), сброс, которых в водный объект установлен; загрязнение другими ЗВ, сброс которых в водный объект установлен).

Важно отметить, что несмотря на устойчивую систему нормирования Европейского Союза, в некоторых европейских государствах существуют свои системы установления стандартов качества природных вод.

ТРЕБОВАНИЯ К КАЧЕСТВУ ВОДЫ

Анализ приведенных значений показывает, что российские нормативы для цинка в 30 – 100 раз, а для меди – в 40 раз строже европейских стандартов.

В Дании выделены группы водных объектов, а также участки с различными водохозяйственными характеристиками.

Для достижения и сохранения качества воды для каждого из видов использования необходимо соблюдать критерии качества, установленные экспертами для всех видов использования водных объектов. Например, для источников воды, где главными обитателями являются лососевые, установлены следующие обязательные показатели: температура воды – 20 °С (летом) и 10 °С (зимой), максимальное температурное изменение при тепловом загрязнении – 1°С, (в течение половины времени), pH – 7 – 9, максимальное изменение pH при сбросе стоков – 0,6, аммиак – менее 0,025 мг/л, хлор – менее 0,004 мг/л, общий цинк – менее 0,4 мг/л, взвешенные вещества – менее 25 мг/л, БПК₅ – не более 3 мг/л, общий аммоний – менее 1 мг/л.

Во Франции для качества контроля поверхностных вод была разработана шкала качества по гидрохимическим показателям, которые в свою очередь классифицируются по 6 классам: 1й класс – наилучшее качество, 6-й-наихудшее. Такие показатели как: температура воды, pH, концентрация растворенного кислорода, % насыщения растворенным кислородом, БПК₂, БПК₅, окисляемость, концентрации взвешенных веществ, ХПК, хлоридов, сульфатов, солей аммония, нитратов, нитритов, натрия, калия, кальция, ртути, гидрокарбонатов, фенолов, фосфатов подлежат классификации.

В Великобритании реки классифицируются на основании определения критериев качества, необходимых для конкретного вида водопользования. Выделяют 4 класса, которые различаются значениями содержания растворенного кислорода, БПК, концентрации аммонийного азота:

- воды, пригодные для питьевого водоснабжения;
- реки, в которых существует промышленное рыболовство ценных видов рыб, и рекреационные зоны;
- реки, пригодные для питьевого водоснабжения после предварительной обработки, реки с промышленным рыболовством частиковых видов рыб;
- воды, пригодные для технических нужд.

В целом, следует отметить, что экологическая политика Европейского Союза опирается скорее на определение целевых показателей качества окружающей среды (EQO), чем на установление стандартов качества окружающей среды (EQS). В отличие от EQS, целевой показатель EQO, как правило, выражается в виде качественных, а не количественных понятий, например: «общее состояние, к которому следует стремиться в определенном аспекте природной среды, например, «вода в устье реки для выживания популяций ракообразных»

Установление EQS и EQO основаны на оценке риска химических веществ с учетом источников, выбросов, распространения и процессов метаболизма для прогнозирования воздействия на водные объекты.

Во время утверждения Советом европейских сообществ четвертой программы действий о защите окружающей среды (1987 – 1992 г.), было объявлено, что оценка рисков, создаваемых химическими веществами, для окружающей среды и для здоровья населения является наиболее приоритетной областью. В Программе была отображена необходимость создать инструмент законодательного характера, обеспечивающего комплексную структуру оценки рисков, образующихся от уже существующих химических веществ.

² Water framework directive (2000/60/EC) // Commission's DG Environment URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000L0060>

Основная особенность Программы – учет только приоритетных показателей химических веществ, которые требовали первоочередного внимания. Комиссией совместно с государствами – членами ЕС составляются на регулярной основе списки приоритетных веществ, актуальный на данный момент. С 1994 года было опубликовано 4 приоритетных списка, включивших в себя всего 141 вещество.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ПЛАТЫ ЗА НВОС В ЕС С РОССИЙСКИМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ

В Европейском Союзе единой системы по плате налогов и сборов НВОС нет, хотя многие страны ЕС заключают инициативы в области экологии по налогообложению, успешно применяющиеся и реализующиеся, например, санкции за загрязнение водных объектов в скандинавских странах, ирландский налог на сброс нечистот в воду, а также лицензирование в области воды подлежит налогообложению.

В Германии законом «О платежах за сброс сточных вод в водоемы», действующим с 1979 года, и предусматривается платеж, основой расчета которого являются «единицы загрязненности». Для этого изучаются элементы загрязнения в водных источниках, и для них разрабатываются критерии единиц загрязненности, то есть если фосфор является загрязнителем, для него разработан критерий – 3 грамма фосфора равняется 1 ед загрязненности. Поскольку в Германии федеративное деление осуществляется по землям, то именно на имя земель зачисляется плата за загрязнение, которая расходуется на разрешение проблем водных, также эти средства именуется «водные деньги» и могут являться финансированием служб водного хозяйства.

В начале 70-х годов Нидерланды тоже стали задумываться о введении штрафных санкций НВОС, так в конце 60-х было положено начало налогу за загрязнение поверхностных вод. Была назначена налоговая ставка, определяющаяся в отношении количества сброшенных веществ в воду и от способа сброса. Учитывалось, какое количество средств предприятие потратило на мероприятия по очистке воды, и в зависимости от этого ставка налога могла варьироваться.

Местные и неместные стоки Франции подверглись сборам за загрязнение вод также в конце 60-х годов. В зависимости от размещения стока в бассейне региона начисляется сбор, то есть в зависимости от типа источника и его расположения цена так же как и в Нидерландах, будет меняться. Более подробная информация представлена в табл. 1.

Таблица 1

Сбор за загрязнение вод в соответствии с видом источника.

Местные источники загрязнения	Неместные источники загрязнения
1. Сброс стоков во всех муниципалитетах с населением более 400 человек	1. Сброс стоков, находящихся за пределами муниципалитетов
2. Источник загрязнения принадлежит определенному классу загрязнения и облагается индивидуальным налогом	2. Определен список видов веществ, за которые взимается плата
3. Плата применима вне зависимости от объема сброса	3. Плата применима в случае, если объем сброса превышает 6000 м ³ в год
4. Сбор применяется как штраф к установленной цене одного м ³ воды	4. Применяется как к частным, так и общественным источникам загрязнения

Плате за НВОС подвергаются как предприятия промышленной сферы, так и власти страны, которые принимают непосредственное участие в охране ОС. Общее количество загрязнителей определяется еще до процесса очистки воды, затем в зависимости от опасности того или иного загрязнителя назначается общая сумма сбора, которая после выплаты предприятием, направляется в ведомство Водного агентства. Затем агентство выплачивает предприятию, заплатившему штраф, некоторую сумму, в определенном порядке идущую на последующую модернизацию предприятия и недопущения негативного воздействия.

В Венгрии плата за забор воды была введена в конце 90-х годов, обязующая всех водопользователей оплачивать негативное воздействие своей деятельности на окружающую среду. Плата за негативное воздействие служит доходом Водного фонда; полагается, что это регулирующий механизм, стимулирующий водопользователей стремиться к рациональному водопотреблению и платить штрафные санкции за несоблюдение норм водопользования. Штрафы за неочищенный сброс в водные объекты поверхностного типа, или только с нарушением нормативных положений, направляются в госбюджет (30%), а оставшиеся деньги (70%) – в ЦФООС (Центральный фонд охраны окружающей среды). Деньги, ушедшие в бюджет, используются по усмотрению властей страны, а ЦФООС финансирует мероприятия природоохранного характера. За сточные воды, ответственные в канализационные системы с несоблюдением нормативов, полагаются также штрафы, взыскиваемые с промышленных абонентов. После передачи средств в бюджет муниципалитета городские власти обязуются выплатить средства предприятию для усовершенствования их технологий или модернизации. Однако предприятия затрачивают намного большие средства, чем та сумма, которую им готовы выплатить из госбюджета, в связи с этим образуется проблема – предприятие, нарушившее нормы, зачастую не обладает средствами для выплаты санкционных штрафов.

Учитывая, что в настоящее время плата за сбор применяется в большинстве стран мира, все системы дифференцированы, как и ставки платежей. Обычно разделение происходит по качественному и количественному признаку, в некоторых странах система имеет стимулирующее назначение, а где-то исключительно действует как источник финансирования. В большинстве европейских стран система носит все-таки стимулирующий характер, а в развивающихся странах, вроде Мексики – это только источник финансирования. Назначения платы на НВОС также различаются – иногда идут в национальные фонды (Чехия, Польша, Нидерланды), а где-то для инвестирования всей природоохранной политики в целом.

Важно заметить, что в некоторых странах применяется система льгот, например, в США природоохранные органы устанавливают условия взимания штрафов: если нарушитель соблюдает все установленные требования, то применяются льготы: платежи не взимаются или сокращаются на 75%, исключается уголовное преследование и требования предоставления отчетов аудиторских проверок.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА

Во всех странах, где охрана окружающей среды имеет большое значение, существует ряд законодательных актов и постановлений, в которых четко и конкретно формулируются требования и стандарты.

В Китае основополагающим законом в области водопользования является закон «о водных ресурсах», принятый для правильного использования водных ресурсов, их контроля, охраны и развития отрасли. Закон также прописывает меры предотвращения водных бедствий, всестороннее использование ресурсов воды, предназначенное как для социального, так и для экономического использования страной. В законе имеется статья, гласящая, что все водные ресурсы, находящиеся на территории страны, являются ее собственностью, что обусловлено дальновидностью подхода китайского правительства – приоритеты государства намного более важны, чем частный сектор. Государственный совет может реализовывать право собственности, важно, что те водные объекты, которые были созданы и /или управляются коллективными сельскохозяйственными организациями, являются их собственностью. Это обеспечивает сохранность водных ресурсов, их неприкосновенность для частных компаний.

В Европе был принят основополагающий закон ЕС о воде, его действие распространяется на территории всех стран, входящих в Европейский Союз, и он является главным и приоритетным по отношению ко всем остальным законам о водных ресурсах. На примере Германии можно отметить, что все законы федеральных земель имеют должную юридическую силу, но все же закон ЕС о воде остается наиболее жестким. Все законы и положения, разрабатываемые землями, не должны противоречить ему, но вполне возможно превышение требований, то есть некоторые показатели загрязняющих веществ могут быть выше, если того требует специфика водного объекта.

Составление текста немецкого законодательного документа является очень трудоемким занятием, ведь все положения должны быть согласованы: поскольку немецкая система многоуровневая, то на каждом ярусе требуется разный подход к составлению документов, то есть на самом малом уровне возможно только дать формулировку требованиям, но довольно конкретную, так как далее она будет рассмотрена и доведена до наивысшего уровня – муниципальных властей. Когда власти страны будут принимать решение уже окончательное, то они вынуждены будут соблюдать как основные требования Евросоюза, так и требования самых низких уровней, и чтобы они друг другу не перечили. Федеральное правительство, заботясь о состоянии окружающей среды, сами принимают стандарты и положения о наилучших доступных технологиях, например. Они могут характеризоваться дополнительными технологическими функциями по лучшей очистке ЗВ или гигиеной сточных вод. Все зависит от местоположения объекта и от его специфики, для особо восприимчивых территорий водного бассейна на уровне муниципального правительства возможен ввод нормативных положений показателей, намного более строгих, чем этого требуют законы земель Германии.

Из бывших союзных республик водное законодательство наиболее развито в Республике Казахстан, Республике Беларусь, и Республике Кыргызстан. Согласно правилам Министерства экологии от 14.06.1994 года «Правила охраны поверхностных вод республики Казахстан», все водоемы республики дифференцированы в зависимости от преобладающего типа³ водопользования в нем и, соответственно, от нормативов качества показателей, предусмотренных для такого типа. Что важно заметить, определено в Казахстане несколько категорий водных объектов. К наивысшей категории причисляются водные источники, хранящие в себе ценные виды рыб или водорослей, места нерестилищ массового нагула. Другая категория – первая категория, к ней причислены воды, которые в основном используются для воссоздания видов ценных рыб и для обеспечения их сохранности, обычно, к таким видам относят рыб, чувствительных к количеству кислорода в водоеме.

Также приводится четкое определение каждого типа водного объекта. Рыбохозяйственные водные объекты или их участки могут относиться к высшей и первой категориям. К высшей категории относятся места расположения нерестилищ массового нагула и зимовальных ям, особо ценных и ценных видов рыб и других промысловых водных организмов, а к первой категории относятся водные объекты, используемые для сохранения и воспроизводства ценных видов рыб, обладающих высокой чувствительностью к содержанию кислорода, именно поэтому в законодательном акте четко прописаны предельно допустимые концентрации веществ, подлежащих нормированию, по специфике водохозяйственной деятельности в водном объекте.

³ РНД 01.01.03-94 «Правила охраны поверхностных вод Республики Казахстан»

Рассматривая кодексы о воде Республики Беларусь и Кыргызстана, нужно отметить, что для этих стран предпочтительны уже существующие нормы, и для модернизации систем ВКХ используются уже составленные и проверенные нормативы. Такой принцип считается более удобным, учитывая колоссальную работу, которую нужно проделать, для того чтобы внести новую поправку в закон. Исправление и редактирование нужных статей позволяет ввести некую нормативную совокупность, опираясь на данный вид водопользования. Например, в Водном кодексе Беларуси содержится следующее положение о нормах качества вод (статья 14)⁴: «нормы качества вод, в том числе физические и биологические и химические показатели качества и предельно допустимые концентрации веществ, устанавливаются... для разных видов водопользования». В Водном кодексе 2005 года Республики Казахстан прописаны требования, определяющие качество и назначение каждого водоема Национальным водным советом исходя из их классификации.

Органы государственной власти в разных странах на многих уровнях создают меры и мероприятия для модернизации порядка контролирования сохранности водных ресурсов. Такие мероприятия подразумевают генерацию новых технологий по очистке, грамотное распределение ресурсов воды, методов стимулирования отрасли для предприятий. Такой комплекс мер направляет и обязует предприятия и частные лица беречь водные ресурсы посредством соблюдения нормативных актов в ходе своей деятельности, что в свою очередь, создает некую синтезированную систему ответственности за ценные водные ресурсы.

В заключение проделанной работы можно обобщить, что на данный момент в системе управления водопользованием в РФ существуют определенные недостатки, которые можно устранить при помощи гармонизации законодательства, пересмотра количества нормируемых показателей и платы за негативное воздействие на окружающую среду как инструмента воздействия на предприятия, что, в свою очередь повысит эффективность деятельности российского ВКХ и выведет ее на новый уровень.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Закон Российской Федерации «Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 г. № 74 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации.
2. Закон Российской Федерации «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 30 июля 2010 г.
3. Приказ Федерального агентства по рыболовству «Об утверждении нормативов качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения, в том числе нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения» от 18 января 2010 г. № 20 // Собрание законодательства Российской Федерации.
4. РНД 01.01.03-94 «Правила охраны поверхностных вод Республики Казахстан»
5. Водный кодекс Республики Беларусь 30 апреля 2014 г. № 149-З
6. Council Directive 91/271/EEC concerning urban waste water treatment.
7. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy
8. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy
9. Уайт Г. Водные ресурсы США: проблемы использования. М.: Прогресс, 1971
10. Водный сектор в Германии «Методы и опыт». 2015 – 151с.
11. Ежемесячный научный журнал // Научный институт глобальной и региональной экономики (НИГРЭ). 2017. №4. С. 124 – 127.
12. Лебедева А. Н., Лаврик О. Л. Природоохранное законодательство развитых стран: Аналитический обзор. Новосибирск: 1992.
13. Transparency International (2006) Corruption and the Environment. <http://www.columbia.edu/cu/mpaenvironment/pages/projects/spri ng2006/Transparency%20International%20final%20report.pdf>
14. Public participation: contributing to better water management EEA Report No 3/2014 <http://www.eea.europa.eu/themes/water>
15. Public participation: contributing to better water management Experiences from eight case studies across Europe// EEA Report No 3/2014

⁴ Водный кодекс Республики Беларусь 30 апреля 2014 г. № 149-З