



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-3-225-245

ПОЛИТИКА ВОДНОГО РЕСУРСОСБЕРЕЖЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.А. Павлова, И.Е. Павлов, С.С. Островский

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
проспект Вернадского, 84, Москва, Россия, 119571

Политика обеспечения водой рассматривается в международном контексте значимости водного ресурса. Вода – это основная экологическая компонента, которая связывает воедино все процессы, происходящие в биосфере. Вода – основной ресурс, обеспечивающий все процессы жизнедеятельности человека. Вопросы его сохранности в последнее время стоят очень остро и требуют принятия мер на уровне международного сообщества. В соответствии с принятыми Декларациями ООН вода – ресурс, который является основой жизнедеятельности человека.

Территория России неодинаково обеспечена водными ресурсами. С целью сохранения запасов пресной воды и предотвращения ухудшения ее качества в России разработан комплекс нормативно-правовых актов. В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации природопользователь получает разрешение на специальное водопользование и несет ответственность за загрязнение водного источника.

Водное законодательство базируется на Водном Кодексе, отраслевых федеральных законах и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. Нормы, регулирующие отношения по использованию и охране водных объектов, называют «водными отношениями». Процедура разработки правовых норм в водных отношениях аналогична разработке и принятию нормативно-правовых актов в Российской Федерации. Органы исполнительной власти, уполномоченные Правительством Российской Федерации, издают нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения на конкретной территории субъекта. При изменении статей закона Водного кодекса действующие нормы пересматриваются. Они приводятся в соответствии с действующей нормой закона. Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения, но только на основании и во исполнение настоящего кодекса, а также во исполнение других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Государственная политика Российской Федерации предполагает устойчивое водопользование с сохранением качества природного ресурса. Водный кодекс устанавливает принципы водной политики. Принятое в Российской Федерации законодательство регулирует отношения в области охраны водных объектов и водных ресурсов. Водный кодекс также устанавливает правовые основы деятельности природопользователей в области охраны водных ресурсов и единые подходы к обеспечению устойчивого водопользова-

ния в рамках бассейнов водных объектов. Политика направлена на внедрение механизмов, обеспечивающих улучшение качества поверхностных вод в процессе использования в хозяйственно-бытовых и промышленных целях.

Модельный водный кодекс для государств – участников СНГ устанавливает основополагающие принципы водной политики, направленной на устойчивое водопользование и охрану водных объектов и их ресурсов. Водное законодательство и принятые нормативные правовые акты основываются на принципах мировой ценности и цивилизационной значимости водных объектов. Регулирование водных отношений должно осуществляться полномасштабно.

Ключевые слова: водные ресурсы; политика; закон; обеспечение

«... Человек одновременно есть продукт и творец своей среды, дающей ему физическую опору для сохранения жизни и обеспечивающей интеллектуальное, моральное, социальное и духовное развитие»

(Стокгольмская конференция ООН по окружающей среде, 1972 г.).

На 47 сессии Организации Объединенных Наций, которая состоялась 8–11 марта 2016 года, был заслушан Доклад Межучрежденческой группы экспертов. Группа была создана в соответствии с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года Экономического и Социального Совета Статистической комиссии (E/CN.3/2016/2) для изучения показателей, соблюдение которых обеспечит достижение целей устойчивого развития. В Повестке выделены несколько целей – рациональное использование водных ресурсов и достижение соответствия санитарно-гигиеническим нормативам.

На Генеральной Ассамблее принят итоговый документ саммита Организации Объединенных Наций, который содержит основные цели и задачи для реализации «Повестки дня развития на период после 2015 года». В широкой печати опубликован программный документ – «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (A/RES/70/1 23/44)» [4]. В этом документе особо выделена Цель 6 – «Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех». Для достижения этой цели прописаны задачи, которые отражены в соответствующих документах. Считают, что при практическом решении задач следует придерживаться принципов равноправного доступа и обеспечения всех людей безопасной и недорогой питьевой водой, соответствующей санитарно-гигиеническим нормативам. При этом обращается особое внимание на практическое внедрение механизмов, обеспечивающих проведение в жизнь политики уменьшения антропогенно-техногенного загрязнения, как в результате сброса отходов, так и сокращение доли неочищенных сточных вод,

вдвое. Особое внимание уделяется технологиям рециркуляции и безопасного повторного использования сточных вод.

В Повестке дня обозначено, что к 2030 году необходимо во всех секторах промышленности повысить эффективность использования водного ресурса. Необходимо решить техническую проблему нехватки пресной воды и обеспечить комплексное управление водными ресурсами. При этом сотрудничество должно идти на всех уровнях управления. Международное сотрудничество должно быть направлено на всестороннюю поддержку потенциала развивающихся стран при осуществлении ими программ водоснабжения и соблюдения санитарных норм. В международную деятельность необходимо включать проекты по управлению в области обеспечения стран технологиями по сбору поверхностного стока, по опреснению воды, а также направленных на повышение эффективности водопользования и очистку сточных вод. Необходимо широко использовать и технологии рециркуляции и повторного использования воды. Считают, что уже к 2020 году необходимо обеспечить охрану экосистем, которые связаны с водными циклами: горы, леса, водно-болотные угодья, реки, водоносные слои, озера и т.д. В рамках поставленных задач, на международном уровне, закреплены меры по поддержке и укреплению связей между представителями государственных органов управления. Большая роль при этом отводится участию местных общин в реализации программ по улучшению качества воды водных хозяйств и соблюдения санитарно-гигиенических нормативов используемых водных бассейнов.

Территория России неодинаково обеспечена водными ресурсами (рис. 1). Наиболее обеспечены территории и соответственно субъекты, располагающиеся в низовьях крупных рек. Географически повышенный уровень водообеспеченности отмечается для гумидных зон (тундровой и лесной) России. Наибольшими показателями водообеспеченности по субъектам Федерации характеризуются Красноярский край и Камчатская область (без автономных округов), Сахалинская область, Еврейская автономная область. Центральная часть и юг Европейской части страны, где проживает большая часть населения России, относится к зоне удовлетворительного водообеспечения. Эта зона ограничивается долиной Волги и горными районами Кавказа. Ставропольский край, южные области Центрального Черноземного района и зона южного Зауралья считается относительно обеспеченной. Дефицит водных ресурсов отмечается в Республике Калмыкия, Ростовской области, Республике Крым.

В центральной Сибири: Иркутская область; Красноярский край; Республика Хакасия; Республика Тува; Кемеровская область – высокие объемы забора воды на одного экономически активного жителя. Водоемкость отраслей экономики в регионах базируется на мощностях водной системы. Экономика юга России от Оренбургской области до Краснодарского края считается высоко водоемкой. Максимальное водопотребление на душу населения регистрируется в Карачаево-Черкесской Республике, Республике Дагестан, Астраханской области, Республике Крым. Как правило, повышенная водоемкость

связана и с интенсивным водопотреблением. Экономически слаборазвитые регионы характеризуются минимальным потреблением воды, которая идет на нужды хозяйственных комплексов. Считают, что рост отношения водозабора к объему водных ресурсов прямо пропорционален. Эта величина характеризует применение мероприятий, направленных на ограничение и на снижение экстенсивного водопользования. Необходимо разработать комплекс мероприятий, направленных на перестройку системы водного хозяйства, повысить оборотность использования воды.

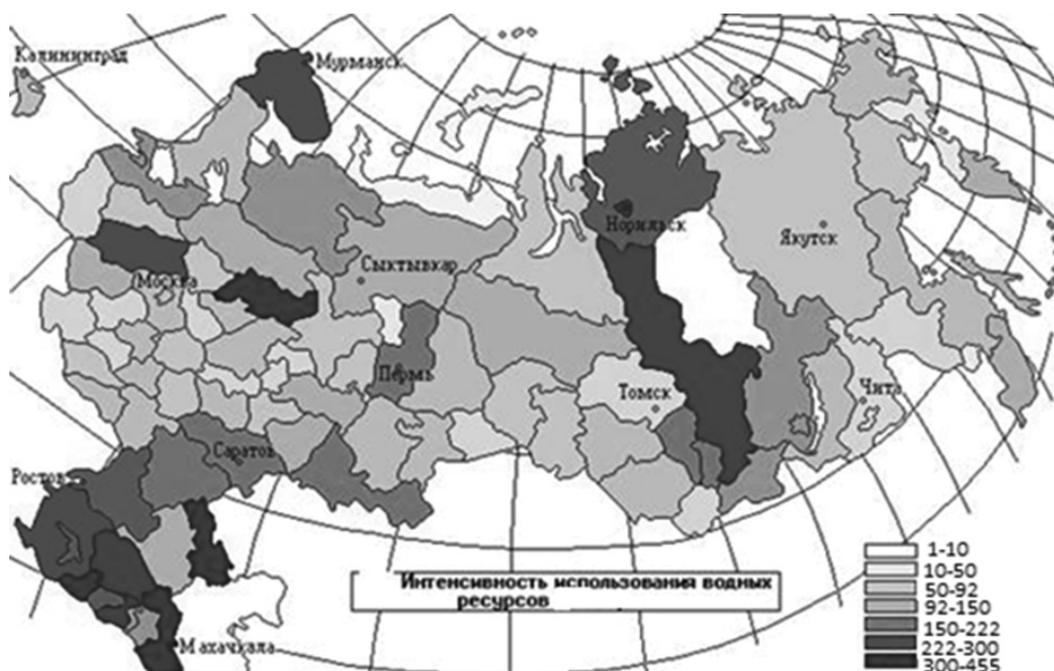


Рис. 1. Распределение регионов России по наибольшему промышленному водопотреблению

В 1997 г. в стране разработан и принят «Водный кодекс Российской Федерации». В настоящее время он претерпел ряд изменений и действует на всей территории Российской Федерации. В соответствии с ним осуществляется государственный контроль за использованием и охраной водных объектов. Разработаны и практически используются Методические указания, которые устанавливают порядок организации и проведения органами государственного контроля за использованием и охраной водных объектов. Методические указания утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации (от 16 июня 1997 г. № 716).

Понятие устойчивое водопользование в России включает в себя мероприятия по планированию и выполнению государственных программ в области рационального использования водного ресурса. Органы государственного ре-

гулирования водопользования координируют практическое внедрение мероприятий, направленных на охрану и улучшение качественного и количественного состояния вод водных объектов.

Водные объекты, в соответствии с Водным кодексом, могут использоваться для одной или нескольких целей. Приоритет использования водных объектов – для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Предоставление их в пользование с другими целями происходит только при наличии достаточных водных ресурсов на территории. При этом водохозяйственные мероприятия и мероприятия по охране водных объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий. Это положение отражено в Водном кодексе, в соответствии со статьей 26 которой Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации определенные полномочия. Например, предоставление водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, происходит на основании договоров водопользования. Для получения разрешений необходимо соответствующее решение о предоставлении водных объектов в пользование. Есть также и ряд исключений и ограничений в процедуре передачи. Перечень водоемов, полностью расположенных на территориях субъектов Российской Федерации и которые используются для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации, устанавливается Правительством.

В соответствии с утвержденной методикой осуществляется распределение квот забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов в соответствии с количеством жителей, проживающих на территориях. При этом учитываются и показатели негативного воздействия с учетом протяженности береговой линии (границы водного объекта) в границах поселения.

Контроль за состоянием водного объекта могут осуществлять граждане и общественные объединения. Они могут принимать участие в мероприятиях по охране водных объектов, а также в подготовке решений по использованию водного объекта. При этом органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия. Это положение установлено законодательством Российской Федерации.

Осуществление мероприятий по предотвращению негативного воздействия на водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, и ликвидация негативных последствий передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Водный кодекс Российской Федерации регулирует правовые отношения в области рационального использования и охраны водных объектов [7]. Он

также устанавливает ответственность за нарушение водного законодательства. В уполномоченный федеральный орган исполнительной власти ежеквартально поступает отчет о расходовании предоставленных государственных субвенций. Контроль за расходованием средств осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и Счетной палатой Российской Федерации.

Федеральный закон Российской Федерации «О плате за пользование водными объектами» устанавливает размер платежей за забор воды из водных объектов, а также за использование воды на гидроэлектростанциях, и в специальных целях. Он устанавливает ответственность за сброс сточных вод в водные объекты. Платежи, которые собираются за водопользование, направляются в федеральный бюджет, при этом в государственный бюджет – 40%, а в бюджеты субъектов Российской Федерации – 60%. Но не менее 50% от собранной суммы должно быть направлено на мероприятия по восстановлению и охране водных ресурсов.

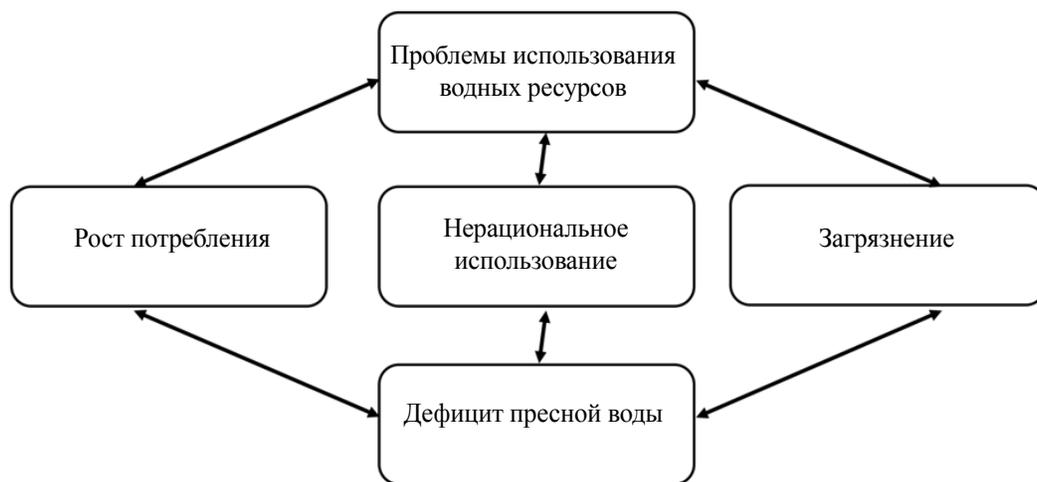


Рис. 2. Причины водного дефицита

Противоречие водного ресурсопользования – малые темпы прироста природных ресурсов и увеличивающиеся темпы роста их потребления и загрязнения (рис. 2). Например, в бассейне Волги в настоящее время от общего количества производств России расположено 45% промышленных производств и примерно 50% сельскохозяйственных. Считают, что в бассейне Волги расположено 65 городов из 100 с наиболее загрязненной атмосферой. В бассейны региона сбрасывается 38% от общероссийского сброса. Это причины, которые обуславливают водный дефицит в отдельных субъектах России.

С целью предотвращения снижения запасов пресной воды и их загрязнения, в соответствии с действующим законодательством Российской Федера-

ции, природопользователь получает разрешение на специальное водопользование и отвечает за загрязнение водного источника. Специальное водопользование – это пользование водными объектами для удовлетворения питьевых и бытовых нужд потребителей, которое осуществляется с применением технических устройств или без них, но влияет на состояние вод и использования водных объектов при сбросе в них сточных вод.

Оценка водообеспеченности должна идти в соответствии с методикой сбора и обработки информации по водному источнику и потребителю:

1. Инвентаризация источников водоснабжения с оценкой наполняемости, доступности, качества воды.
2. Рентабельность использования.
3. Экономическая эффективность использования с оценкой рентабельности реабилитационных мероприятий.
4. Наличие и эффективность перехода на альтернативные источники водообеспечения.
5. Оценка водозабора и водосброса.
6. Оценка себестоимости технологического забора и очистки.
7. Оценка стоимости продаваемой потребителю воды.

При интенсивном водопотреблении и экстенсивной техногенной нагрузке на окружающую среду практически во всех водных объектах возрастает концентрация загрязнителей.

Право водопользования производно от права государственной и муниципальной собственности на водные объекты. Оно тесно связано с правом собственности на землю, землевладения, землепользования и аренды земли, комплексным характером использования водных объектов. Субъектами пользования водными объектами (водопользователями) могут быть лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане иностранных государств.

Субъекты водопользования выступают как первичные и вторичные водопользователи. Первичный водопользователь непосредственно осуществляет право пользования водными объектами либо для удовлетворения собственных потребностей, либо с целью изъятия, транспортировки и распределения воды для обеспечения других потребителей, которые в этом случае являются вторичными водопользователями. Предоставление в пользование внутренних морских вод и территориального моря осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации. Предоставление в пользование водных объектов, находящихся на территории двух и более субъектов Российской Федерации, осуществляется с учетом бассейновых соглашений. Порядок предоставления водных объектов зависит от того, в какое пользование предоставляются водные объекты: общее или специальное, совместное или обособленное.

В соответствии с Федеральным Законом «О федеральном бюджете на 1999 год» в статье 8 «Создать с 1 января 1999 года следующие целевые бюджетные фонды» записано о необходимости создать Федеральный фонд восстановления и охраны водных объектов. В статье 11 определено, что доходы федерального бюджета на 1999 год формируются за счет платы за пользование водными объектами – в размере 40 процентов доходов. При этом, устанавливается (статья 20), что в бюджеты субъектов Российской Федерации в 1999 году зачисляются поступления от федеральных налогов от платы за пользование водными объектами в размере 60 процентов доходов». В статье «О плате за пользование водными объектами» в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год» было прописано, что финансовые требования были почти полностью удовлетворены. Но уже с 2001 г. средства на финансирование деятельности по использованию, восстановлению и охране водных ресурсов от собранных платежей не прописываются.

В то же время в субъектах Российской Федерации функционируют бюджетные механизмы финансирования проектов по охране и восстановлению водных ресурсов (рис. 3). Перечень государственных программ, принятых в субъектах Российской Федерации:

1. «Чистая вода» на территории Челябинской области на 2014–2020 годы.
2. «Развитие водохозяйственного комплекса Мордовии» на 2014–2020 годы.
3. «Развитие водохозяйственного комплекса Республики Крым» на 2015–2017 годы. Закон Республики Крым от 29 декабря 2015 г. №192-ЗРК/2015 «О республиканском бюджете Республики Крым на 2016 год» (в редакции Закона Республики Крым от 28 апреля 2016 года №245-ЗРК/2016).
4. «Развитие водохозяйственного комплекса Еврейской автономной области».
5. «Развитие водохозяйственного комплекса Республики Саха (Якутия) на 2015–2020 годы».
6. «Развитие водохозяйственного комплекса Хабаровского края в 2015–2020 годах».
7. «Развитие водохозяйственного комплекса Самарской области в 2015–2020 годах».
8. Расходы на реализацию ГП «Комплексное развитие систем коммунальной инфраструктуры, энергетики и энергосбережения в Санкт-Петербурге» на развитие и функционирование систем водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод СПб в соответствии с АИП. Закон Санкт-Петербурга от 2 декабря 2015 г. № 747-145 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов».
9. «Развитие водохозяйственного комплекса и охрана окружающей среды в Карачаево-Черкесской Республике до 2020 года».
10. «Чистая вода». Закон Курганской области от 24 декабря 2015 г. № 127 «Об областном бюджете на 2016 год» (в редакции Закона Курганской области от 15 апреля 2016 г. № 34).

11. «Развитие водного и лесного хозяйства Белгородской области, охрана окружающей среды на 2015–2020 годы». Закон Белгородской области от 15 декабря 2015 г. № 32 «Об областном бюджете на 2016 год» (в редакции Закона Белгородской области от 22 апреля 2016 г. № 69).

12. «Развитие водохозяйственного комплекса Ивановской области». Закон Ивановской области от 29 декабря 2015 г. № 148-ОЗ «Об областном бюджете на 2016 год» (в редакции Закона Ивановской области от 8 апреля 2016 г. №14-ОЗ).

13. «Развитие водохозяйственного комплекса и улучшение экологической обстановки в 2015–2020 годах». Закон Рязанской области от 25 декабря 2015 г. № 94-ОЗ «Об областном бюджете на 2016 год» (в редакции Закона Рязанской области от 4 мая 2016 г. № 20-ОЗ).

14. «Использование и охрана водных объектов, предотвращение негативного воздействия вод на территории Волгоградской области» на 2015–2020 годы. Закон Волгоградской области от 7 декабря 2015 г. № 206-ОД «Об областном бюджете на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» (в редакции Закона Волгоградской области от 27 мая 2016 г. №37-ОД).

Наибольшие значения финансовых затрат отмечается в Санкт-Петербурге и Республике Крым.

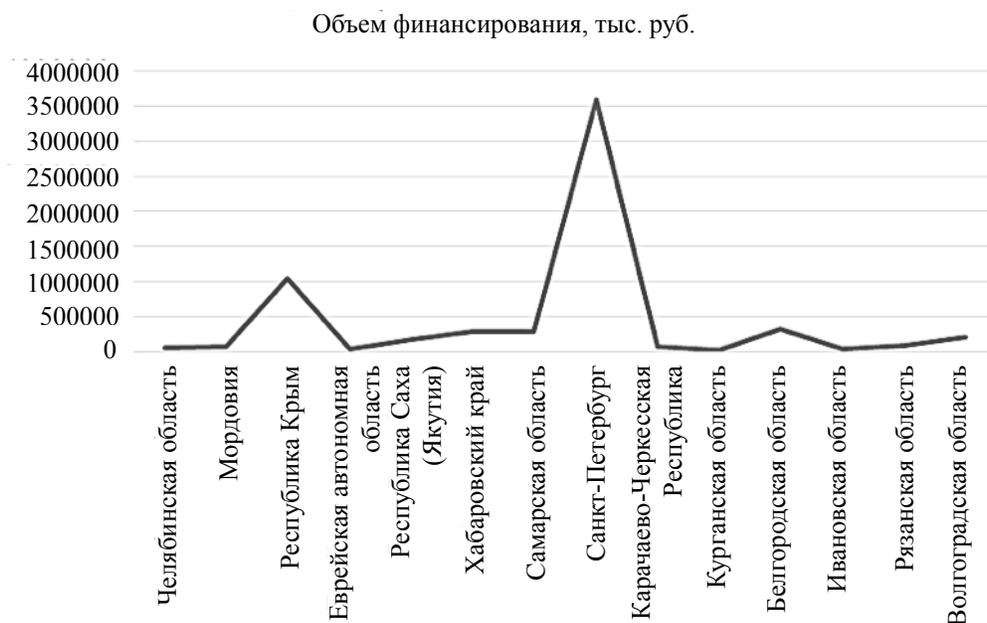


Рис. 3. Данные Государственного комитета статистики Российской Федерации по финансированию государственных программ в 2015 году

На территории Российской Федерации сосредоточено более 20 процентов мировых запасов пресных вод, однако имеет место значительная неравномерность их распределения. На европейскую часть страны, где сосредоточено более 70 процентов населения и производственного потенциала, приходится не более 10 процентов водных ресурсов.

Для выполнения приоритетных задач социально-экономического развития Российской Федерации разработаны:

– Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р;

– Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-р;

– Федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2012 г. № 350 (далее – Программа), которая предусматривает комплексное решение вопросов, связанных с использованием водных объектов, включая рационализацию использования водных ресурсов при соблюдении интересов всех водопользователей, охраной водных объектов, в том числе реализацией мер и внедрением механизмов, способствующих улучшению качества сточных вод, а также с предупреждением негативного воздействия вод и обеспечением безопасности гидротехнических сооружений.

Результатами реализации Программы будут являться гарантированное обеспечение водными ресурсами свыше 5,6 млн человек, проживающих в районах, испытывающих локальные вододефициты, создание надежных водоресурсных условий для развития промышленности, энергетики, внутреннего водного транспорта и сельского хозяйства, сокращение в 2 раза доли сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты, а также повышение доли защищенного населения, проживающего на подверженных негативному воздействию вод территориях, и снижение ущербов от опасных гидрологических явлений.

Так, в частности, одной из наиболее важных водохозяйственных задач р. Волги – необходимость системного переустройства водохозяйственного комплекса для оптимизации использования водных ресурсов в целях водоснабжения населения, сельскохозяйственного производства, рыбного хозяйства, поддержание судоходных глубин на Волго-Каспийском канале, сокращения холостых сбросов и потерь выработки электроэнергии на гидроэлектростанциях Волжско-Камского каскада, сохранения уникальной экосистемы Волго-Ахтубинской поймы и дельты р. Волги.

В то же время существуют разногласия в вопросе подъема уровня Чебоксарского водохранилища. Чебоксарский гидроузел эксплуатируется при уровне воды 63 м. Проектный уровень – 68 м. У руководства регионов, входящих в зону затопления при поднятии уровня воды до проектной отметки, относительно завершения строительства гидроузла имеются принципиальные разногласия. Чувашская Республика вместе с энергетиками выступает за подъем уровня воды до проектной отметки, ссылаясь на обмеление реки, узкий транспортный коридор и угрозу экологической катастрофы. Республика Марий Эл и Нижегородская область против повышения из-за затопления территорий.

В настоящее время Правительством Российской Федерации решение об уровне Чебоксарского водохранилища не принято.

Политические партии Российской Федерации также уделяют внимание вопросам обеспечения экологической и водной безопасности.

В своей программе политическая партия «Справедливая Россия» считает необходимым остановить противозаконную застройку водоохраных зон рек и водоемов, их загрязнение бытовыми стоками и мусором. Учитывая, что пресная вода становится важнейшей статьёй экспорта, необходимо ужесточить законодательство по охране водных богатств страны. Партия примет активное участие в подготовке международной Конвенции по использованию и сохранению запасов пресной воды.

ЛДПР предлагает провести в России полномасштабную «зеленую» индустриализацию на новых, инновационных принципах, учитывающих экологическую составляющую и отражающая интересы людей.

КПРФ считает необходимым обеспечить продовольственную и экологическую безопасность страны, поддержать крупные коллективные хозяйства по производству и переработке сельхозпродукции.

«Единая Россия» реализует федеральный партийный проект «Экология России», который реализуется по пяти направлениям: Экологическое образование, Информационная экологическая открытость, Зеленое кольцо России, Зеленая экономика, Российская вода.

Для оценки качества воды, поставляющейся потребителям, нами была разработана анкета и проведено анкетирование среди студентов 1 курса по профилю подготовки экономический аудит, государственное и муниципальное управление, зарубежное регионоведение Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (рис. 4).

Анкета

«Общественное мнение об экологическом состоянии воды»

1. Воду из какого источника Вы используете для своих повседневных нужд?

Колодец: _____

Водопровод: _____

Природные источники (река/озеро): _____

Не знаю: _____

2. Какой водой Вы бы хотели пользоваться и почему?

Качественной, но дорогой: _____

Сомнительного качества, но дешевой: _____

Не знаю: _____

3. Используете ли Вы фильтр для очистки воды?

Да, стационарный: _____

Да, бытовой: _____

Да, централизованный: _____

Нет: _____

Не знаю: _____

4. Покупаете ли Вы воду в магазинах? Если да, то устраивает ли Вас ее качество?

Покупаю, качество устраивает: _____

Покупаю, качество не устраивает: _____

Не покупаю: _____

5. Пьете ли Вы воду из кулеров в общественных местах? Если да, то устраивает ли Вас ее качество?

Пью, качество устраивает: _____

Пью, качество не устраивает: _____

Не пью: _____

6. Знаете ли Вы, сколько стоит литр питьевой воды? Если да, то впишите стоимость.

Да: _____

Нет: _____

7. Вы используете воду для (возможны несколько вариантов):

Питья: _____

Приготовления еды: _____

Работы по дому (стирка, мытье полов): _____

8. Кто, по-Вашему, отвечает за качество воды?

Государство в целом: _____

Отдельные министерства и организации: _____

9. Довольны ли Вы качеством воды в целом?

Да: _____

Частично: _____

Нет: _____

10. Ваши предложения по улучшению качества воды (если есть):

Результаты опроса:

Результаты анкетирования позволили выделить основные мероприятия, которые, по мнению анкетированных, могут улучшить водопотребление и качество воды.

Рекомендации (на основании опроса):

- замена устаревших водопроводных труб;
- тщательно следить за качеством воды;
- модернизация фильтров и обработка воды;
- замена водопроводных труб на более современные и качественные;
- поставить фильтры, отстаивать воду для очистки ее от хлора, кипячение в течение часа, очистка аскорбиновой кислотой, очистка минералами, очистка замораживанием, очистка активированным углем, очистка серебром;
- озонирование;
- установка фильтров в квартирах;
- улучшать экологическую ситуацию в целом – очищать водоемы, запретить вредные выбросы в водоемы;
- проверка НФС;
- централизованные фильтры по всей стране, проверка качества и тотальный контроль;
- снижение цен на воду;
- информировать людей о состоянии воды;
- улучшить имеющиеся и построить новые очистные сооружения;
- охранять природные богатства;
- ужесточение законодательства, контроль со стороны независимых экспертов;
- увеличение санкций, выделение средств из бюджета на фильтрацию воды.

Оценка воздействия на окружающую среду, в том числе и на водные объекты, которые считаются водным ресурсом, в рамках российского законода-

тельства – это часть общего процесса экологической экспертизы. Экспертиза проводится с целью получения экспертной оценки, на основе которой в дальнейшем проводится разработка плана намечаемой деятельности. Системы экологической оценки (ЭО) намечаемой деятельности используются как “превентивный” инструмент экологической политики в развитых странах. В России этот процесс включает в себя оценку воздействия, проводимую заказчиками (в том числе в рамках процедуры ОВОС), экологическую экспертизу и ряд согласований с государственными органами. Основная цель экологической оценки – способствовать принятию решений.

Воду из какого источника Вы используете для повседневных нужд?



- ◆ Колодец
- ◆ Водопровод
- ◆ Природные источники
- ◆ Не знаю

Какой водой Вы бы хотели пользоваться и почему?



- ◆ Качественной, но дорогой
- ◆ Сомнительного качества, но дешевой
- ◆ Не знаю

Используете ли Вы фильтр для очистки воды?



- ◆ Да, стационарный
- ◆ Да, бытовой
- ◆ Да, централизованный
- ◆ Не знаю

Покупаете ли Вы воду в магазине? Если да, то устраивает ли Вас ее качество?



- ◆ Покупаю, качество устраивает
- ◆ Покупаю, качество не устраивает
- ◆ Не покупаю

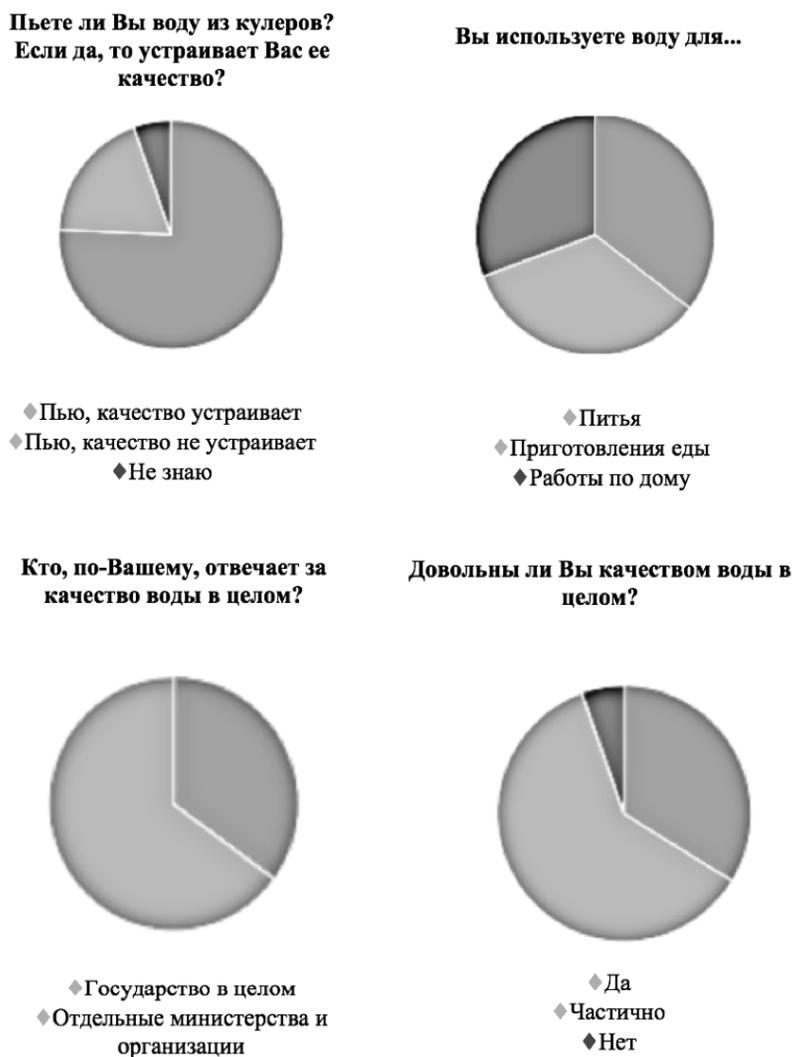


Рис. 4. Результаты анкетирования

Для эффективного управления водопользованием необходимо знать структурные особенности речного бассейна, особенности природных процессов, а также специфические особенности хозяйствующего субъекта – потребителя водного ресурса. Для сохранения ресурсов большое значение имеет детальная проработка федерального законодательства в области охраны окружающей среды, и в частности Водного кодекса Российской Федерации.

Основные рекомендации, которые позволят не только улучшить качество водного ресурса, но и обеспечить его сохранность:

1. Экономические механизмы, регулирующие экологическую составляющую в деятельности водопользования хозяйствующих субъектов, и разработка мер по предотвращению загрязнения окружающей среды.

2. Совершенствование правовых подходов для регулирования хозяйственной деятельности природопользователей, как для физических, так и юридических лиц.

3. Совершенствование правовых норм, определяющих порядок установления квот, а также выдачи лицензий (разрешений) на использование водного ресурса, в части, касающейся забора воды, сбросов и размещения отходов в бассейновом регионе.

4. Совершенствование системы специальных норм ответственности за ухудшение качества водному ресурсу или его уменьшения.

5. Учет возможных ситуаций риска, которые могут повлечь ухудшение или утрату водного ресурса.

Большое внимание следует уделять инвестиционной деятельности, направленной на сохранение водного ресурса. Экономические методы природоохранной деятельности включают экономические и финансовые инструменты. Они образуют систему стимулов, которые должны способствовать ограничению загрязнения и рациональному использованию ресурса. Основная цель – убедить или заставить общество оказывать на окружающую среду благоприятное воздействие посредством изменения определенных экономических стимулов. Экономические методы предполагают возможность выбора и воздействуют непосредственно на затраты и выгоды.

На двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ принято Постановление № 27-10 (от 16 ноября 2006 года) об утверждении «Модельного Водного кодекса для государств – участников Содружества Независимых Государств». В нем конкретно записано, что вода является возобновляемым, но уязвимым природным ресурсом. Ресурс требует бережного отношения и охраны. Вода – основа жизни и деятельности населения. Это ресурс для будущих поколений. В Модельном Водном кодексе установлены принципы водной политики, которая должна применяться для государств – участников СНГ. Приоритеты политики нацелены на устойчивое водопользование, при этом большое значение имеют мероприятия по охране как водных объектов, так и их водных ресурсов в целом.

Водный кодекс Российской Федерации и Модельный Водный кодекс для государств – участников СНГ устанавливают правовые основы деятельности потребителей. Они предполагают формирование единой водной политики в области использования и охраны водного ресурса. Механизмы реализации водной политики базируются на принципах устойчивого водопользования в рамках бассейнов водных объектов. Мероприятия, направленные на улучшение качества поверхностных вод, должны проходить с учетом интересов населения. Государственная политика экономического развития должна учитывать ценность водного ресурса и рассчитывать его рентабельность для потребителя. Большое значение в настоящее время уделяется экономическим механизмам, которые должны рассчитать эффективность мероприятий, направленных на сохранение качества и объема потребляемой воды и качества сбрасываемых

мых вод в водные объекты. Водная политика в современных условиях требует не только детальной проработки реальных, уже существующих проблем, но и разработать рекомендации для дальнейшего использования водного ресурса. Проводимое анкетирование среди водопользователей позволяет определить как общественное мнение, так и реальную ситуацию в области использования ресурса. С помощью моделирования можно разработать сценарный прогноз и выявить перспективные пути в области использования и сохранения водного ресурса в промышленных масштабах и оценить вероятность развития водных экосистем. Большое значение подобные исследования имеют в регионах с несколькими водопользователями, особенно если это пользователи, относящиеся к различным государствам.

© Павлова С.А., Павлов И.Е., Островский С.С., 2017

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Адамович Б.В., Жукова Т.В., Михеева Т.М., Ковалевская Р.З., Лукьянова Е.В.* Многолетние изменения индекса трофического состояния Нарочанских озер и его связь с основными гидроэкологическими параметрами // Водные ресурсы. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 6. 2016. С. 535–543.
- [2] *Болгов М.В., Демин А.П., Шаталова К.Ю.* Институциональные, нормативно-правовые и управленческие аспекты использования трансграничных водных объектов России // Водные ресурсы. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 4. 2016. С. 442.
- [3] *Болгов М.В., Попова Н.О., Филимонова М.К.* Метод композиции распределений для оценки максимальных расходов воды р. Амур с учетом эффекта регулирования стока // Водные ресурсы. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 3. 2016. С. 265.
- [4] *Борисов Р.Р., Чертопруд Е.С., Ковачева Н.П.* Оценка качества воды водохранилищ: сравнительный анализ систем биоиндикации по показателям макробентоса // Водные ресурсы. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 6. 2016. С. 544–554.
- [5] *Боронина Л.В., Садчиков П.Н., Тажиева С.З., Москвичева Е.В.* Исследование сезонной динамики загрязненности поверхностных вод Нижневолжского бассейна // Водные ресурсы. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 4. 2016. С. 419.
- [6] *Васильчук Ю.К., Фролова Н.Л., Краснова Е.Д., Буданцева Н.А., Васильчук А.К., Добрыднева Л.В., Ефимова Л.Е., Терская Е.В., Чижова Ю.Н.* Изотопно-геохимический состав воды в меромиктическом озере трехцветном на Беломорском побережье // Водные ресурсы. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 6. 2016. С. 555–566.
- [7] Водный кодекс Российской Федерации (N74-ФЗ) Принят Государственной Думой 12 апреля 2006 года (ред. от 31.12.2014).
- [8] *Губарева Т.С., Болдескул А.Г., Гарцман Б.И., Шамов В.В.* Анализ природных трассеров и генетических составляющих стока в моделях смешения (на примере малых бассейнов в Приморье) // Водные ресурсы. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 4. 2016. С. 387.
- [9] *Гусев Е.М., Насонова О.Н., Джоган Л.Я.* Сценарное прогнозирование изменения составляющих водного баланса в бассейне р. Лены в связи с возможным изменением климата // Водные ресурсы. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 6. 2016. С. 476–487.

- [10] *Долотовский И.В., Ларин Е.А., Долотовская Н.В.* Повышение эффективности воды на предприятиях переработки углеводородного сырья // *Водные ресурсы*. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 6. 2016. С. 567–575.
- [11] *Завальцева О.А., Коновалова Л.В., Светухин В.В., Ильин К.И.* Физико-химическое состояние и оценка техногенных геохимических аномалий донных отложений Куйбышевского водохранилища в районе в районе г. Ульяновска // *Водные ресурсы*. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 6. 2016. С. 528–534.
- [12] *Кудрявцева О.В., Яковлева Е.Ю.* Учет потоков воды, используемой в экономике России, и расчет водоемкости продукции, отправляемой на экспорт // *Водные ресурсы*. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 4. 2016. С. 451.
- [13] *Куксина Л.В., Алексеевский Н.И.* Особенности пространственно-временной изменчивости водного стока рек Камчатского края // *Водные ресурсы*. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 3. 2016. С. 254.
- [14] *Комулайнен С.Ф., Лозовик П.А., Круглова А.Н., Барышев И.А., Галибина Н.А.* Оценка экологического состояния рек северного побережья Ладожского озера по химическим показателям и структуре гидробиоценозов // *Водные ресурсы*. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 3. 2016. С. 277.
- [15] *Матишов Г.Г., Степаньян О.В., Харьковский В.М., Старцев А.В., Булышева Н.И., Семин В.В., Сойер В.Г., Кренева К.В., Глуценко Г.Ю., Свистунова Л.Д.* Определение БПК и коэффициента скорости биохимического потребления кислорода: мониторинг, прямая и обратная задачи, формулы, расчеты и таблицы // *Водные ресурсы*. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 5. 2016. С. 620–632.
- [16] *Мотовилов Ю.Г.* Гидрологическое моделирование речных бассейнов в различных пространственных масштабах. Результаты испытаний // *Водные ресурсы*. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 5. 2016. С. 467–475.
- [17] *Никаноров А.М., Минина Л.И., Брызгалов В.А., Косменко Л.С., Кондакова М.Ю., Решетняк О.С., Даниленко А.О.* Многолетняя изменчивость загрязненности воды и состояния речных экосистем различных широтных зон Европейской части России // *Водные ресурсы*. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 6. 2016. С. 515–527.
- [18] Организация Объединенных Наций. Проект резолюции, переданный Генеральной Ассамблеей на ее шестьдесят девятой сессии на рассмотрение саммита Организации Объединенных Наций по принятию повестки дня в области развития на период после 2015 года. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года / Генеральная Ассамблея Distr.: Limited 18 September 2015. URL: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/285/75/PDF/N1528575.pdf?OpenElement>.
- [19] *Павлова С.А.* Динамические факторы морских био- и экосистем. Симферополь, Издательский центр КГМУ, 2000.
- [20] *Павлова С.А.* Структурно-функциональная единица модельных исследований – фермент. Симферополь, Издательский центр КГМУ, 2000.
- [21] *Радомская В.И., Радомский С.М., Кулик Е.Н., Роголина Л.И., Шумилова Л.П., Павлова Л.М.* Взаимодействие вод суши с окружающей средой // *Водные ресурсы*. М.: Издательство «Наука». Т. 43. № 6. 2016. С. 648–660.
- [22] *Международные отношения и мировая политика: учебно-методический комплекс / под ред. П.А. Цыганкова.* М.: Политическая энциклопедия, 2014. С. 639.
- [23] *Политология: к осмыслению национальных интересов России / В.И. Коваленко.* М.: Издательство Московского университета, 2016. С. 704.

REFERENCES

- [1] *Adamovich B.V., Zhukova T.V., Miheeva T.M., Kovalevsky R.Z., Lukjanova E.V.* Long-term of change of an index of a trophic condition of Naro-chansky lakes and its communication with the basic hydroecological parameters // Water resources. Publishing house «Science», Moscow. Vol. 43. № 6. 2016. P. 535–543.
- [2] *Bolgov M.V., Demin A.P., Shatalov K.J.* Institutional, legal and administrative aspects of use of transboundary water objects of Russia // Water resources. Publishing house «Science», Moscow. Vol. 43. № 4. 2016. P. 442.
- [3] *Bolgov M.V., Popova N.O., Filimonova M.K.* A method of a composition of distributions for an estimation of the maximum expenses of water of the river the Cupid taking into account effect of regulation of a drain // Water resources. Publishing house «Science», Moscow. Vol. 43. № 3. 2016. P. 265.
- [4] *Borisov R.R., Chertoprud E.S., Kovacheva N.P.* Estimation of quality of water of water basins: the comparative analysis of systems of bioindication on indicators макробентоса // Water resources. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 6. 2016. P. 544–554.
- [5] *Boronina L.V., Sadchikov P. N., Tazhieva S.Z., Moskvicheva E.V.* Research of seasonal dynamics of impurity of a surface water of Nizhnevolzhsky pool // Water resources. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 4. 2016. P. 419.
- [6] *Vasilchuk J.K., Frolova N.L., Krasnova E.D., Budantseva N.A., Vasilchuk A.K., Dobrydneva L.V., Efimova L.E., Terskaja E.V., Tchizhov Ju.N.* Isotopic-geochemical composition of the water in meromictic three-coloured lake on Belomorsk coast // Water resources. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 6. 2016. P. 555–566.
- [7] The water codex of the Russian Federation (№ 74-FZ), accepted by the State Duma on April, 12th, 2006 (12/31/2014).
- [8] *Gubareva T.S., Boldeskul A.G., Gartsman B. I., Shamov V.V.* Analysis of natural tracers and genetic components of flow in the mixing models (for example, small basins in the Primorye territory) // Water resources. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 4. 2016. P. 387.
- [9] *Gusev E.M., Nasonov O.N., Dzhogan L.Ja.* Scenary forecasting of change of components of water balance in pool of Lena river in connection with possible climate change // Water resources. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 6. 2016. P. 476–487.
- [10] *Dolotovskij I.V., Larin E.A., Dolotovskiy N.V.* Increase of efficiency of water at the enterprises of processing of hydrocarbonic raw materials // Water resources. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 6. 2016. P. 567–575.
- [11] *Zavaltseva O.A., Konovalova L.V., Svetuhin V.V., Ilyin K.I.* Physical and chemical condition and estimation of technogenic geochemical anomalies of ground adjournment of the Kuibyshev water basin in area around Ulyanovsk // Water resources. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 6. 2016. P. 528–534.
- [12] *Kudryavtsev O.V., Jakovleva E.Ju.* Account of water streams used in economy of Russia, and calculation of water-retaining capacity of production sent for export // Water resources. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 4. 2016. P. 451.
- [13] *Kuksina L.V., Alekseevsky N.I.* Feature of existential variability of a water drain of the rivers of the Kamchatka edge // Water resources. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 3. 2016. P. 254.
- [14] *Komulajnen S.F., Lozovik P.A., Kruglova A.N., Baryshev I.A., Galibina N.A.* Evaluation of the ecological state of rivers of the Northern coast of the Ladoga lake via the chemical

- indicators and the structure of hydrobiocenoses // *Water resources*. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 3. 2016. P. 277.
- [15] *Matishov G.G., Stepanjan O.V., Harkovskii V.M., Startcev A.V., Bulysheva N.I., Semin V.V., Sawyer V.G., Krenyova K.V., Glushchenko G.Ju., Svistunova L.D.* Definition of BPK and factor of speed of biochemical consumption of oxygen: monitoring, direct and return problems, formulas, calculations and tables // *Water resources*. Publishing house «Science». Vol. 43. № 5. Moscow. 2016. P. 620–632.
- [16] *Motovilov J.G.*, Hydrological modelling of river pools in various spatial scales. Results of tests // *Water resources*. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 5. 2016. P. 467–475.
- [17] *International relations and world politics: educational-methodical complex / ed. by P.A. Tsygankov.* M.: Political encyclopedia, 2014. P. 639.
- [18] *Nikanorov A.M., Minina L.I., Bryzgalov V.A., Kosmenko L.S., Kondakova M.Ju., Reshetnjak O.S., Danilenko A.O.* Long-term variability of pollution of water and river ecosystems of different latitudinal zones of the European part of Russia // *Water resources*. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 6. 2016. P. 515–527.
- [19] The United Nations Organization. The draught resolution transferred by General Assembly at its sixty ninth session on consideration of the summit of the United Nations Organization on acceptance of the agenda in the field of development for the period after 2015. Transformation of our world: the Agenda in the field of a sustainable development for the period till 2030 / general Assembly Distr.: Limited 18 September 2015. URL: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/285/75/PDF/N1528575.pdf?OpenElement>.
- [20] *Pavlova S.A.* The dynamic factors sea bio- and ecosystems. Simferopol, Publishing centre KGMU, 2000. P. 186.
- [21] *Pavlova S.A.* Enzyme as a structurally functional unit of modelling researches. Simferopol, Publishing centre KGMU, 2000. P. 219.
- [22] *Political science: to understand Russia's national interests / V.I. Kovalenko.* M.: Publisher of Moscow University, 2016. P. 704.
- [23] *Radomskaya V.I., Radomskij S.M., Kulik E.N., Rogulina L.I., Shumilova L.P., Pavlova L.M.* Interaction of waters of a land with environment // *Water resources*. Publishing house «Science». Moscow. Vol. 43. № 6. 2016. P. 648–660.

POLICY WATER RESOURCE SAVINGS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Svetlana A. Pavlova, Igor E. Pavlov, Stanislav S. Ostrovsky

The Russian Presidential academy of National Economy
and Public Administration (RANEPА)
84 Vernadskogo ave., Moscow, Russia, 119571

The policy of maintenance is considered by water in the international context of the importance of a water resource. Water is the basic ecological a component which connects together all processes occurring in Biosphere. Water is the basic resource providing all processes of ability to live of the person. Questions of its safety stand recently very sharply and acceptance of measures at level of the international community demand. According to the accepted Declarations of the United Nations, water is a resource which is a basis of ability to live of the person.

The territory of Russia is not equally provided by water resources. For the purpose of preservation of stocks of fresh water and prevention of deterioration of its quality in Russia the legislation is developed. According to the current legislation of the Russian Federation, the user of resources obtains the permit to special water use and is responsible for pollution of a water source.

The water legislation consists the Water Code, other federal laws and laws of subjects of the Russian Federation accepted according to them. The norms regulating the relations on use and protection of water objects, name «water relations». They can be regulated by decrees of the President of the Russian Federation which should not contradict the present Code, other federal laws. Procedure of working out of rules of law in water relations, is similar to working out and legislation acceptances in the Russian Federation. The enforcement authorities, which authorized by the Government of the Russian Federation publish the standard legal certificates regulating water relations in concrete territory. At change of articles of the law of the Water Code, on places effective standards are reconsidered. They are resulted according to a law effective standard. Local governments within the powers can publish the standard legal certificates regulating water relations, but only on the basis and to execute the present Code, and also to execute other federal laws, other standard legal certificates of the Russian Federation and other standard legal certificates of subjects of the Russian Federation. The water Code establishes principles of a water policy. The state policy of the Russian Federation assumes steady water use with preservation of quality of natural resources. The legislation accepted in the Russian Federation regulates relations in the field of protection of water objects and their water resources. The water Code also establishes legal bases of activity of the state-participant in the field of a water policy and uniform approaches to maintenance of steady water use within the limits of pools of water objects. The policy is directed on introduction of the mechanisms providing improvement of quality of a surface water in the course of use in the economic-household and industrial purposes.

The modelling water code for the states-participants CIS establishes basic principles of the water policy directed on steady water use and protection of water objects and their water resources. The water legislation and the accepted standard legal certificates are based on principles of world value and civilization the importance of water objects. Regulation of water relations should be carried out full-scale.

Key words: water resources; a policy; the law; maintenance

Сведения об авторах:

Павлова Светлана Анатольевна – доктор биологических наук, профессор кафедры управления природопользованием и охраны окружающей среды Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

E-mail: s_pavlova@mail.ru

Павлов Игорь Евгеньевич – аспирант Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

E-mail: s_pavlova@mail.ru

Островский Станислав Сергеевич – студент Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

E-mail: citizenrus16@yandex.ru