

УДК 349.6

¹*И.М. Лебедев*, ²*Е.Д. Исмагилова*

¹ФГБОУ ВПО «Национальный исследовательский Московский государственный строительный университет», г. Москва, email: Lebedev26@mail.ru

²ООО «Глав-Эксперт», г. Москва, email: liza.ismagilova@gmail.com

ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ. ОПЫТ ЕС

Ключевые слова: водные ресурсы, водопользование, экономическая защита.

В статье рассматриваются экономические и некоторые международно-правовые особенности по сохранению водных ресурсов от загрязнения, как основы жизнедеятельности общества и человечества в целом. Также приводятся примеры по экономическому и правовому регулированию водопользования в странах ЕС трансграничных рек, а также опыт России по сохранению водных ресурсов, о доступе к информации и охране окружающей среды. Рассмотрены компетентностные подходы к персоналу на предприятиях в рамках защиты вод. Рассматривается взаимодействие институтов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных организаций (в т. ч. международных) в сфере защиты окружающей среды и водных ресурсов. Рассматривается один из принципов международной охраны вод, как в странах Европы, так и России «загрязнитель платит», раскрывается его экономико-правовая сущность.

¹*I.M. Lebedev*, ²*E.D. Ismagilova*

¹FGBOU VPO «Moscow State (National Research) University of Civil Engineering», Moscow, email: Lebedev26@mail.ru

²Glav-Expert LLC, Moscow, email: liza.ismagilova@gmail.com

ECONOMIC AND LEGAL WAYS TO PROTECT WATER RESOURCES. EU EXPERIENCE

Keywords: water resources, water use, economic protection.

The article discusses economic and some international legal features for the conservation of water resources from pollution, as the basis of the life of society and humanity as a whole. Examples are also given on the economic and legal regulation of water use in the EU countries of transboundary rivers, as well as the experience of Russia in the conservation of water resources, access to information and environmental protection. Competence-based approaches to personnel at enterprises within the framework of water protection are considered. The interaction of government institutions, local governments and public organizations (including international ones) in the field of environmental protection and water resources is considered. One of the principles of international water protection is considered, both in Europe and in Russia “the polluter pays”, its economic and legal essence is revealed.

Основным источником жизни на Земле являются её водные ресурсы, а именно пресная вода, которая пригодна для употребления людьми в пищу и, как источник пополнения водных запасов организма, а также выращивания сельскохозяйственных культур. «Рациональное природопользование обеспечивается непосредственно через осуществление правомочия пользования собственником природных ресурсов» [1]. Водное законодательство, как в России, так и в странах ЕС направлено на рациональное использование такого ресурса со всеми вытекающими последствиями, которые возника-

ют из государственно – общественных правоотношений к водному ресурсу. Экономические рычаги регулирования водных отношений зависят не только от того, что вода (в частности питьевая) является довольно редким и уязвимым ресурсом, но и от способов международно-правового регулирования охраны всех вод, в том числе и трансграничных. Здесь, под редким, стоит понимать тот факт, что пресные воды пригодные для употребления наиболее уязвимы перед факторами загрязнения. Поэтому множество стран принимают довольно таки жесткие принципы платности и экономии пресной воды.

Объекты и методы исследования

Объектами исследования являются экономические и правовые отношения по охране вод, которые предусмотрены действующими международными актами в сфере регулирования охраны и водопользования, а также национальное законодательство РФ в рамках охраны трансграничных вод.

Результаты и их обсуждение

Нормы российского законодательства содержат положения международных нормативных правовых актов ввиду подписания и ратификации РФ международных договоров и соглашений. Например: «ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации указано, что провозглашенному в Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г. принципу о рассмотрении экологических вопросов наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне и праве на доступ к информации, касающейся окружающей среды (принцип 10), соответствует закрепленное ст. 42 Конституции России право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды». [2]

Стоит отметить тот факт, что экологическое информирование в России и странах ЕС является обязанностью государственных и муниципальных органов управления и органов исполнительной власти.

Так, например, согласно п. 1 «соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение» п. 4 ст. 15 ФЗ № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственный служащий Федеральной службы по надзору в сфере природопользования обязан «соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций». [3]

Обязанности об экологическом информировании в РФ, которые делеги-

рованы органам местного самоуправления, прямо предусмотрены п. 2 ст. 74 ФЗ № 7 «Об охране окружающей среды» [4] «Экологическое просвещение, в том числе информирование населения о законодательстве в области охраны окружающей среды и законодательстве в области экологической безопасности, осуществляется органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления...». [4]

Загрязнения водных ресурсов в Германии также являлось до определенного момента наибольшей экологической проблемой водопользования и сброса сточных вод в окружающую природную среду, вымирание рыбы, и горы пены, которые являлись результатом хозяйственной деятельности предприятий. «Экологическая политика среагировала на эту ситуацию – и с тех пор многого достигла: Развитие экономики в Германии больше не связано с загрязнением водных ресурсов. Рост валового национального продукта сопровождается снижением расхода воды. Загрязнение водоемов заметно сократилось. Эти успехи – результат совместных усилий многих действующих лиц в обществе: это – государство, земли, муниципалитеты, экономика, специализированные союзы и не в последнюю очередь инициативные граждане на местах» [5].

Помимо экономического развития свою роль сыграло и жесткое законодательство. Поскольку в Германии отсутствует единый экологический кодекс, то все вопросы в области окружающей среды изложены в собственных директивах или законах. Так, закон о водных ресурсах (WHG) является основой водного права. Это регулятор охраны, использования и развития водных объектов. Закон в силу в марте 2010 года.

Известно, что до 2006 года так называемая законодательная компетенция в области водного права разделялась между федеральным правительством и правительствами земель. При этом Федеральное правительство могло изменять рамочное законодательство WHG, но не конкретные законы. После реформы 2006 г. применяются конкурирующие законодательные полномочия.

То есть теперь федеральное правительство также обладает правом принимать законы, отменяющие существующие законы федеральных земель.

Действия, направленные на загрязнение воды или неблагоприятное изменение ее качества и свойств, классифицируются как уголовное преступление. Ответственность за это предусматривает штраф или лишение свободы сроком до пяти лет. Однако срок тюремного заключения может быть сокращен до трех лет. Это актуально, если нарушение было совершено по небрежности.

Размеры экологических штрафов имеют отличия в зависимости от федеральной земли. Увеличение штрафных санкций происходит, если нарушитель сбрасывает ядовитые вещества в водоохранную зону или совершает неправомерные действия многократно. Например, в Баден-Вюртемберге внесение контейнеров с загрязняющими воду веществами в надземный водоем наказывается штрафом от 1000 до 7500 евро. В Баварии максимальная сумма штрафа составляет 50 000 евро [16].

Слаженная работа всех институтов власти, общества и бизнеса являются показателем отлаженности работы механизма управления, подчинение воли закона, четко направленное на разрешение проблем, связанных с загрязнением водных ресурсов. Следует также понимать и отношения Человек – Государство («При своём вступлении в государство человек подчиняется только этим законам, а не произволу...» Дж. Локк), как взаимное обязательство друг перед другом по сохранению окружающей среды обитания, природных ресурсов, в том числе и водных. Именно от человеческого ресурса будет зависеть создаваемая система управления государством и обществом в целом, рычаги государственного и общественного воздействия на создаваемый общественный продукт в виде нормативного акта, которому подчиняются все без исключения и исполняют его правовую волю. Отметим тот факт, что общественные организации должны играть ведущую роль в жизни государства, т.к. множество инициатив по охране окружающей среды может и должно исходить «из низов», т.е. обществен-

ный мониторинг должен отражать потребности людей в защите окружающей среды, улучшения экологии воздуха. При этом существует и такое понятие, как экологическая экспертиза, которую вправе инициировать граждане и их представители, а также выступать инициатором в проведении экологической экспертизы общественные организации и объединения, например: эко активисты, Greenpeace (Гринпис), WWF (Всемирный фонд дикой природы) и др.

Экологические союзы граждан, как общественное объединение вправе требовать от государственных и муниципальных властей рассмотреть законодательные инициативы, в том числе и на публичных слушаниях, в целях улучшения политики по охране окружающей среды и охраны водных ресурсов. Благодаря настойчивости таких объединений граждан в Германии сняли на законодательном уровне понятие «Производственная тайна». Иначе говоря, под понятием «Производственной тайны» предприятия скрывали достоверную информацию о водопользовании, сбросе загрязняющих веществ (их количество), информацию о системе очистки сточных вод предприятия. Такое сокрытие информации о состоянии вод нарушало принципы открытости и обмена информацией, в том числе и со странами-водопользователями трансграничных вод, что мешало качественному исследованию состояния загрязнения вод.

Международные институты играют немаловажную роль в придании необходимого вектора развития слаженной работы не только отдельно взятого государства, но и государств развитых и развивающихся, их отлаженной политики в области охраны водных ресурсов (трансграничных вод) и управления ими. В соответствии с п. 13 Декларации ООН от 1972 года гласит: «В целях обеспечения более рационального управления ресурсами и улучшения, таким образом, окружающей среды государства должны выработать единый и скоординированный подход к планированию своего развития для обеспечения того, чтобы это развитие соответствовало потребностям охраны и улучшения окружающей среды на благо населения этих государств». [6]

Стоит отметить, что благополучие населения любой страны зависит не только от его внутреннего ВВП, но и от внешних природных факторов. К такому выводу пришла независимая группа учёных (см. полный текст доклада), которые отобразили эти факты в своём докладе по поручению Генерального секретаря ООН: «Повышение благосостояния человека, в том числе материальное благополучие, здоровье, образование, голос, доступ к чистому и, безопасная среда и устойчивость – в основе преобразований в направлении устойчивого развития. Не только благополучие человека важно по своей сути, но возможности людей, в свою очередь, влияют на глобальные социальные, экономические и экологические изменения в соответствии с наборами знаний, навыков, компетенций и психологических и физические способности». [7] Здоровье и образование – это не просто результаты развития. «Они также являются средством достижения ключевых аспектов глобального развития». [8] Водный компонент проекта в первую очередь направлен на поддержку стран ENI East в постепенном развитии и расширении их национальных порталов водных информационных систем в соответствии с принципами SEIS с точки зрения институционального сотрудничества, содержания и инфраструктуры. «В результате это должно помочь странам лучше выполнять международные обязательства, такие как отчетность, в соответствии с Целями устойчивого развития (ЦУР), региональными водными конвенциями, а также поддерживать управление водными ресурсами в соответствующем масштабе. Кроме того, посредством внедрения индикаторов водный компонент будет поддерживать страны в проведении основанной на знаниях оценки управления водными ресурсами». [9]

Знаниевый компонент, которыми обладают страны-водопользователи трансграничных вод, обычно проводят совещания как планового, так и экстренного характера, с целью обмена информацией о состоянии вод, результатах лабораторных исследований, контроля качества вод и мер, которые направлены на сохранение качества

вод пригодных для общего пользования. Знаниевый компонент позволяет участникам использовать полученный материал для совершенствования навыков водоохраных и природоохраных мероприятий в целом и управлением водными ресурсами. Например, на европейском уровне применяется информационная система WISE, которая направлена на интеграцию потоков данных информации о водных ресурсах с целым рядом европейских и мировых директив по охране вод, а также статистических данных о качестве водных ресурсов. «Проект Twinning «Реализация рамочной директивы ЕС по водной политике» реализуется в Польше.

Рамочная директива ЕС по водной политике требует от всех своих стран-членов обеспечить интегрированное управление водоемами и их хозяйственное использование, ориентирующееся на обслуживаемые территории, а не на административные границы» [10]. Некоторые из полученных результатов [17] имеют комплексный характер и заслуживают особого внимания:

- прозрачный процесс принятия решений;
- координация действий государственных ведомств;
- координация усилий международных организаций и доноров;
- устойчивость к политическим изменениям;
- реализация принципов Водной рамочной директивы.

Управлением водного развития занимаются соответствующие министерства в РФ и странах ЕС. Например, в Австрии «основная ответственность за управление водными ресурсами возложена на Федеральное министерство сельского хозяйства, окружающей среды и управления водными ресурсами. В РФ «Министерство природных ресурсов и экологии является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования и охраны водных объектов». [11]

Глобальная рамочная программа ускорения достижения Цели в области

устойчивого развития (ЦУР) 6 направлена на достижение быстрых результатов в увеличенном масштабе в рамках Десятилетия действий по достижению ЦУР к 2030 г. [12] Цели устойчивого развития должны достигаться слаженной работой всех государственных и муниципальных учреждений, а также водопользователями, с учетом такого фактора, как «децентрализованное регулирование позволяет лучше учитывать потребности пользователей и состояние ресурсов, а также более активно спрашивать с пользователей, особенно обладающих гарантированными правами и вовлеченных в процесс принятия решений об управлении ресурсами».[13]

Международно-правовые акты регламентирующие охрану водных ресурсов, являются обязательными к применению всеми сторонами Договора и ратификацией положений Договора в национальной системе законодательства. Такие положения способствуют унификации законодательных актов по охране водных ресурсов, а также определяют круг ответственных лиц за исполнение законодательства в данной сфере.

Такие нормативные акты также способствуют упрощению сотрудничества между странами по охране водных ресурсов, т.к. по территориям соседствующих государств могут протекать одни и те же реки или находятся в пограничных районах озёра, которые нуждаются не только в правовой регламентации общего водопользования, но и прежде всего в охране от загрязняющих сбросов с возможных предприятий или смывания с полей химических удобрений или попадания в воду иных загрязняющих веществ.

Мы не случайно приводим в пример Германию и Австрию, в которых, исполнение возложенных обязанностей на государственные органы и местное самоуправление играет важнейшую роль по охране водных ресурсов. Наделение их специальными правами повышенного контроля за корпорациями в сфере водопользования и сбросами сточных вод. К самим предприятиям были предъявлены повышенные требования экологической безопасности, такие как: а) переоборудование очистных сооружений предприятий; б) требова-

ния к техническому персоналу по обслуживанию очистных сооружений; в) повышенные требования к лабораториям, проводящим контроль сбрасываемой воды в окружающую среду; г) повышение квалификации персонала по охране водных ресурсов и водопользования на всех уровнях. На предприятиях усиливался персонифицированный собственный контроль за сбросом сточных вод и охраны водоёмов на территории предприятий.

В странах ЕС существует жёсткий принцип по ратификации соглашений, в частности Директив по охране водных ресурсов, охране окружающей природной среды, экологического информирования и т.д. Среда обитания, в которой проживает человечество, напрямую зависит от качества водных ресурсов, биоразнообразия обитающего в воде, непосредственно растворенных в ней минералов, которые влияют на почву, а также растения, произрастающие в бассейне рек и озёр. Здесь следует упомянуть ситуацию с загрязнением реки Рейн, которая протекает по территориям нескольких государств, и была загрязнена настолько, что происходил не только отмор рыбы, но и нарушалась береговая экосистема. Экология прибрежных районов в странах рейнского водного бассейна была в катастрофическом состоянии. Опасные уровни загрязняющих веществ в воде превышали все допустимые показатели.

Во всех странах Европы действует такой экономический принцип, как «Загрязнитель платит», таким образом происходит ценообразование и возмещение затрат на воду. РДВ 2000/60/ЕС требует «от стран-членов применения принципа возмещения затрат на водоснабжение\водоочистку, в том числе природоохранных и ресурсных затрат, на основе экономического анализа и в соответствии с принципом «Загрязнитель платит». Таким образом, затраты должны исчисляться с учетом того, кто является водопользователем: домашнее хозяйство, промышленность, или сельское хозяйство. Затраты к возмещению должны включать в себя затраты на строительство, финансирование и поддержание таких мер, как очистка питьевой воды и ее снабжение,

сбор, очистка и слив сточных вод и вод, используемых в ирригации».[15]

Исходя из принципов стамбульской декларации ООН ХАБИТАТ п. 4 гласит: «В целях повышения качества жизни, мы должны бороться с <...> деградацией окружающей среды...», [14] поэтому особое внимание уделяется во всех Декларациях именно роли государственным и муниципальным структурам в сфере сохранения водных ресурсов, информированию населения о состоянии окружающей природной среды. Окружающая природная среда – общее дело властей всех уровней, общественных объединений, производственных корпораций и гражданского населения в целом.

С учетом общих направлений защиты водных ресурсов в ЕС, для РФ были избраны приоритетные направления работы и основные мероприятия [17]:

В настоящее время в России рассматривают возможность возобновления НДСВ ВИЕС. На предыдущем этапе работа в контексте ВИЕС ВЕКЦА включала:

1. Анализ правовых, институциональных и регуляторных рамок для привлечения частного сектора к управлению водохозяйственной инфраструктурой.

2. Анализ экономических инструментов УВР.

3. Исходя из результатов проделанной работы, Министерство природных ресурсов Республики Бурятия предложило провести анализ экономических инструментов УВР, направленный на интеграцию природоохранных целей и целей экономического развития в Республике.

Главные результаты НДСВ:

1. Ввиду огромной территории Российской Федерации и сложного институционального контекста при планировании следующего этапа диалога использовался новый подход для того, чтобы проверить, как он может содействовать реформированию водной политики на субнациональном уровне: Бурятия стала пилотным регионом.

2. В 2010 году диалог способствовал формированию у различных ведомств России общего понимания основных условий, необходимых для привлечения в водохозяйственный сектор частных

операторов и инвесторов. Он сыграл заметную роль и в процессе совершенствования российского законодательства – особенно в том, что касается Федерального закона о концессионных соглашениях, нового Федерального закона о водоснабжении и водоотведении и перехода к договорам с операторами, основанным на показателях деятельности

Выводы

Национальным проектом РФ Экология 2030 предусмотрены мероприятия в регионах по экологическому улучшению проживания людей. Только в Башкирии в 2022 году планируется произвести очистку более чем 150 км. русел рек, для сохранения уникальных природных и водных объектов региона. Для этого Росводресурсы направят 2,5 млрд. руб. это один из примеров целевых затрат в рамках Нацпроекта, который защитит от загрязнения реки и воды, повысит качество самой воды, т.к. в регионах водозабор для обеспечения населения питьевой водой происходит из рек и озер.

Проведение публично значимых мероприятий по улучшению экологической ситуации в конкретном регионе или муниципалитете, а также непосредственное участие бизнес – структур и гражданского общества, в общем деле, по сохранению и рациональному использованию такого уникального природного ресурса, как водный, есть, ничто иное, как условие совместного существования на Земле.

Средства, которые затрачены на восстановление качества вод, имеют оборотное свойство, а доводы о том, что их можно было бы потратить на иные нужды не только не обоснованы, но и абсурдны. Стоит отметить то, что множество рек и озер загрязнены не только бытовыми отходами, но и техническими, с примесью тяжелых металлов и отравляющих веществ в результате халатной хозяйственной деятельности на протяжении десятилетий, а также в неэкологических способах утилизации таких отходов, что привело в некоторых регионах к массовым онкологическим заболеваниям и сокращению продолжительности жизни людей.

Библиографический список

1. Лунева Е.В. Правовое обеспечение рационального природопользования и права на природные ресурсы // Экологическое право. 2019. № 3. С. 12-17.
2. Харьков В.Н. Обеспечение экологической безопасности и устойчивое развитие как конституционные принципы экологической политики Российской Федерации // Экологическое право. 2019. № 4. С. 3-6.
3. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021). СПС «Консультант Плюс». (Дата обращения 09.04.2022).
4. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021). СПС «Консультант Плюс». (Дата обращения 09.04.2022).
5. Водный сектор в Германии. Методы и опыт. Издатель: Федеральное Министерство окружающей среды, охраны природы и безопасности реакторов Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
6. Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды. Принята Конференцией Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 1972 год.
7. Корчак Е.А. Тенденции и проблемы устойчивого сбалансированного развития // Фундаментальные исследования. 2020. № 3. С. 60-65.
8. Доклад об устойчивом развитии в мире за 2019 г.: будущее уже наступило – наука для достижения устойчивого развития. [Электронный ресурс]. URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24797GSDR_report_2019.pdf (Дата обращения 04.04.2022).
9. Water as a thematic area. [Электронный ресурс]. URL: <https://eni-seis.eionet.europa.eu/east/areas-of-work/data/water> (Дата обращения 04.04.2022).
10. Водный сектор Германии: охрана вод и международное сотрудничество. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.c-o-k.ru/articles/vodnyy-sektor-germanii-ohrana-vod-i-mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo> (Дата обращения 04.04.2022).
11. Вторая оценка. Приложение I. Краткое описание структур управления водными ресурсами в странах, рассмотренных во второй оценке. [Электронный ресурс]. URL: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/assessment/Russian/M_Annexes_Ru.pdf (Дата обращения 04.04.2022).
12. Цель 6 в области устойчивого развития. Глобальная система ускорения. UN-Water, 2020.
13. Доклад группы экспертов. Водные ресурсы и обеспечение продовольственной безопасности и питания. Июль. 2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fao.org/3/av045r/av045r.pdf> (Дата обращения 04.04.2022).
14. Стамбульская декларация о населенных пунктах, 1996 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.unhabitat.ru/assets/files/publication/sd.pdf> (Дата обращения 04.04.2022).
15. Сближение с водной политикой Европейского Союза (ЕС). Краткий путеводитель для стран-партнеров по Европейской политике добрососедства, и России. [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/environment/pdfs/2008/pub-2008-014-ru.pdf> (Дата обращения 04.04.2022).
16. Водный сектор в Германии – Методы и опыт // Федеральное Министерство окружающей среды, охраны природы и безопасности реакторов Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 159 с. [Электронный ресурс] URL: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/2754.pdf> (Дата обращения 04.04.2022).
17. Реформирование водной политики в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии Достижения Водной инициативы Европейского Союза за период с 2006 года. 2014. 16 с. [Электронный ресурс] URL: https://unece.org/DAM/env/water/publications/EUWI_EECCA_brochure_2006-2014/EUWI_EECCA_brochure_2006-2014_RU.pdf (Дата обращения 04.04.2022).