

УДК 628

## **Федеральное законодательство: неиспользованные возможности для совершенствования охраны водоисточников**

Лопатин С.А., Терентьев В.И.

[waterspb@vodokanaleng.ru](mailto:waterspb@vodokanaleng.ru)

ОАО «Водоканал-инжиниринг»  
199178, Санкт-Петербург, В.О., 17-я линия, 40.

*Приведен краткий анализ нормативных правовых актов, содержащих основные требования к организации зон санитарной охраны (ЗСО) водоисточников. Определены нормативные пробелы, которые являются причиной низкого правового статуса водных объектов, используемых для централизованного водоснабжения. Сформулирована законотворческая инициатива, основанная на правовой возможности повышения статуса ЗСО водоисточников, предоставленная федеральным законодательством.*

*Ключевые слова:* централизованное водоснабжение, зоны санитарной охраны, особо охраняемые природные территории, закон, правовой статус, генеральный план, кадастр, реестр.

---

## **Federal Law: unused opportunities made the amendment for protective water sources**

Lopatin S.A., Terentyev V.I.

[waterspb@vodokanaleng.ru](mailto:waterspb@vodokanaleng.ru)

*The OJSC "Vodokanal-Engineering"*  
199178, St. Petersburg, VO, 17-line, 40.

*The article authors analyze the situation in the region and report data concerning natural water quality, water sources' sanitary protection zones (PSZ) and the financial expenses needed to perform efficient water conditioning. This situation is caused by imperfection of the laws and first of all – of the Federal Law “On Sanitary and Epidemiological Welfare of Population” (No52 of 30.03. 1999) and SanPin 2.1.4.1110-02 as well as the Water Code of the Russian Federation. These documents do not include all provisions of other federal laws regarding protection of water bodies. E.g. according to Federal Law No 33-Φ3 of 14.03.1995 “On specially protected natural reservations” (art. 2) it is stated that the executive bodies of the subjects of the Russian Federation, bodies of local administration may establish other*

*categories of specially protected natural reservations (SPNR). So there exists the legal base to increase the status of PSZ of water sources by extension of the list of SPNR by including PSZ.*

**Key words:** water sources' sanitary protection zones, water source, water supply, centralized water supply system, law, environmental and sanitary legislation, specially protected natural reservations.

В соответствии с требованиями федерального законодательства (Федеральный закон № 416-ФЗ от 7 декабря 2011 г. «О водоснабжении и водоотведении») забор воды для централизованного водоснабжения должен производиться из водных объектов, разрешенных к использованию в качестве источников питьевого водоснабжения в соответствии с законодательством России. В ГОСТе 2761-84 выбор источника водоснабжения связывается с возможностью организации зон санитарной охраны (ЗСО) и соблюдением соответствующего режима для защиты от загрязнения в пределах границ ЗСО.

К основным и фактически используемым нормативным правовым актам, регламентирующим организацию ЗСО на федеральном уровне, относятся: Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (№ 52-ФЗ от 30.03.1999 г.); Водный кодекс РФ (№ 74-ФЗ от 03.06.2006 г.); СанПиН 2.1.4.1110-02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения».

В Федеральном законе № 52-ФЗ (статья 18) приводится заключительный этап оформления ЗСО в следующей формулировке: проекты ЗСО водных объектов, используемых для питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения, утверждаются органами исполнительной власти субъектов РФ при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии их санитарным правилам. В Водном кодексе РФ (статья 43, ч.2) также определено, что для подобных водных объектов устанавливаются ЗСО в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

СанПиН 2.1.4.1110-02 включает следующие основные разделы:

- Общие положения (цель, состав проекта ЗСО). В п. 1.9 отмечается, что в генеральных планах застройки населенных мест ЗСО источников водоснабжения указываются на схеме планировочных ограничений, а в п. 1.13 заявлено, что проект ЗСО с планом мероприятий должен иметь заключение центра государственного санитарно-эпидемиологического надзора и иных заинтересованных организаций, после чего проект утверждается в установленном порядке.

- Определение границ поясов ЗСО.
- Основные мероприятия на территории ЗСО.
- Программа изучения источников питьевого водоснабжения.

СанПиН 2.1.4.1110-02 не имеет надлежащего правового статуса и подобно другим такого рода нормативным правовым актам санитарного профиля не реализуется в

полном объеме. В документе отсутствует единый механизм, определяющий процедуру и порядок утверждения проектов ЗСО водных объектов. В результате в каждом субъекте РФ существует свой алгоритм организации ЗСО, определяются различные органы исполнительной власти, ответственные за их утверждение. Например, в Ленинградской области государственная услуга по рассмотрению и утверждению проектов ЗСО водных объектов, используемых для питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения и в лечебных целях, возложена на Комитет по природным ресурсам, в Республике Карелия – на Министерство по природопользованию и экологии, в Краснодарском крае – на Департамент по вопросам гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и водных отношений, в Хабаровском крае – на Министерство жилищно-коммунального хозяйства.

Кроме того, СанПиН 2.1.4.1110-02 нуждается в дальнейшем совершенствовании в методическом отношении. Так, в документе не приведены требования к методике определения размеров второго и третьего пояса ЗСО. Как известно, при установлении размеров второго пояса ЗСО подземного источника используются критерии, которые можно отнести к категории «весьма расплывчатых»: параметры геомиграции, гидрогеологические особенности водоносного горизонта (коэффициент фильтрации, активная пористость, уклон естественного потока и др.), а также время выживаемости микроорганизмов, положенное в основу расчетов пределов времени продвижения микроорганизмов с границ второго пояса (возможного места загрязнения) до водозабора. В XX веке при определении границ второго пояса ориентировались на выживаемости во внешней среде бактерий кишечной палочки. Однако к настоящему времени имеются данные о более продолжительной выживаемости в воде не бактерий, а кишечных вирусов. Максимальные сроки инфекционной активности вирусов в воде поверхностных водоисточников колеблются от 3-х месяцев (вирусы Коксаки В) до 10-ти (вирусы гепатита А) и 12-ти месяцев (вирусы Коксаки А). Причем в воде подземных водоисточников выживаемость и инфекционная активность вирусов выше по сравнению с поверхностными водоёмами. Поэтому следует пересмотреть в сторону увеличения такие критерии как время выживаемости микроорганизмов, время продвижения микробного загрязнения с потоком подземных вод к водозабору, время пробега микробного загрязнения по основному (поверхностному) водотоку и его протокам к водозабору.

Не вносят ясности и не способствуют решению организационных вопросов распоряжения, издаваемые на региональном уровне. В качестве примера целесообразно ознакомиться с Приказом Комитета по природным ресурсам Ленинградской области от 22.07.2011 г № 32 «Об утверждении административного регламента по предоставлению Комитетом государственной услуги по рассмотрению и утверждению проектов округов и ЗСО водных объектов, используемых для питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения и в лечебных целях». Приложение к приказу содержит

Административный регламент, который включает:

1. Общие положения;
2. Стандарт предоставления государственной услуги (п.2.11.: Государственная услуга предоставляется безвозмездно);
3. Состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения (п. 3.11.: Заверенная оригинальной печатью копия Распоряжения об утверждении проекта направляется в адрес Администрации органа местного самоуправления соответствующего поселения для нанесения границ ЗСО на генеральный план поселения);
4. Формы контроля за исполнением административного регламента.

В Ленинградской области для централизованного водоснабжения используются более 1200 источников, но из них значительное число не имеют не только утвержденных, но даже согласованных с органами Роспотребнадзора проектов ЗСО водоисточников. В Комитете по природным ресурсам Ленинградской области, на который возложена государственная услуга по рассмотрению и утверждению проектов ЗСО, с 2008 года эту процедуру осуществили только в отношении 80 проектов ЗСО водоисточников, в т.ч. в 2011 году – 35 проектов ЗСО [5]. В 2012 году – 22 проекта ЗСО [6].

В области, как, видимо, и в других субъектах РФ, отсутствует доступный для пользователей Реестр утвержденных проектов ЗСО. В соответствии с требованиями Приказа Комитета по природным ресурсам Ленинградской области от 22.07.2011 № 32 заверенные копии Распоряжений об утверждении проекта ЗСО направляются в адрес Администрации органа местного самоуправления соответствующего поселения для нанесения границ ЗСО на генеральный план поселения. Однако сведения о реализации данного требования разработчиками генпланов в официальных документах не приводятся. Роспотребнадзор на федеральном уровне ведет Реестр санитарно-эпидемиологических заключений на проектную документацию, в том числе заключений на ЗСО источников водоснабжения (электронный адрес: <http://fr.crc.ru/doc>). В этом банке данных имеются доступные для пользователей заключения Управления Роспотребнадзора по Ленинградской области и заключения по другим субъектам РФ на ЗСО источников водоснабжения. При этом остается неизвестным: в какой степени «работает» в интересах организации ЗСО водоисточников Государственный водный реестр [9]. В Постановлении Правительства РФ [8] ведение реестра возложено на Федеральное агентство водных ресурсов. В раздел «Водопользование» реестра должны включаться на безвозмездной основе сведения о водоохраных зонах и зонах с особыми условиями их использования. Например, органы местного самоуправления обязаны сообщать о режимах особой охраны водных объектов, расположенных в границах ЗСО и т.п., а федеральная служба по надзору в сфере прав потребителей и благополучия человека – о санитарно-эпидемиологической обстановке на водных объектах. В приказе МПР РФ от 21.08.2007 г. № 214 уточняется состав предоставляемых органами местного самоуправления сведений о режимах особой

охраны водных объектов, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения: наименование водного объекта, его идентификационный номер, статус охранной зоны, реквизиты акта, которым она установлена, координаты ЗСО, ширина, площадь, режим охраны, особые отметки (наименование и местоположение водозабора, его характеристики). Однако реально подобного рода информационные потоки отсутствуют или функционируют не эффективно. Этому способствует правовая пробельность, связанная с тем, что такие этапы градостроительного проектирования, как сбор репрезентативных исходных данных и градостроительный анализ территорий, не регламентированы законодательством и требуют разработки на методической и нормативной основе [1].

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Водный кодекс РФ и СанПиН 2.1.4.1110-02 не скорректированы и даже противоречат некоторым федеральным законам, которые также регламентируют правовое поле защиты водных объектов, используемых в качестве источников централизованного водоснабжения.

Уместно отметить, что в целом законодательство, касающееся охраны воды, содержит множество несогласованных положений вследствие большого числа заинтересованных структур, использующих созданную в интересах отдельных ведомств нормативно-правовую базу, включает взаимоисключающие статьи по причине столкновения интересов представителей промышленного и других видов производств с интересами экологических (природоохранных) структур.

*В результате в течение длительного времени не используется правовая возможность повышения статуса ЗСО водоисточников, предоставленная рядом нормативных правовых актов федерального уровня [2-4,10].*

В первую очередь перспективная формулировка приведена в Федеральном законе от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ, в статье 2 которого перечисляются категории особо охраняемых природных территорий (ООПТ) и отмечается, что органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления могут устанавливать иные категории ООПТ. То есть существует правовая основа для расширения перечня ООПТ и включения в него ЗСО источников водоснабжения, т.к. по определению ООПТ – это участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. В ДЦП «Поддержка и развитие ООПТ Ленинградской области на 2011-2015 годы» уточняются цели ООПТ: сохранение эталонов ландшафтов, экосистем, редких видов животных и растений, уникальных природных объектов.

Основной целью создания и обеспечения режима в ЗСО является санитарная охрана от загрязнения источников водоснабжения и водопроводных сооружений, а также территорий, на которых они расположены (СанПиН 2.1.4.1110-02).

В проекте № 284071-4 Специальный технический регламент «О питьевой воде и питьевом водоснабжении» приводится определение ЗСО и повторяется цель их организации: зона санитарной охраны источников водоснабжения и централизованных систем питьевого водоснабжения - территория и (или) акватория, в пределах которых устанавливается особый режим хозяйственной и иной деятельности в целях защиты источника питьевого водоснабжения водопроводных сооружений и питьевой воды от загрязнения.

В случае реализации перспективной формулировки Федерального закона № 33-ФЗ правовой статус ЗСО становится равным высокому статусу ООПТ (Таблица). Сравнивая предназначение двух документов, можно прийти к выводу, что цель ЗСО, приведенная в СанПиН 2.1.4.1110-02 и проекте № 284071-4, должна быть переориентирована с учетом существенной социальной важности водоисточников, их значимого влияния на условия жизнедеятельности потребителей воды и сформулирована следующим образом: *благоприятное воздействие водного фактора на здоровье человека*. Также необходимо на государственный (муниципальный) уровень поднимать управление функционированием ЗСО, т.к. в СанПиН 2.1.4.1110-02 определены только ответственные за выполнение санитарных мероприятий:

- в пределах первого пояса ЗСО: органы коммунального хозяйства или другие владельцы водопроводов;
- в пределах второго и третьего поясов ЗСО: владельцы объектов оказывающих (или могущих оказать) отрицательное влияние на качество воды источников водоснабжения.

Таблица

Сравнительная характеристика статуса ЗСО водоисточника и ООПТ

п/п	Наименование показателя	ЗСО водоисточника	ООПТ
	Уровень правового статуса	<p><b>Низкий:</b></p> <p>Объявлен установочно отдельной статьей в ряде федеральных законов (Водный кодекс РФ, № 52-ФЗ, № 33-ФЗ, Градостроительный кодекс РФ).</p> <p>Более подробно определен в СанПиН 2.1.4.1110-02</p>	<p><b>Очень высокий:</b></p> <p>Установлен в Федеральном законе прямого действия № 33-ФЗ от 14.03.1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях»</p>

Источник и финансирования	В основном за счет средств эксплуатирующей водозабор организации	Федеральный и областной бюджет
Цель нормативного правового акта	Санитарная охрана от загрязнения источников водоснабжения и водопроводных сооружений, а также территорий, на которых они расположены	Сохранение флоры и фауны <sup>*1</sup>
Государственный кадастр	<b>Отсутствует</b> <sup>*2</sup>	Ведется (ст. 4 Федерального закона № 33-ФЗ)
Управлением функционированием	<b>Отсутствует</b>	Государственный (муниципальный) уровень

Примечание:

<sup>\*1</sup> - Федеральный закон № 33-ФЗ регулирует отношения в области организации, охраны и использования ООПТ в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменением ее состояния, экологического воспитания населения.

<sup>\*2</sup> - Роспотребнадзор на федеральном уровне ведет Реестр санитарно-эпидемиологических заключений на проектную документацию, в т.ч. заключений на ЗСО источников водоснабжения.

Необходимо отметить, что академик РАЕН Порядин А.Ф.[7] предлагал статус ООПТ придавать и зонам питания подземных водоисточников, а также большинству малых и средних поверхностных источников, расположенных вблизи населенных пунктов.

Европейское сообщество (ЕС), также обеспокоенное недостаточным уровнем природоохранного (в том числе водоохранного) законодательства, приняло в 2000 году Рамочную водную Директиву (2000/60/ЕС), имеющей общую цель - установление охранного режима для внутренних поверхностных вод Европы, межграницных, морских прибрежных и грунтовых вод. Достижение «хорошего статуса» для всех грунтовых и поверхностных вод к 2015 году объявлено природоохранной целью. «Хороший статус» – это понятие, которое, по мнению специалистов ЕС, предполагает, с одной стороны, глобальную охрану всех водоемов, а с другой – интеграцию стандартов качества

воды [цит. по 11]. В документе провозглашено: «Вода – не коммерческий товар подобно другим, а наследство, которое следует защищать, охранять и обращаться надлежащим образом».

В п. 1.9 СанПиН 2.1.4.1110-02 отмечено, что в генеральных планах застройки населенных мест ЗСО источников водоснабжения должны указываться на схеме планировочных ограничений. Однако в документе не приводится порядок информационного взаимодействия заинтересованных сторон. Вместе с тем в ст. 14 Градостроительного Кодекса РФ (№190-ФЗ от 29.12.2004) отмечается, что на картах, содержащихся в схеме территориального планирования субъекта РФ, отображаются границы ООПТ, границы зон с особыми условиями использования территории, к которым в ст. 1 отнесены «зоны охраны источников питьевого водоснабжения». Следовательно, как в СанПиН, так и других нормативных правовых актах не реализована важная правовая норма, позволяющая придать обязательный характер требованию об отображении границ ЗСО на схемах территориального планирования.

#### **Выводы:**

1. Используя правовую возможность, целесообразно ЗСО водоисточников рассматривать на уровне особо охраняемых природных территорий (Федеральный закон № 33-ФЗ) или зон с особыми условиями использования территории (Градостроительный кодекс РФ);

2. Повышение статуса ЗСО водоисточников позволит организовать эффективное государственное управление и государственный контроль за соответствующими территориями и акваториями, будет способствовать их адекватному финансовому обеспечению;

3. Зоны санитарной охраны водоисточников будут занимать положенное им место в генеральных планах застройки населенных мест;

4. Возможны несколько вариантов законодательства по проблеме:

- перспективный: подготовка и принятие федерального закона прямого действия «О зонах санитарной охраны водоисточников»;

- менее перспективный: учитывая возможность, предоставленную Федеральным законом № 33 и Градостроительным кодексом РФ, внесение соответствующих положений (поправок) в федеральное законодательство (Водный кодекс РФ, Федеральные законы № 416-ФЗ и № 52-ФЗ).

5. Предложить Депутатам Законодательного собрания Ленинградской области провести депутатские слушания и выступить с инициативой о подготовке проекта Федерального закона «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», а именно - Дополнить статью 18 Федерального Закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ частью 4 следующего содержания: «Органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления имеют право устанавливать зонам санитарной охраны источников



водоснабжения статус особо охраняемых природных территорий в соответствии с требованиями Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

Список литературы:

1. Казаченко А.С. Нормативно-правовое и информационное обеспечение градостроительной деятельности в поселениях // Материалы научно-практ. конф. «Инженерно-экологические системы», 10-12 окт. 2012 г., СПГАСУ. – СПб, 2012. - С.200-204.
2. Лопатин С.А., Редько А.А., Терентьев В.И. Зона санитарной охраны водоисточника (2 и 3 пояс) – важный объект санитарного законодательства // Сб. материалов к общему собранию СПб секции РАЕН «Экология и здоровье человека», 15 марта 2013 г.. РАЕН. - СПб., 2013.- С.50-58.
3. Лопатин С.А., Терентьев В.И. К вопросу об оптимизации статуса зон санитарной охраны водоисточника // Материалы Пленума Научного совета по экологии человека и гигиене окружающей среды РФ «Научно-методологические и законодательные основы совершенствования нормативно-правовой базы профилактического здравоохранения: проблемы и пути их решения», 13-14 дек. 2012 г., ФГБУ «НИИ ЭЧиГОС». - М., 2012.- С.255-257.
4. Лопатин С.А., Терентьев В.И., Терентьев А.В. О нормативно-правовом обеспечении зон санитарной охраны водоисточников // Водоочистка, Водоподготовка, Водоснабжение.- № 4.- 2011.- С.4-9.
5. О состоянии окружающей среды в Ленинградской области // Доклад Комитета по природным ресурсам Ленинградской области в 2009 году. - СПб., 2010.- 428 с. [электронный ресурс].
6. Об экологической ситуации в Ленинградской области в 2012 году // Доклад Комитета по природным ресурсам Ленинградской области в 2012 году. - СПб., 2013.- 110 с. [электронный ресурс].
7. Порядин А.Ф. Водопроводно-канализационное хозяйство России в свете реформ ЖКХ//Водоснабжение и санитарная техника. - №3, ч.2.- 2013. - С.60-63.
8. Постановление Правительства РФ от 28.04.2007 г. № 253 «Положение о ведении государственного водного реестра». - М., 2007 [электронный ресурс].
9. Приказ МПР РФ от 21.08.2007 г. № 214 «Об утверждении порядка представления и состав сведений, представляемых органами местного самоуправления, для внесения в государственный водный реестр». - М., 2007 [электронный ресурс].
10. Терентьев В.И., Лопатин С.А. Важный объект законодательства: зона санитарной охраны водоисточника // Еврострой.- № 68.- 2012.- С. 48-51.
11. Храменков С.В. Время управлять водой. - М., 2012.- 280 с.