

Экологические проблемы и природопользование

УДК 556.5 (470+571)(045)

О.В. Гагарина, Л.З. Юнусова

ОХРАНА РОДНИКОВ КАК ИСТОЧНИКОВ ПИТЬЕВОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ В АСПЕКТЕ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ, РЕГИОНАЛЬНОЙ И МЕСТНОЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ

Статья посвящена проблемам охраны источников нецентрализованного водоснабжения в пределах городской территории. Объектом исследования явились родники города Ижевска, используемые населением в качестве питьевых водоисточников. Ухудшение их состояния вызывает необходимость скорейшего решения множества проблем, среди которых особую группу занимают проблемы правовой недостаточности при решении данного вопроса. Целью данной работы явился сравнительный анализ основных нормативных правовых актов РФ по вопросу контроля состояния и охраны источников нецентрализованного водоснабжения. Кроме того, для написания статьи были использованы результаты наблюдений за состоянием родников, их гидрологическими характеристиками и социальной значимостью. Было выявлено неиспользование возможностей в вопросе защиты родников как особо охраняемых территорий существующей законодательной базой РФ. Следствием этого является недостаточное развитие комплексной нормативно-правовой документации на региональном и муниципальном уровнях. Фактическое отсутствие какого-либо реального (действующего) правового фундамента делает невозможной охрану родников городских территорий в практическом плане. Пути решения этой проблемы – совместное развитие всех иерархически соподчиненных уровней нормативно-правовой обеспеченности контроля состояния и охраны родников, а также активная работа органов местного самоуправления по созданию правовой базы и реализации ее при землепользовании и градостроительстве. В связи с зафиксированным ухудшением состояния городских родников предложены меры в части правового регулирования данного вопроса.

Ключевые слова: источник питьевого нецентрализованного водоснабжения, подземные воды, зона санитарной охраны, родник, каптаж.

На территории города Ижевска находятся 62 родника, контролируемых Управлением Роспотребнадзора по УР, как источники нецентрализованного хозяйственно-питьевого водоснабжения населения [1].

С развитием городской территории многие родники оказались по соседству с промышленными предприятиями (заводами, базами, гаражами). И как итог, значительная часть их, особенно находящихся в исторической части города, утратила свою первозданную природную чистоту. Ухудшению состояния подземных вод способствуют химическая, а порой и микробиологическая загрязненность почвенного покрова в области их питания, захламленность территории вблизи родников, особенно родников, расположенных в понижениях рельефа – оврагах и балках. Строительство крупных торговых, лечебных комплексов приводит к росту антропогенной нагрузки на область питания родников и на сами выходы подземных вод. Это, в свою очередь, вызывает негативное изменение состава питьевых подземных вод.

Согласно данным доклада «Об экологической обстановке в г. Ижевске...» [2], за период с 2001 по 2012 гг. среднемноголетняя доля нестандартных проб родниковой воды по санитарно-химическим показателям составила 57 %, по микробиологическим – 18 %. Причем если доля нестандартных проб воды по химическим показателям в последние годы снижается, то по микробиологическим показателям, напротив, с 2009 года фиксируется рост этой доли некондиционных проб родниковых вод. По данным на 2012 год эти показатели соответственно составили 8,3 % и 36,9 %.

Защита родников в пределах плотно застроенной территории невозможна без жесткой правовой основы. Необходимо выявить те пробелы в законодательной базе РФ, которые привели к их «бесхозному» состоянию на сегодняшний день. В силу этого основной целью данного исследования явился анализ представленности вопроса охраны источников питьевого нецентрализованного водоснабжения в правовой и нормативно-технической документации, с выявлением неэффективно работающих звеньев в сложной системе нормативно-правовой базы РФ и предложением корректирующих мер.

Материалы и методы исследований

Для оценки фактического технического и экологического состояния родников использовались результаты полевых исследований территории вблизи родников города в течение 2013, 2014 гг., проводимые в основные фазы гидрологического режима. При этом определялись дебиты родников, состояние каптажей и водосливных труб, состояние и возможности подходов к родникам, характер прилегающей к роднику территории. Социальная значимость родников обосновывалась исходя из результатов наблюдений за посещаемостью родников населением города в утренние, дневные и вечерние часы будничных и выходных дней.

Для анализа нормативно-правовой базы были изучены федеральные законы, федеральные подзаконные акты, подзаконные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также решения муниципальных образований.

Результаты и их обсуждение

Родники на территории города располагаются крайне неравномерно и образуют несколько групп. При этом важно отметить, что обустроенные и контролируемые санитарно-эпидемиологической службой родники, располагаются там, где для этого имеются как природные предпосылки (выход водоносных горизонтов), так и общественная потребность. В ненаселенных местах родники, как правило, не обустроены. В пределах основного массива городской застройки выделяются четыре группы родников, приуроченных к долинам рек Подборенки, Карлутки, Чемошурки и нижней части правого склона долины Ижа. Кроме того, выделяются родники, не вошедшие в эти группы, рассредоточенные по окрестностям города, удаленным поселкам и городским лесам [1]. Ниже кратко приводится описание основных групп родников в пределах г. Ижевска.

Азинская группа родников. В данную группу входят 7 родников, находящихся в нижней части правого коренного склона Ижа. Водообильность родников в основном небольшая. На качестве воды неблагоприятно сказывается расположение данной группы родников в экологически неблагоприятном районе вблизи Центральной промышленной зоны, а также наличие в водосборной зоне большого массива частной застройки, не имеющего канализации.

Карлутская группа родников (14 родников) приурочена к долине реки Карлутки, главным образом к ее левому коренному склону. Родники в основном отличаются хорошей водообильностью. Качество воды в пределах частной застройки «Восточный» невысокое из-за нитратного загрязнения; ниже по Карлутке, в районе лесного массива, – удовлетворительное.

Подборенская группа родников (12 родников) приурочена к долине реки Подборенки, главным образом к ее левому коренному склону. Водообильность родников различная, но в основном невысокая. Качество родниковой воды неоднозначно и зависит от санитарного состояния водосборных территорий и каптажных камер.

Чемошурская группа родников (6 родников) находится в оврагах и балках в районе Старого аэропорта, преимущественно на коренных склонах южной экспозиции. Группа родников немногочисленна, но выходы подземных вод в основном водообильны. Качество воды удовлетворительное [1].

Показатели качества родниковых вод во многом определяются эколого-санитарной обстановкой в области питания родников, техническим и санитарным состоянием их каптажных камер.

Исследование состояния родников и прилегающей к ним территории впервые было проведено О.В. Гагариной в 1998–1999 гг. при составлении схемы родников г. Ижевска и формировании коллективной монографии «Родники Ижевска» [1]. Впоследствии подобная работа была повторена через 15 лет – в 2013–2014 гг. При этом пристальное внимание уделялось состоянию каптажей и водосливных труб, наличию в 50-метровом радиусе от выхода подземных вод фактов замусоренности и захламленности территории, характеристике доступности родника населению.

В этом аспекте важно отметить, что на конец 1990-х гг. подход ко всем родникам был легко доступен (даже при наличии определенных неудобств), сток подземных вод присутствовал во всех 62 родниках, разрушения каптажей, водосливов на тот период наблюдения не фиксировалось.

По данным последних исследований (2013–2014 гг.), подход к некоторым родникам оказался невозможным. В основном по причине затопления прилегающей территории, а также разрушения мостов (подмостков) на пути к родникам. В двух родниках при наличии обустроенного каптажа и водослива не наблюдалось стока подземных вод, при этом случаи отсутствия стока в конце 1990-х гг. на

этих родниках зафиксированы не были, что свидетельствует либо об изменении гидрологического режима данного водоносного горизонта, либо о неисправном состоянии каптажной камеры.

За 15-летний период из внутригородских родников «исчезли» как источники питьевого водоснабжения 4 родника (невозможен отбор воды), один из родников на момент исследования (летняя межень 2013 г.) был засыпан строительным грунтом. Срочный ремонт каптажей требуется нескольким родникам Подборенской и Чемошурской групп.

Показатель численности родников, где в пределах первого пояса зоны санитарной охраны (далее – ЗСО) фиксируются постоянная замусоренность и захламленность территории, колеблется от 25 % (окраинные родники) до 80 и 90 % (соответственно Карлутская и Подборенская группы родников).

Тема охраны качества подземных вод имеет весьма давнюю историю, в силу чего методически неплохо проработана в области исследования и моделирования процессов загрязнения подземных вод благодаря работам известных советских и российских теоретиков Ф.М. Бочевера, А.Е. Орадовской, В.М. Гольдберга, С. Газда, О.Э. Мейнцера [3-7].

Общие положения по охране источников питьевого водоснабжения, в том числе и нецентрализованных источников, регламентируются следующими официальными документами РФ: ФЗ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (с изменениями и дополнениями), ст. 23; ФЗ от 30 марта 1999 г. № 52 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (с изменениями и дополнениями), ст. 18; ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7 (действующая редакция), ст. 4; Положением об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов (Утверждено Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. № 801), п. 2; Постановлением Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 640 «О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов и региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов»; Постановлением от 28 апреля 2007 г. № 253 «О порядке ведения государственного водного реестра», п. 12, а также Водным кодексом Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ, ст. 59. Мониторинг режима и состава подземных вод с учетом данных государственного мониторинга состояния недр оговаривается пунктами 6 и 12 Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов (утверждено Постановлением Правительства РФ от 10 апреля 2007 г. № 219) [8].

Общие положения по охране и контролю состояния подземных вод содержат некоторые подзаконные нормативные документы. Ниже приведены, по мнению авторов, наиболее важные из них.

– СП 2.1.5.1059-01¹. Данные правила устанавливают гигиенические требования по предотвращению неблагоприятного воздействия различных видов хозяйственной и иной деятельности, которые могут привести к ограничению использования подземных вод для питьевых, хозяйственно-бытовых и лечебных целей, а также определяют порядок контроля качества подземных вод. В общем виде документ рассматривает требования к санитарной охране подземных вод, качеству подземных вод и к организации контроля за охраной подземных вод.

– СанПиН 2.1.4.1110-02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения»².

В прил. 1 этого документа введено важное дополнение – раздел «Общие данные», который содержит следующие необходимые сведения, характеризующие водоисточник в том числе и с позиций санитарно-гигиенической безопасности:

– данные о возможности организации зоны санитарной охраны источника водоснабжения, примерные границы зоны санитарной охраны по отдельным ее поясам;

– данные о необходимости обработки воды источника (обеззараживание, осветление, обезжелезивание и пр.);

– данные о смежных водозаборах, имеющих ту же область питания (местоположение, производительность, качество воды).

Перечень этих данных отсутствовал в более раннем официальном источнике, утвержденном в 1995 году – СанПиН 2.1.4.027-95³.

¹ СП 2.1.5.1059-01 «Гигиенические требования к охране подземных вод от загрязнения» (утв. Постановлением № 19 Главного государственного санитарного врача РФ от 25 июля 2001 года)

² СанПиН 2.1.4.1110-02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения» (утв. Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 14 марта 2002 г. № 10).

³ СанПиН 2.1.4.027-95 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов хозяйственно-питьевого назначения» (не действуют).

На сегодняшний день СанПиН 2.1.4.1110-02 являются базовыми при расчете границ поясов ЗСО, формировании комплекса водоохраных мероприятий в пределах каждого пояса ЗСО.

Особые требования предъявляются к ведению хозяйственной и иной деятельности в пределах первого пояса ЗСО – пояса строгого режима. Пункт 2.2. данных СанПиН «Определение границ поясов ЗСО подземного источника» содержит следующее: «Граница первого пояса устанавливается на расстоянии не менее 30 м от водозабора – при использовании защищенных подземных вод и на расстоянии не менее 50 м – при использовании недостаточно защищенных подземных вод».

Таким образом, наиболее жесткие ограничения по ведению любого вида деятельности приходятся на зону радиусом 30–50 м вокруг источника питьевого водоснабжения.

Вопросы контроля эколого-санитарного и технического состояния родников поднимает основной нормативный документ в этой области – СанПиН 2.1.4.1175-02 «Гигиенические требования к качеству воды нецентрализованного водоснабжения. Санитарная охрана источников»⁴. Эти санитарные правила и нормы вышли взамен СанПиН 1226-75⁵.

При всей важности СанПиН 2.1.4.1175-02 надо заметить, что столь необходимый в аспекте контроля состояния водоисточника пятый раздел документа – требования к содержанию и эксплуатации водозаборных сооружений нецентрализованного водоснабжения – содержит всего два пункта: п. 5.1 («Правильное содержание и эксплуатация водозаборных сооружений и устройств имеет решающее значение в профилактике микробного и химического загрязнения питьевой воды») и п. 5.2 («В радиусе ближе 20 м от колодца (каптажа) не допускается мытье автомашин, водопой животных, стирка и полоскание белья, а также осуществление других видов деятельности, способствующих загрязнению воды»). Несмотря на значимость данного раздела, как видим, по большому счету он представляет собой набор общих фраз. Отсутствует составляющая, связанная с контролем содержания и эксплуатации водозаборных сооружений (методы, периодичность, ответственность, отчетность и т. п.). Не совсем понятен и размер территории, в радиусе которой запрещена любая деятельность, способствующая загрязнению подземных вод (п. 5.2). Ведь данный документ акцентирует внимание на 20-метровой зоне вокруг каптажа родника, несколько отклоняя ее от принятой СанПиН 2.1.4.1110-02, 30- и 50-метровой зоны (в зависимости от защищенности подземных вод), где устанавливается строжайший режим по ведению хозяйственной и иной любой деятельности [8].

В этом случае, обращая внимание на размер контролируемой территории, делаем выбор в пользу водного объекта, принимая ширину зоны вокруг каптажа родника, где устанавливается строгий водоохраный режим, согласно СанПиН 2.1.4.1110-02, то есть равной 30 или 50 м.

В нормативной базе должны быть исключены все разногласия по размерам территории вокруг источника водоснабжения, где вводится запретительный режим на любые виды деятельности, приводящей к загрязнению природных вод.

Вполне понятно, что в условиях плотной городской застройки порой отсутствует возможность создания вокруг водоисточников полноценных зон санитарной охраны. Тем более затруднен контроль соблюдения природоохранного режима во всех трех поясах ЗСО. Поэтому выделение вокруг родника территории радиусом 50 м (чаще всего эти выходы подземных вод относятся к незащищенным водам), подлежащей особому контролю, вполне в данном случае приемлемо и осуществимо.

Рассуждая о контроле состояния источников нецентрализованного водоснабжения, отметим, что особую проблему вызывает отсутствие соответствующей законодательной базы. На сегодняшний день гарантии водного законодательства РФ в области обеспечения населения качественной питьевой водой получили свое развитие только в отношении централизованного водоснабжения. Так, 7 декабря 2011 г. вступил в силу ФЗ РФ № 416 «О водоснабжении и водоотведении»⁶, регулирующий правовые отношения в сфере централизованного питьевого водоснабжения населения и, соответственно, оставивший без рассмотрения подобные отношения в сфере нецентрализованного водоснабжения.

⁴ СанПиН 2.1.4.1175-02 «Гигиенические требования к качеству воды нецентрализованного водоснабжения. Санитарная охрана источников» (введ. Постановлением № 40 Главного государственного санитарного врача РФ от 25 ноября 2002 года).

⁵ СанПиН 1226-75 «Санитарные правила по устройству и содержанию колодцев и каптажей родников, используемых для децентрализованного хозяйственно-питьевого водоснабжения» (не действуют).

⁶ ФЗ РФ № 416 «О водоснабжении и водоотведении» (принят Государственной думой 23 ноября 2011 года).

В проекте «Требований к содержанию схем водоснабжения и водоотведения»⁷ (далее – Требования...) об источниках нецентрализованного водоснабжения упоминается только единожды – в разделе 6 «Раздел "Технико-экономическое состояние централизованных систем водоснабжения поселения, городского округа"». Речь о контроле состояния систем нецентрализованного водоснабжения как одной из составляющих этого раздела здесь не ведется. Хотя в пункт (в) этого раздела проекта Требования... – «описание технологических зон водоснабжения, зон централизованного и нецентрализованного водоснабжения...» – вполне можно было добавить необходимость описания состояния каптажа и водосливного устройства – как элементов состояния источников нецентрализованного водоснабжения.

Некоторую надежду на подвижки в решении проблемы контроля, хотя бы технического состояния источников нецентрализованного водоснабжения, дает приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 5.08.2014 г. № 437/пр⁸, где в пп. 4–7 прил. 2 к настоящему приказу утверждаются показатели технико-экономического состояния объектов нецентрализованного водоснабжения и даются критерии этого состояния. Таким образом, используя данный нормативно-правовой акт, можно обосновать необходимость контроля технического состояния родников как источников нецентрализованного водоснабжения – их каптажных камер и водосливных труб.

К сожалению, не только контроль состояния родников, но и их охрана не имеют на сегодняшний день должной правовой основы. Несмотря на то, что в законодательной базе РФ имеются для этого правовые «окна», они никак не используются. Так, в течение длительного времени не используется правовая возможность повышения статуса ЗСО подземных водоисточников, предоставленная рядом нормативных правовых актов федерального уровня. Как пример такого правового акта можно назвать Градостроительный кодекс РФ⁹ (далее, Кодекс), в ст. 1, п. 4 которого говорится: «Зоны с особыми условиями использования территорий – охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – объекты культурного наследия), водоохранные зоны, зоны затопления, подтопления, *зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения*, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации».

В практическом плане (для городской застройки) важно, что границы таких зон с особыми условиями использования территорий, в качестве которых могут выступать родники и первый пояс их ЗСО, согласно Кодексу, должны обозначаться на картографических материалах:

– на картах (схемах), которые входят в схемы территориального планирования РФ (ч. 6 ст. 10), субъектов РФ (ч. 6 ст. 14), на схеме территориального планирования муниципального района (ч. 4 ст. 19), в генеральных планах поселений, городских округов (ч. 6 ст. 23);

– на карте градостроительного зонирования правил землепользования и застройки муниципальных образований (ч. 5 ст. 30);

– на схемах в составе материалов по обоснованию проекта планировки территории в графической форме (ч. 5 ст. 42);

– на чертежах проектов межевания территории (ч. 5 ст. 43).

Исходя из определения территориального планирования (п. 2 ст. 1 Кодекса), следует вывод о приоритете функциональных зон в градостроительном законодательстве в ряде с зонами планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, а также зон с особыми условиями использования территорий.

О зонировании территории населенного пункта с возможным выделением особо охраняемых территорий и введением на них соответствующего режима землепользования свидетельствует и Земельный кодекс РФ: «В пределах границ населенных пунктов могут выделяться зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, науч-

⁷ Требования к содержанию схем водоснабжения и водоотведения (утв. Постановлением Правительства РФ от 05.09.2013 № 782).

⁸ Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 5.08.2014 г. № 437/пр «Об утверждении требований к проведению технического обследования централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, в том числе определение показателей технико-экономического состояния систем водоснабжения и водоотведения, включая показатели физического износа и энергетической эффективности объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, объектов нецентрализованных систем холодного и горячего водоснабжения, и порядка осуществления мониторинга таких показателей».

⁹ Градостроительный кодекс РФ (ГрК РФ 2015) (с изменениями на 31 декабря 2014 года).

ное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение. Земельные участки, включенные в состав зон особо охраняемых территорий, используются в соответствии с требованиями, установленными статьями 94–100 настоящего Кодекса» (п. 10 ст. 85)¹⁰.

Наконец, в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» (ст. 2, п. 3) отмечается, что «законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться и иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения»¹¹.

Подобный аспект рассматривается и в нормативно-технических документах. Так, согласно п. 9 СП 42.13330.2011¹², в пределах черты городских, сельских поселений могут выделяться зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение.

Таким образом, уже сейчас в законодательной базе РФ существует правовая основа для расширения перечня ООПТ. Необходимо включить в этот перечень ЗСО источников водоснабжения, так как по определению ООПТ – «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».

Несомненно, что подземные водоисточники, как объекты, связанные с добычей и транспортировкой питьевой воды, оказывающие воздействие на здоровье населения, должны иметь этот особый экологический статус.

Вопросы охраны родников как объектов природного наследия, источников водоснабжения для населения должны подниматься на всех уровнях: федеральном, региональном и местном. На уровне федерации и регионов формируется необходимая нормативно-правовая база, которая задает нужное направление и создает фундамент для развертывания подобной работы на местном уровне.

Показателен для этого пример г. Москвы, где утверждены все необходимые для охраны родниковых вод и контроля технического состояния этих источников питьевого нецентрализованного водоснабжения документы¹³. Ниже укажем некоторые из этих документов, которые, по нашему мнению, могут разрешить сложные вопросы правовой, финансовой и технической составляющих этой проблемы и являться образцом правовых актов для других подразделений местного уровня:

– Закон города Москвы от 26 сентября 2001 г. № 48 «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве» (с изменениями на 7 мая 2014 г.);

– Постановление Правительства Москвы от 9 апреля 2002 г. № 262-ПП «О мерах по реализации Закона города Москвы «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве» (с изменениями на 15 октября 2013 г.);

– Постановление Правительства Москвы от 8 июня 2004 г. № 338-ПП «О памятниках природы в г. Москве» (с изменениями на 25 августа 2009 г.);

– Закон города Москвы от 6 июля 2005 г. № 37 «О схеме развития и размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве»;

– Постановление Правительства Москвы от 31 января 2006 г. № 50-ПП «Об утверждении Положения о порядке использования земельных участков, зарезервированных для образования особо охраняемых природных территорий в городе Москве»;

– Приказ Департамента природопользования и охраны окружающей среды Правительства Москвы от 27 апреля 2006 г. № 73 «Об утверждении Устава Государственного учреждения города Москвы «Московское городское управление особо охраняемыми природными территориями»;

¹⁰ Земельный кодекс РФ (ЗК РФ 2015) (с изменениями на 29 декабря 2014 года).

¹¹ ФЗ от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (с изменениями на 24 ноября 2014 года).

¹² СП 42.13330.2011 Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*.

¹³ Нормативно-правовые акты по ООПТ г. Москва / Официальный сайт информационной сети ТЕХЭКСПЕРТ/ Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/3630351>, вход свободный. Загл. с экрана. Яз. рус.

– Постановление Правительства Москвы от 6 июня 2006 г. № 375-ПП «Об утверждении Положения о едином порядке финансового обеспечения расходов на содержание особо охраняемых природных территорий города Москвы»;

– Постановление Правительства Москвы от 18 августа 2009 г. № 782-ПП «О государственном природоохранном бюджетном учреждении города Москвы “Московское городское управление природными территориями”» (с изменениями от 18 ноября 2014 г.).

Посмотрим, как обстоят дела с нормативно-правовой обеспеченностью контроля состояния и охраны родников в Удмуртии и, особенно в ее столице – городе Ижевске.

В сводном реестре функций органов местного самоуправления муниципального образования «город Ижевск», указанном в Распоряжении Администрации г. Ижевска от 9 октября 2009 года № 402, в п. 33.21 четко оговорена необходимая в данном случае функция органов местного самоуправления: «Проведение технической инвентаризации, выполнение работ по содержанию, ремонту, обеспечению функционирования каптажных сооружений родников»¹⁴.

Кроме того, вопрос охраны родников как особо охраняемых территорий местного значения, в аспекте функций органов местного самоуправления, уточнен в п. 33.34 данного документа: «Осуществление муниципального контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения». Согласно п. 33.21, гарантирующему надлежащее состояние каптажей родников, результаты исполнения контролируют Управление имущественных отношений, Отдел водных ресурсов по УР Камского БВУ, а также население города. Пункт 33.34 документа свидетельствует, что в случае придания родникам статуса особо охраняемых территорий местного значения, работа по контролю этого состояния возложена на Администрацию г. Ижевска и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды УР.

В 2012 году были утверждены Правила благоустройства города Ижевска (далее – Правила благоустройства)¹⁵.

В Правилах благоустройства об охране территорий родников упоминается только в п. 4.4.11: «На территории логов, пустошей, родников и водоохраных зон, городских лесов запрещается размещать отходы производства и потребления, порубочные остатки деревьев и кустарников».

Стоит отметить отсутствие в этом документе каких-либо разъяснений в части того, кто будет осуществлять контроль состояния таких территории, кто несет соответствующую ответственность за невыполнение этого требования.

О соблюдении эколого-санитарных требований, предъявляемых к территориям, прилегающим к каптажам родников, упоминается в п. 10.2.1.8 Правил благоустройства: «На территории индивидуальных домовладений расстояние от дворовых уборных до домовладений определяется самими домовладельцами и может быть сокращено до 8–10 м. В условиях децентрализованного водоснабжения дворовые уборные должны быть удалены от колодцев и каптажей родников на расстояние 50 м в соответствии с СанПиН 42-128-4690-88 «Санитарные правила содержания территорий населенных мест». В данном случае ответственность за соблюдение требования возложена на собственника домовладения, чья застройка приближена к источнику нецентрализованного питьевого водоснабжения, что, естественно, в реальных условиях, не всегда выполнимо.

Касаясь подзаконных правовых актов субъектов федерации, нельзя не вспомнить один документ, давший начало комплексной программе в нашей республике. В 2010 г. Постановлением Правительства Удмуртской Республики от 22 ноября 2010 г. № 356 утверждается Республиканская целевая программа «Чистая вода на 2011–2015 годы». Среди перечня наиболее приоритетных мероприятий данной программы относительно источников питьевого водоснабжения поставлены:

- 1) строительство и реконструкция объектов водоснабжения;
- 2) строительство и реконструкция водозаборов подземных вод;
- 3) обустройство зон санитарной охраны водозаборов и водопроводных сооружений;
- 4) улучшение качества воды в водоисточниках;
- 5) соблюдение режима водоохраных зон и зон санитарной охраны водных объектов;
- 6) предотвращение загрязнения водоисточников на территории Удмуртской Республики;
- 7) поиск, разведка запасов подземных вод;

¹⁴ Распоряжение Администрации г. Ижевска от 19 октября 2009 года № 402 «Об утверждении сводного реестра функций Администрации города Ижевска».

¹⁵ Правила благоустройства города Ижевска (с изменениями на 27 июня 2013 года) (утв. Городской думой г. Ижевска УР от 28 июня 2012 г. № 308).

8) рациональное использование водных ресурсов, поиск дополнительных источников питьевого водоснабжения;

9) строительство объектов водоснабжения;

10) обеспечение безопасности и мониторинга водоисточников, используемых для водоснабжения населения.

При этом в строке «Рациональное использование водных ресурсов, поиск дополнительных источников питьевого водоснабжения» этого плана мероприятий поставлено единственное мероприятие, связанное с родниковыми водами, – «Изучение качества родниковых вод в северных районах Удмуртской Республики».

Таким образом, родники как дополнительные источники питьевого водоснабжения для жителей городских территорий на сегодняшний день остаются без программы защиты от загрязнения территории, влияющей на качество их вод, и без программы контроля состояния каптажных камер и обустройства подходов к роднику [8].

Согласно п.п. 3, 5 ст. 6 Водного кодекса РФ¹⁶, на органы местного самоуправления возложена обязанность устанавливать правила использования водных объектов для личных и бытовых нужд, информировать население об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования. Иных полномочий в отношении водных объектов, в том числе родников, относящихся в силу закона к объектам федеральной собственности, органам местного самоуправления не предоставлено. Возможно, поэтому на сегодняшний день сложилась сложная ситуация с контролем состояния родников и с их охраной в большинстве городов РФ, в том числе и в Ижевске.

В этой части для защиты городских родников, используемых в качестве питьевых водоисточников, необходимо выполнение следующих мер.

1. На уровне г. Ижевска придать некоторым родникам статус особо охраняемых территорий местного значения.

Согласно п. 14 Постановления Правительства УР от 28 сентября 2009 г. № 278¹⁷, при решении вопроса определения ООПТ местного значения местная администрация проводит оценку соответствия рассматриваемой территории следующим критериям, в числе которых особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, оздоровительное рекреационное значения и *иное ценное значение*.

В данном случае родники как источники питьевого водоснабжения попадают под статус ООПТ, территорий имеющих иное ценное значение.

Из родников Ижевска, пользующихся наибольшей популярностью среди горожан как источники водоснабжения, можно выделить группу Чемошурских родников.

Родники долины р. Чемошурки отличаются достаточно постоянным во времени качеством воды и один из самых высоких среди внутригородских родников показатель социальной значимости: по данным наблюдений за период 2013–2014 гг., средняя посещаемость населением города родников этой группы составила около 4 чел./ч (для примера, средняя посещаемость родников Подборенской группы – 1,5 чел./ч).

В силу более высокого потенциального экологического риска для здоровья горожан данные родники наиболее нуждаются в статусе особо охраняемых территорий местного значения. Поэтому подобную работу по определению статуса особо охраняемых территорий местного значения для родников как источников питьевого водоснабжения рекомендовано начать с родников этой группы.

2. На генплане города и других картографических материалах установить границы земель, занятых родниками.

3. При землепользовании, ведении градостроительной деятельности обеспечить соблюдение режима особой охраны родников.

4. При пользовании земельными участками вводить в действующую правоустанавливающую документацию требование обеспечения соблюдения охраны родника, контроля его состояния и благоустройства территории родника.

5. Вместе с составлением паспорта родника оформлять окончательное заключение о возможности (или невозможности) и условиях использования родника как источника питьевого водоснабжения.

¹⁶ Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ (с изменениями на 28 июня 2014 г.).

¹⁷ Постановление Правительства УР от 28 сентября 2009 года № 278 «О порядке определения особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения на территории УР (с изменениями на 16 декабря 2013 года)».

Все это необходимо для создания полной картины о количестве реально используемых населением Ижевска родников в качестве источников питьевого водоснабжения, об их состоянии и качестве их воды.

Заключение

Полноценная охрана родниковых вод в пределах городских территорий возможна только при наличии действующей нормативно-правовой базы, представленной в виде комплекса отдельных ее составляющих на всех трех уровнях (федеральном, региональном и местном).

Наибольшие возможности для решения вопросов контроля состояния и охраны родников как источников питьевого водоснабжения представляют федеральные законы и федеральные подзаконные акты (ФЗ № 33 «Об особо охраняемых природных территориях», Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ и др.). Однако эти возможности не развиваются в правовом отношении ни на самом федеральном уровне, ни на подчиненных ему – региональном и местном уровнях нормативно-правовой базы. Что говорит о неработоспособности этих документов в части исследуемого вопроса.

Из Федеральных подзаконных правовых актов, находящихся на стадии проекта и способных решить техническую составляющую данного вопроса, можно отметить Требования к содержанию схем водоснабжения и водоотведения (утв. Постановлением Правительства РФ от 05.09.2013 № 782). При этом необходимо внести соответствующие изменения в проект этого документа, дополнив пункт «в» раздела 6, описанием состояния источников нецентрализованного питьевого водоснабжения, к которым зачастую относятся родники городов.

Среди подзаконных правовых актов субъектов РФ в первую очередь необходимо обратить внимание на документы, связанные с развитием ООПТ местного значения, где родники как источники питьевого водоснабжения попадают под статус территорий, имеющих «иное ценное значение». Выходы родниковых вод, используемые населением как источники питьевого водоснабжения, вполне подходят под это описание.

На уровне муниципальных образований, заинтересованных в качестве питьевых вод для обеспечения нужд населенного пункта, должна вестись наиболее активная работа, поскольку на локальном уровне, в сравнении с региональным и федеральным уровнями, проще осуществлять контролирующие и охранные функции.

Для повышения эффективности нормативно-правовой документации, разработанной органами местного самоуправления г. Ижевска, рекомендовано внести в нее следующие поправки:

– в п. 33.21 Сводного реестра функций органов местного самоуправления муниципального образования «город Ижевск» внести дополнение об обязательном ежегодном представлении данных по результатам контроля выполнения обследования состояния каптажей родников, органами, в чьи функции входит подобная работа. Согласно этому документу, такими контролирующими функциями наделены Управление имущественных отношений, Отдел водных ресурсов по УР Камского БВУ;

– внести уточнение в п. 4.4.11 Правил благоустройства в части того, кто и каким образом будет осуществлять контроль состояния территории городских родников;

– внести уточнение в п. 10.2.1.8 Правил благоустройства в части того, каким образом будет контролироваться состояние родника на территории индивидуальных домовладений;

– внести дополнительный пункт в Правила благоустройства касательно контроля состояния родников в пределах садово-огородных, дачных массивов. Как показывает опыт исследования городских родников, доступ к некоторым родникам, попавшим в пределы таких объектов, оказывается невозможным, затрудняя контроль их состояния. Принимая во внимание высокую плотность построек и сосредоточение бытовых и сельскохозяйственных отходов на этих территориях, необходимо внести соответствующие правовые корректировки.

Работы по определению статуса особо охраняемых территорий местного значения стоит начинать с наиболее популярных, в качестве источников питьевого водоснабжения, родников города.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Родники Ижевска / А.И. Салтыков, В.В. Туганаев, Т.Г. Владыкина, Е.Ф. Шумилов, В.И. Стурман, А.В. Сентяков, И.Е. Егоров, Н.Г. Сибатуллина, О.Г. Баранова, О.В. Гагарина, В.М. Подсизерцев / под ред. В.В. Туганаева. Ижевск: Изд-во «Удмуртский университет», 2000. 176 с.
2. Доклад об экологической обстановке в г. Ижевске в 2013 г. / А.Г. Ковальчук, Т.Н. Ермакова, Д.С. Рябов. Ижевск: Управление природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации г. Ижевска, 2014. 107 с.

3. Бочеввер Ф.М., Орадовская А.Е. Гидрогеологическое обоснование защиты подземных вод и водозаборов от загрязнений. М.: Недра, 1972. 128 с.
4. Гольдберг В. М. Методические рекомендации по гидрогеологическим исследованиям и прогнозам для контроля за охраной подземных вод. М.: ВСЕГИНГЕО, 1980. 86 с.
5. Гольдберг В.М., Газда С. Гидрогеологические основы охраны подземных вод от загрязнения. М.: Недра, 1984. 262 с.
6. Мейнцер О.Э. Учение о подземных водах. Л.; М.: ОНТИ-НКТП, 1935. 241 с.
7. Орадовская А.Е., Лапшин Н.Н. Санитарная охрана водозаборов подземных вод. М.: Недра, 1987. 167 с.
8. Гагарина О.В. Вопросы исследования и контроля эколого-санитарного состояния родников в нормативных документах РФ // Вестн. Удм. ун-та. Сер. Биология. Науки о Земле. 2012. № 1. С. 9-15.

Поступила в редакцию 03.02.15

O.V. Gagarina, L.Z. Yunusova

PROTECTION OF SPRINGS AS SOURCES OF DRINKING WATER SUPPLY IN THE ASPECT OF DEVELOPMENT OF FEDERAL, REGIONAL AND LOCAL REGULATORY AND LEGAL FRAMEWORK

The article is devoted to the problems of protection of sources of noncentralized water supply within an urban area. The objects of research were the springs of Izhevsk city used by the population as drinking water sources. Deterioration of their state causes the need for fastest dealing with many problems among which there is a special group occupied by the problems of legal insufficiency when solving the issue. The purpose of this work was the comparative analysis of the main regulations of the Russian Federation concerning control and protection of sources of noncentralized water supply. Besides, the authors used the results of observation of springs' condition, their hydrological characteristics and social importance. It was revealed that the existing legislative base of the Russian Federation does not use all opportunities in solving the question of protecting springs as especially protected territories. As a consequence of it, the development of complex standard and legal documentation at the regional and municipal levels is insufficient. The actual lack of any real (acting) legal base makes it impossible to protect springs of urban areas in practice. The solution of this problem lies in the joint development of all hierarchically coordinated levels of regulatory and legal assurance of state control and protection of springs, and also in active work of local governments on creation of legal base and its realization in land-use and town planning. Due to the recorded deterioration of city springs, measures regarding legal regulation of the matter are offered.

Keywords: source of noncentralized drinking water supply, underground waters, zone of sanitary protection, spring, tapping.

Гагарина Ольга Вячеславовна,
кандидат географических наук, доцент кафедры
экологии и природопользования
ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп.4)
E-mail: olgagagarina@mail.ru

Юнусова Лиана Зайкатовна,
кандидат технических наук, доцент кафедры
«Техносферная безопасность»
ФГБОУ ВПО «Ижевский государственный технический
университет имени М.Т.Калашникова»
426069, Россия, г. Ижевск, ул. Студенческая, 7
E-mail: lianay@mail.ru

Gagarina O.V.,
Candidate of Geography, Associate Professor
at Department of Ecology and environmental
management
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034
E-mail: olgagagarina@mail.ru

Yunusova L.Z.,
Candidate of Technical sciences, Associate Professor
at Department of Technosphere safety
Izhevsk State Technical University
Studencheskaya st., 7, Izhevsk, Russia, 426069
E-mail: lianay@mail.ru