

Будникова Юлия Евгеньевна

кандидат юридических наук, старший
научный сотрудник Сектора эколого-
правовых исследований Института
государства и права РАН

Ответственность за нарушение водного законодательства

В современных условиях соблюдение водного законодательства, как и иного другого природоресурсного и природоохранного законодательства в целом является болезненной и трудно разрешимой задачей, от решения которой зависит состояние водных ресурсов нашей страны, а соответственно здоровье и благополучие населения.

По запасам на Россию приходится более 20% мировых ресурсов пресных вод (без учета ледников и подземных вод). Среди шести стран мира, обладающих наибольшим речным стоком (Бразилия, Россия, Канада, США, Китай, Индия) по абсолютной величине Россия занимает второе место в мире после Бразилии, по водообеспеченности на душу населения – третье (после Бразилии и Канады). В расчете объема пресной воды на одного жителя России приходится около 30 тыс. м³ речного стока в год. Это примерно в 5,5 раза больше среднемирового уровня, в 2,5 раза больше, чем в США и в 14 раз больше, чем в Китае¹.

Мы привыкли, что воды у нас много и что это неисчерпаемый природный ресурс.

Поэтому вместо обращения должного внимания на проблемы использования водных ресурсов и принятия необходимых мер по улучшению их состояния ведется бесхозяйственное потребление и беспощадное уничтожение водоемов.

Водные объекты нашей страны, в которых мы остро нуждаемся, прежде всего для жизни, а также для своих потребностей подвержены экологической деградации. Причем водные ресурсы необходимы для комплексного использования, для нужд промышленного водоснабжения, в т.ч. тепловой и атомной энергетики, сельского хозяйства, рыбного хозяйства, гидроэнергетики, водного транспорта, рекреации любительского рыболовства и водного спорта, а главное это для коммунально-питьевого водоснабжения, а как известно для организма человека чистая питьевая вода является основой жизни.

Как совершенно верно отметил Н. Чуркин, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды, страна действительно пока богата водными ресурсами, однако необходимо понимать,

¹ Государственный доклад «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2007 году». М.: НИА-Природа, 2008. С.11.

что для их сохранения, для обеспечения экологического благополучия все мы, граждане Российской Федерации, должны выполнять единые правила, заботиться о рациональном использовании воды всюду, во всех регионах нашей страны².

В таких условиях особенно актуальным становится вопрос правового регулирования в первую очередь охраны и использования водных ресурсов страны. Действующее водное законодательство РФ, хотя и новое по дате его принятия, все же нуждается в доработке. В нем недостаточно полно урегулированы права, а главное обязанности различных категорий водопользователей по рациональному использованию водных ресурсов, не регламентируются отношения по возникновению и оформлению права собственности на водные объекты и многое другое. А правовой режим водоохранных зон сегодня совершенно себя дискредитировал. Очевидно то, что все недочеты и пробелы законодательства отражаются на состоянии вод в целом.

В своей книге «Берегите берега» И.В. Гордин остро освятил современные проблемы водоохранных зон и их варварское использование. Водоохранные зоны всегда рассматривались как почвенно-растительный барьер, надежно защищающий водные объекты от диффузного смыва с удаленных, «зарубежных» участков побережья. И вот этот экологический буфер сам становится источником диффузного загрязнения охраняемого им объекта. Грязевые потоки повсеместно скатываются в воду с грунтовых и водонепроницаемых поверхностей водоохранной зоны и прибрежной защитной полосы: с поселковых территорий, с автодорог и автостоянок, полей и огородов. Скатываются с берега напрямую, по дренажным канавам, овражно-балочной сети.

Другой опаснейшей составляющей диффузного загрязнения природной гидросферы через поверхностный и подземный сток являются покрывающие берега горы ТБО (твердых бытовых отходов). Захламление побережий и островов бытовым мусором – это кошмарная проблема не только для качества воды, но и для качества всей жизни в рекреационных зонах³.

Действительно водные отношения в настоящее время как никогда нуждаются в строгой регламентации. Несмотря на принятие нового Водного кодекса РФ 2006 г.⁴ совершенствование водного законодательства остается все еще актуальной и болезненной проблемой.

Еще в 1968 году О.С. Колбасов писал о необходимости в научно обоснованных рекомендациях, позволяющих правильно, на уровне современных требований общественного развития решить в законодательном порядке назревшие вопросы

² Мнения и комментарии членов Совета Федерации. По материалам пресс-службы Совета Федерации РФ. Правовая система Гарант.

³ См.: Гордин И.В. Берегите берега // Зеленый мир. № 17-20. 2009. С. 5.

⁴ СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

правового регулирования отношений по поводу использования и охраны земли, ее недр, вод и лесов. Необходимость теоретического обоснования дальнейшего совершенствования водного законодательства чрезвычайно обострилась в условиях быстрого развития промышленности, транспорта, энергетики, сельского хозяйства, а также при возрастающей опасности загрязнения и истощения водных ресурсов в густо населенных районах нашей страны⁵.

И насколько актуально звучат эти слова сегодня, спустя 40 лет. Также остро нуждаемся мы в научно обоснованных рекомендациях, позволяющих решить в законодательном порядке вопросы правового регулирования отношений по поводу использования и охраны вод, земли, ее недр и лесов.

Во всех странах мира рост и урбанизация населения, развитие промышленности и сельского хозяйства, энергетики и транспорта сопровождаются ростом потребления пресной воды, расширением искусственного регулирования поверхностного стока, массовым загрязнением водоемов, что, разумеется, влечет за собой неблагоприятные изменения в состоянии природных запасов воды, создает угрозу благополучия общества и вынуждает предпринимать специальные меры по рационализации использования и охраны вод⁶.

А в настоящее время наблюдается противоположная ситуация. Возвращаясь к проблеме водоохранных зон, необходимо отметить, что с принятием Водного кодекса РФ 2006 г. были внесены изменения и в Земельный кодекс РФ⁷. Теперь из него изъято понятие водоохранных зон. Ранее они относились к землям водного фонда, а также являлись землями природоохранного назначения. Теперь эти территории имеют непонятный статус, да еще и их ширина значительно сокращена.

Как отмечает И.В. Гордин нанося невосполнимый урон береговым экосистемам, хаотическое водохозяйственное строительство влияет и на основные гидрологические характеристики водного объекта в целом. Вот некоторые из этих опасных последствий:

- Интенсивным строительством в водоохраной зоне сокращается боковая приточность вследствие истощения притоков и уничтожения местной гидрографической сети.
- Повсеместно вырываемые застройщиками пруды и декоративные водоемы перехватывают и интенсивно испаряют водные массы, истощая притоки.
- Вследствие истощения боковой приточности из-за разрушения местной гидрографической сети уменьшается активность водообмена. В результате многие заливы, ранее интенсивно промывавшиеся впадающими реками и ручьями,

⁵ См.: Колбасов О.С. Проблемы совершенствования советского водного законодательства. Автореф. дисс... докт. юрид. наук. М. 1968. С. 3.

⁶ См.: Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М.: Юрид. лит. 1972. С. 3.

⁷ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

превращаются в застойные зоны.

- Насыпи, выдвигающиеся в акваторию и постоянно пополняемые по мере размыва, уменьшают активные объемы озер и регулирующей емкости водохранилищ, фарватерные глубины.

- На побережьях ряда водохранилищ уже сегодня цена земельных участков настолько велика, что детально рассматриваются проекты снижения подпорных уровней. Отступление воды от берега открывает перспективу застройки образующихся дополнительных площадей, что затмевает все другие аспекты функционирования водохозяйственного комплекса и т.д.

Снижения качества антропогенно загрязняемой воды – это самый сложный процесс, часть которого очевидна и легко оцениваема, но ряд важнейших характеристик контролируется с большим трудом⁸.

При этом действующее водное законодательство позволяет использовать территории водоохраных зон практически совершенно свободно. Небольшие ограничения, конечно есть, но что это за ограничения?

Их всего четыре:

Во-первых, нельзя удобрять почву в пределах водоохранной зоны сточными водами, а значит различными другими средствами возможно.

Во-вторых, совершенно очевидно, что недопустимо размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;

в-третьих, запрещено в границах водоохраных зон осуществление авиационных мер по борьбе с вредителями и болезнями растений. Возникает вопрос, что если эти действия совершать на территории прилегающей к водоохранной зоне, неужели различные химические средства не попадут и на близлежащую водоохранную зону?

В-четвертых, запрещено движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств). Но при этом разрешено движение по дорогам и стоянка транспортных средств на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие. В чем же тогда ограничения, если можно построить дорогу, стоянку и свободно передвигаться по водоохранной зоне.

Все эти ограничения носят условный характер, учитывая тот факт, что в границах водоохраных зон допускаются проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов. Но

⁸ См.: Гордин И.В. Указ. соч. С. 8.

при условии, если такие объекты оборудованы сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды. А каким образом можно судить о том, является ли то или иное сооружение - обеспечивающее охрану водных объектов или нет? И кто должен проверять сами эти сооружения после ввода в эксплуатацию указанных объектов и их надлежащее состояние?

Как мы видим новый Водный кодекс РФ значительно сократил ограничения по использованию территорий водоохранных зон, а следовательно расширил разрешенное использование. При этом ответственность за самовольное занятие земельного участка водоохранной зоны водного объекта, а также нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах предусмотрена символическая, в виде административного штрафа в размере от 1 000 до 1 500 рублей для граждан; от 2000 до 3000 рублей для должностных лиц и от 20 000 до 30 000 рублей для юридических лиц. Иной ответственности за нарушение режима водоохранных зон действующим законодательством не установлено.

Одной из причин полного произвола в использовании территорий, примыкающих к водоемам, а также нарушения водного законодательства в целом, по нашему мнению является отсутствие жесткой ответственности за правонарушения и отлаженной системы неотвратимого наказания за противоправные деяния. Потому что мало установить размер штрафов, хотя это и немаловажно, было бы эффективнее повысить их в десятки, либо сотни раз, т.к. действующие размеры штрафных санкций совершенно несоизмеримы тому ущербу, который наносится водным объектам и примыкающим к ним территориям. Однако в современных условиях система привлечения к ответственности, там, где предусмотрены малозначительные штрафы, практически не работает, не налажен механизм обязательного наказания за каждое правонарушение, нарушителям многое сходит с рук.

При этом такая ситуация обстоит и в целом с нарушением водного законодательства.

Точно такие же штрафные санкции предусмотрены за нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде и питьевому водоснабжению. И это за то, что может повлечь угрозу здоровью и жизни людей. Что такое для крупного юридического лица 20 000 – 30 000 руб.?

Или, например, за нарушение водоохранного режима на водосборах водных объектов, которое может повлечь загрязнение указанных объектов или другие вредные явления предусмотрено наложение административного штрафа на граждан в размере от 500 до 1000 рублей;

на должностных лиц - от 1000 до 2000 рублей;

на юридических лиц - от 10 000 до 20 000 рублей.

За нарушение правил водопользования при заборе воды, без изъятия воды и при сбросе сточных вод в водные объекты – штраф для граждан в размере от 500 до 1000 рублей;

на должностных лиц - от 1500 до 2000 рублей;

на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица - от 1500 до 2000 рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц - от 10 000 до 20 000 рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток и т.д.

Однако проблема заключается не только в малозначительных штрафах, но еще и в том, что на практике оказывается весьма сложным привлечь виновное лицо к ответственности. Порой составляет большой труд установить факт события самого правонарушения, установить наличие признаков преступления, если речь идет об уголовном преступлении. Проблема также состоит в разграничении уголовного преступления от административного правонарушения, сложно определить ту грань, степень общественной опасности, которая позволяет квалифицировать то или иное правонарушение.

В большинстве случаев представляется затруднительным найти виновное лицо, так как правонарушение может совершаться как с суши, так и с водного объекта. Затем особое значение приобретает установление причинной связи между совершенными деяниями и наступившими вредными последствиями или возникновением угрозы причинения существенного вреда водным объектам (в материальных составах).

Необходимо также выяснять, не вызваны ли вредные последствия иными факторами, в том числе естественно-природными, и не наступили ли они вне зависимости от установленного нарушения, а равно и то, не совершены ли противоправные деяния в состоянии крайней необходимости.

Верховный Суд РФ⁹ обращает внимание на необходимость выявления всех вышеназванных условий (признаков) правонарушения, чтобы были основания для привлечения виновного лица к юридической ответственности.

Доказывание причинной связи между противоправным деянием и наступившими последствиями - важная и одновременно сложная задача для потерпевшей стороны и специально уполномоченных органов государственной власти¹⁰.

⁹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 05.11.98 № 14 // Бюллетень ВС. 1998.

¹⁰ Тихомирова Л.А. Экологическое право. Учебник. Система ГАРАНТ, 2009.

Сложность доказывания обусловлена еще и особенностями вод, которые имеют свойства перемещаться, соответственно загрязнение водоема совершенное в одном месте может быть обнаружено в другом.

Таким образом, институт ответственности за нарушение водного законодательства сегодня не является тем инструментом, который может обеспечить строгое соблюдение всех норм и требований по использованию и бережному отношению к природным богатствам, являющимся для человека жизненно необходимыми, не говоря уже об их хозяйственных назначениях. При том, что ответственность представляет собой обязанность выполнять определенные нормы взаимоотношений общества и природы и обязанность нести неблагоприятные последствия за их нарушения.

Предназначение ответственности за нарушение водного законодательства является прежде всего восстановить потери водных ресурсов в форме натуральной или денежной компенсации, соответственно тот вред который был нанесен водному объекту должен быть компенсирован в полном объеме, а главное это должно происходить при каждом правонарушении. Другая функция ответственности это предупредить дальнейшие нарушения водного законодательства, и главное это карательная функция, виновное лицо должно понести наказание в обязательном порядке и за каждое правонарушение.

К сожалению, в настоящее время не действует механизм неотвратимого, автоматического наказания за каждое нарушение водного законодательства, даже пусть за малозначительное. Потому что неоднократные малозначительные правонарушения влекут за собой серьезную угрозу для водного объекта. В дальнейшем нам еще предстоит совершенствовать нормы, как административного законодательства, так и водного. Так как, по точному утверждению О.С. Колбасова «Основное назначение водного законодательства состоит в том, чтобы активно способствовать наиболее эффективному использованию вод и их охране от загрязнения, засорения и истощения»¹¹.

¹¹ Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М.: Юрид. лит., 1972. С. 15.