

Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам круглого стола на тему «Как сохранить реки России и их экосистемы»

31 марта 2023 года

г. Москва

В Общественной палате Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по экологии и охране окружающей среды совместно с Комитетом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды в преддверии парламентских слушаний на тему «Актуальные вопросы сохранения и восстановления водных объектов и их экосистем» проведен круглый стол на тему «Как сохранить реки России и их экосистемы» (далее – мероприятие, круглый стол).

В мероприятии приняли участие члены Общественной палаты, представители аппарата Комитета Государственной Думы по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды, федеральных органов исполнительной власти, общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, общественных организаций, экспертного и научного сообществ.

Участники мероприятия обсудили опыт реализации федеральных проектов «Оздоровление Волги», «Сохранение озера Байкал» и «Сохранение уникальных водных объектов» национального проекта «Экология», а также выработали предложения решению актуальных проблем в области использования и охраны водных объектов, направленных на достижение национальных целей и стратегических задач по экологическому оздоровлению водных объектов Российской Федерации.

В послании Федеральному собранию 2023 года Президент Российской Федерации в числе приоритетов реализации экологической политики выделил оздоровление уникальных водных объектов, включая озеро Байкал и реку Волгу,

а также обратил внимание всех уровней власти на необходимость в среднесрочной перспективе распространить эту работу на такие реки, как Дон, Кама, Иртыш, Урал, Терек, Волхов и Нева, а также средние и малые реки России и озеро Ильмень¹.

В настоящее время в целях решения задач по экологической реабилитации водных объектов в рамках национального проекта «Экология»² реализуются федеральные проекты «Оздоровление Волги», «Сохранение озера Байкал» и «Сохранение уникальных водных объектов». Срок завершения реализации национального проекта «Экология» – 2024 год.

Вместе с тем достижение определенных Президентом Российской Федерации национальных целей и стратегических задач³ на период до 2030 года по экологическому оздоровлению водных объектов требует от органов власти всех уровней решения широкого круга вопросов и реализации конкретных экологических мероприятий.

В указанных целях Правительство Российской Федерации приступило к созданию единого федерального проекта по экологическому оздоровлению крупных водных артерий России⁴ (далее – единый федеральный проект). Старт нового федерального проекта запланирован в 2025 году. Предполагается, что его мероприятия охватят больше водных объектов и улучшат качество жизни не менее 80 миллионов человек.

Участники мероприятия убеждены, что единый федеральный проект должен разрабатываться при непосредственном участии ведущих научных организаций, в том числе профильных институтов федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук» и других научных организаций.

¹ <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/70565>

² https://www.mnr.gov.ru/activity/directions/natsionalnyy_proekt_ekologiya/

³ Пункт 7 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; подпункт «в» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

⁴ Совещание Президента Российской Федерации с членами Правительства Российской Федерации в режиме видеоконференции 14 декабря 2022 года (<http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/70082>).

Для достижения национальных целей и стратегических задач по экологическому оздоровлению водных объектов Российской Федерации, по мнению экспертов, необходимо решение нижеследующих задач.

1. Повышение эффективности управления водными ресурсами

По мнению экспертов, качество управления водохозяйственным комплексом, водными ресурсами и объектами, включая проектирование гидротехнических сооружений, не соответствует современным вызовам и угрозам, в том числе по причине низкого использования современных технических и программных решений.

Функции и задачи управления водными ресурсами *распределены между различными* федеральными органами исполнительной власти, в связи с чем на практике возможны случаи *несогласованных действий* в области использования и охраны вод.

Также эксперты отметили проблему подготовки квалифицированных кадров для управления водными ресурсами и водохозяйственным комплексом в том числе ввиду несовершенства образовательных программ, а также наличие дефицита квалифицированных кадров для проектирования гидротехнических сооружений.

Решение указанных проблем, по мнению экспертов, возможно посредством создания единого ведомства или коллегиального органа, осуществляющего на системной основе межотраслевую координацию и регулирование вопросов управления водными ресурсами, включая:

- создание единой системы управления водохозяйственным комплексом, водными ресурсами и объектами, ее оснащения современными техническими средствами и программными решениями;

- развитие системы подготовки кадров для управления водохозяйственным комплексом, водными ресурсами и объектами, проектирования гидротехнических сооружений, мониторинга водных объектов и контроля за их состоянием;

– повышение эффективности управления водными ресурсами и водохозяйственным комплексом, в том числе за счет стимулирования органов управления и хозяйствующих субъектов к использованию в своей деятельности научно-исследовательских работ и новейших разработок ученых в области управления водными ресурсами и водохозяйственным комплексом;

– распространение гидрологических и экологических знаний, в том числе посредством включения соответствующих тем в образовательные программы образовательных организаций среднего и высшего образования, а также привлечения внимания к проблемам охраны водных ресурсов добровольческого (волонтерского) движения и средств массовой информации.

2. Несовершенство мониторинга состояния водных объектов

Участники мероприятия отметили, что система мониторинга водных объектов и экологического состояния их бассейнов (водосборов) не в полной мере обеспечивает надлежащий контроль и управление использованием и охраной водных объектов, в том числе по причине того, что такая система не содержит достаточного количества механизмов для учета загрязнения водных объектов от диффузных (рассредоточенных) источников и оценки воздействия антропогенных факторов на экосистему водных объектов.

Ранее Счетной палатой Российской Федерации также было отмечено, что снижение объемов сброса загрязненных сточных вод существенно не повлияло на качество воды в бассейне реки Волги в целом⁵, а отсутствие механизмов решения проблемы диффузного стока указано Счетной палатой Российской Федерации в качестве одного из существенных недостатков федерального проекта «Оздоровление Волги»⁶.

Необходимо отметить, что вопросы диффузного загрязнения водных объектов обсуждались в Общественной палате в июле 2022 года в ходе

⁵ <https://ach.gov.ru/checks/12502>

⁶ Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Аудит результативности комплекса мероприятий по оздоровлению реки Волги, реализованных в 2017-2019 годах и истекшем периоде 2020 года, и их влияние на решение задач Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Ссылка на источник: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/0e5/0e55d126ecd64b72a362cccabfa6c5b4.pdf>.

общественных слушаний на тему «Проблемы использования и охраны водных объектов бассейна реки Волги и ее притоков», по итогам которых был сформулирован ряд рекомендаций в адрес уполномоченных органов исполнительной власти, не утративших актуальности до настоящего времени⁷.

Особое внимание при мониторинге состояния водных объектов, по мнению экспертов, должно уделяться комплексному гидробиологическому мониторингу, так как изменение гидрохимического режима водных объектов в результате поступления загрязняющих веществ оказывает существенное влияние на функционирование водных организмов и их сообществ.

Отдельное внимание в ходе круглого стола было уделено вопросам эффективности мероприятий по экологическому восстановлению водных объектов.

По мнению экспертов, для эффективного экологического восстановления водных объектов недостаточно провести расчистку и спрямление русел рек, сводку древесной и водной растительности по берегам рек, так как такие мероприятия, как правило, позволяют лишь быстро достичь кратковременного и частного эффекта на незначительном участке речного русла, в то время как в долгосрочном периоде указанное может привести к ухудшению саморегуляции экосистемы речной сети и снижению ее защитных свойств от внешних потоков загрязняющих веществ.

В указанных целях важным представляется применение более широкого подхода, включающего использование природосообразных способов восстановления речного русла и стабилизации береговой линии, улучшение условий аэрации и самоочищения речной воды, посадку и культивирование водной растительности и повышение биоразнообразия речного бассейна, а также реализацию иных мероприятий, направленных на поддержание барьерных функций природных ландшафтов, восстановление естественных свойств водных объектов, улучшение их самоочищающей способности и устойчивое функционирование их экосистем. Данные проблемы также обсуждались

⁷ <https://files.oprf.ru/storage/documents/rekomen-volga19072022.pdf>

экспертным сообществом на площадке Общественной палаты в ходе общественных слушаний на тему «Проблемы использования и охраны водных объектов бассейна реки Волги и ее притоков» в июле 2022 года.

Эксперты в то же время обратили внимание на недостаточное использование на практике результатов научно-исследовательских работ в области изучения водных ресурсов и управления водохозяйственным комплексом, водными ресурсами и объектами.

С учетом изложенного, для достижения определенных Президентом Российской Федерации национальных целей и стратегических задач по экологической реабилитации водных объектов в частности необходимы развитие нормативно-правовой базы в области охраны вод (включая внесение соответствующих изменений в Положение об осуществлении государственного мониторинга водных объектов⁸, методические указания и инструктивные материалы по вопросам осуществления мониторинга⁹) с учетом роли загрязнения водных объектов из рассредоточенных источников, а также выработка современных подходов к мониторингу качества поверхностных вод и антропогенных воздействий хозяйствующих субъектов на водные объекты и окружающую среду в целом с учетом диффузного загрязнения водных объектов, включая развитие необходимой методологической базы на основании научных исследований и новейших разработок российских ученых.

Важную роль в повышении эффективности мониторинга состояния водных объектов играет совершенствование системы государственной наблюдательной сети.

Как отмечено в Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учетом аспектов изменения климата)¹⁰, важнейшей частью наблюдательной сети является *государственная наблюдательная сеть* – наблюдательная сеть федерального органа

⁸ Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2007 года № 219.

⁹ Утверждаются Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (пункт 8 Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов).

¹⁰ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2010 года № 1458-р.

исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, совмещающая функции климатической (основа мониторинга климата) и синоптической (основа оперативного гидрометеорологического обеспечения) сетей, которая обеспечивает проведение 30 видов наблюдений – метеорологических, *гидрологических*, аэрологических и других наблюдений. Организационные основы построения государственной наблюдательной сети установлены в руководящем документе «РД 52.04.567-2003. Руководящий документ. Положение о государственной наблюдательной сети»¹¹, в соответствии с пунктом 5.3 которого в состав сети наблюдений за уровнем загрязнения окружающей среды входят наблюдательные сети за уровнем загрязнения морских вод и донных отложений; за уровнем загрязнения *поверхностных водных объектов по гидробиологическим показателям*; за уровнем загрязнения *поверхностных вод суши*.

В ходе круглого стола эксперты отметили, что существующая государственная гидрологическая наблюдательная сеть (а именно количество и месторасположение действующих стационарных постов *и их техническая оснащенность*) не в полной мере обеспечивают получение адекватной оценки состояния водных объектов с учетом возрастающей антропогенной нагрузки в условиях быстроразвивающейся промышленности и освоения в указанных целях прибрежных территорий.

Счетной палатой Российской Федерации также была отмечена низкая плотность наблюдательной сети Росгидромета и недостаточный уровень ее модернизации, что обуславливает поступление в автоматизированную информационную систему мониторинга водных объектов неполных и неактуальных данных¹².

В целях обеспечения достижения национальных целей по экологическому оздоровлению водных объектов и осуществления мониторинга водных объектов и экологического состояния их бассейнов (водосборов) необходимо обеспечить

¹¹ Утвержден Росгидрометом и введен в действие 1 июля 2003 года.

¹² <https://ach.gov.ru/checks/schetnaya-palata-ekoreabilitatsiya-vodnykh-obektov-proshla-nedostatochno-effektivno>

развитие (повышение плотности) и модернизацию (техническое перевооружение) гидрологической наблюдательной сети, предусмотрев соответствующие мероприятия в разрабатываемом в настоящее время едином федеральном проекте по экологическому оздоровлению крупных водных артерий России и обеспечив их достаточное финансирование.

3. Застройка речных пойм, ненадлежащее функционирование очистных сооружений коммунальных бытовых стоков населенных пунктов

Существенное влияние на эффективность мероприятий по экологическому оздоровлению водных объектов оказывает состояние и функционирование очистных сооружений коммунальных бытовых стоков. По оценкам экспертов, очистные сооружения значительного числа сельских населенных пунктов не обеспечивают очистку сточных вод до установленных нормативов¹³, что приводит к сбросу неочищенных канализационных сточных и ливневых вод на рельеф местности и их последующее попадание по мелиоративным канавам в ручьи и малые реки, которые в свою очередь являются притоками крупнейших российских рек.

Проблема усугубляется существенными объемами застройки пойм, несущими в себе риски наводнений, оползней и, как следствие, ухудшение качества воды.

К сожалению, федеральные проекты «Оздоровление Волги», «Сохранение озера Байкал» и «Сохранение уникальных водных объектов» национального проекта «Экология» и федеральный проект «Чистая вода» национального проекта «Жилье и городская среда» *не содержат целевых показателей, характеризующих модернизацию неэффективных и строительство новых очистных сооружений, особенно в малых населенных пунктах и сельской*

¹³ Часть 2 статьи 30.1 Федерального закона от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»; статья 22 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

*местности*¹⁴, а также на хозяйственных и иных объектах в границах водоохранных зон¹⁵.

Отдельной проработки, по мнению экспертов, требуют вопросы выработки механизмов, направленных на побуждение водопользователей к рациональному использованию водных ресурсов и снижению сброса неочищенных канализационных сточных вод в окружающую среду.

В связи с изложенным представляется целесообразной разработка отдельного документа стратегического планирования, предусматривающего реализацию мероприятий по ликвидации неорганизованных и неочищенных сбросов сточных вод, в том числе посредством модернизации и строительства новых очистных сооружений и ливневой канализации особенно в малых населенных пунктах и на сельских территориях, а также на хозяйственных и иных объектах в границах водоохранных зон, выработка комплекса экономических и административных мер по стимулированию водопользователей к рациональному использованию водных ресурсов и снижению сброса неочищенных канализационных сточных вод в окружающую среду, включая финансирование указанных мероприятий, в том числе с использованием инструментов «зеленого» финансирования.

Также представляется целесообразным проработать вопрос о внесении изменений в законодательство Российской Федерации в части установления обязанности проведения государственной экологической экспертизы при реализации проектов по проектированию, строительству, реконструкции и вводу в эксплуатацию хозяйственных и иных объектов, в том числе объектов индивидуального жилищного строительства, в границах водоохранных зон.

4. Схемы комплексного использования и охраны водных объектов (далее – СКИОВО)

¹⁴ На практике строительство и реконструкция очистных сооружений жилищно-коммунального хозяйства осуществляется в рамках направления по сокращению объема сброса загрязненных сточных вод в реку Волгу и озеро Байкал.

¹⁵ Часть 16 статьи 65 Водного кодекса Российской Федерации.

СКИОВО являются основой осуществления водохозяйственных мероприятий в отношении водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов (часть 1 статьи 33 Водного кодекса Российской Федерации). Одной из целей разработки СКИОВО является обеспечение охраны водных объектов (пункт 3 части 2 статьи 33 Водного кодекса Российской Федерации).

СКИОВО разрабатываются Федеральным агентством водных ресурсов в соответствии с Правилами разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы¹⁶, Методическими указаниями по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов¹⁷ с учетом рекомендаций бассейновых советов и утверждаются Федеральным агентством водных ресурсов при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы¹⁸.

Основной задачей разработки СКИОВО является формирование инструментария принятия управленческих решений по достижению устанавливаемых в СКИОВО целевых показателей качества воды водных объектов рассматриваемого речного бассейна и уменьшения негативных последствий наводнений и других видов негативного воздействия вод (пункт 4 Методических указаний по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов).

По информации участников мероприятия, СКИОВО являются одним из основных инструментов планирования проектов по оздоровлению и охраны водных объектов, в том числе в рамках уже реализуемых федеральных проектов.

Вместе с тем, по мнению экспертов, действующая в настоящее время методология разработки, утверждения и внесения изменений в СКИОВО не позволяет в полной мере обеспечивать оперативное реагирование на удовлетворение потребностей и запросов водопользователей и субъектов

¹⁶ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 года № 883.

¹⁷ Утверждены приказом Минприроды России от 4 июля 2007 года № 169 (зарегистрирован в Минюсте России 10 августа 2007 года, регистрационный № 9979).

¹⁸ Пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 года № 883 «О порядке разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы».

Российской Федерации, в том числе в части установления лимитов и квот забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества, в границах бассейновых округов, а также в части корректировки перечня водохозяйственных мероприятий. Указанное, в частности, обусловлено следующими причинами:

- СКИОВО утверждаются на длительный срок¹⁹, внесение изменений в них может продолжаться не один год²⁰;
- трудно спрогнозировать финансирование мероприятий СКИОВО, разработанных на долгосрочный период, при среднесрочном (трехлетнем) бюджетном планировании и регламентированной процедурой корректировки СКИОВО на основании результатов мониторинга не чаще одного раза в пять лет²¹;
- отсутствие нормативного закрепления на федеральном уровне обязанности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации отчитываться о выполнении мероприятий СКИОВО и об их эффективности (в пункте 31 Методических указаний по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов предусмотрено осуществление Федеральным агентством водных ресурсов подготовки ежегодного отчета, содержащего анализ эффективности реализации предусмотренных СКИОВО мероприятий в соответствии с установленной системой индикаторов, оценку причин отклонений и предложения по их устранению, и направление его в бассейновый совет, однако механизм подготовки такого ежегодного отчета и степень участия в его подготовке субъектов Российской Федерации не являются прозрачными. Как правило, мониторинг реализации мероприятий СКИОВО и формы ежегодного отчета о результатах такого мониторинга определяются

¹⁹ Пункт 2 Правил разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы и пункт 9 Методических указаний по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов.

²⁰ С учетом положений пункта 7 Методических указаний по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов и сроков проведения государственной экологической экспертизы.

²¹ Там же.

непосредственно в СКИОВО, а следовательно, не являются унифицированными для всех водных объектов Российской Федерации).

В связи с изложенным представляется целесообразным проработать вопрос о совершенствовании порядка и Методических указаний по разработке, утверждению и корректировке СКИОВО, в том числе определение на федеральном уровне ключевых положений о подготовке ежегодного отчета о реализации мероприятий СКИОВО и об анализе их эффективности, включая подготовку сводного отчета по реализации СКИОВО на всей территории Российской Федерации.

Учитывая вышеизложенное, а также высокую социальную значимость и актуальность вопросов экологического оздоровления водных объектов по итогам прошедшего мероприятия, Общественная палата рекомендует:

Правительству Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральному агентству водных ресурсов рассмотреть возможность:

1. Создания единого ведомства или коллегиального органа, осуществляющего на системной основе межотраслевую координацию и регулирование вопросов управления водными ресурсами, включая:

– создание единой системы управления водохозяйственным комплексом, водными ресурсами и объектами, ее оснащения современными техническими средствами и программными решениями;

– развитие системы подготовки кадров для управления водохозяйственным комплексом, водными ресурсами и объектами, проектирования гидротехнических сооружений, мониторинга водных объектов и контроля за их состоянием;

– повышение эффективности управления водными ресурсами и водохозяйственным комплексом, в том числе за счет стимулирования органов управления и хозяйствующих субъектов к использованию в своей деятельности научно-исследовательских работ и новейших разработок ученых в области управления водными ресурсами и водохозяйственным комплексом;

– распространение гидрологических и экологических знаний, в том числе посредством включения соответствующих тем в образовательные программы образовательных организаций среднего и высшего образования, а также привлечения внимания к проблемам охраны водных ресурсов добровольческого (волонтерского) движения и средств массовой информации.

2. Совершенствования нормативно-правовой базы в области охраны вод, в том числе путем внесения соответствующих изменений в Положение об осуществлении государственного мониторинга водных объектов, методические указания и инструктивные материалы по вопросам осуществления мониторинга, с учетом роли загрязнения водных объектов из рассредоточенных источников.

3. Выработки современных подходов к мониторингу качества поверхностных вод и антропогенных воздействий хозяйствующих субъектов на водные объекты и окружающую среду в целом с учетом диффузного загрязнения водных объектов, включая развитие необходимой методологической базы на основании научных исследований и новейших разработок российских ученых.

4. Проработки вопроса о внесении изменений в законодательство Российской Федерации в части установления обязанности проведения государственной экологической экспертизы при реализации проектов по проектированию, строительству, реконструкции и вводу в эксплуатацию хозяйственных и иных объектов, в том числе объектов индивидуального жилищного строительства, в границах водоохранных зон.

5. Привлечения к разработке *единого федерального проекта* по экологическому оздоровлению крупных водных артерий России профильных институтов федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук» и других научных организаций, а также включения

в указанный единый федеральный проект мероприятий, направленных на развитие (повышение плотности) и модернизацию (техническое перевооружение) гидрологической наблюдательной сети; мероприятий по ликвидации неорганизованных и неочищенных сбросов сточных вод, в том числе посредством модернизации и строительства новых очистных сооружений и ливневой канализации особенно в малых населенных пунктах и сельских территориях, а также на хозяйственных и иных объектах в границах водоохранных зон, обеспечив финансирование указанных мероприятий, в том числе с использованием инструментов «зеленого» финансирования.

6. Выработки комплекса экономических и административных мер по стимулированию водопользователей к рациональному использованию водных ресурсов и снижению сброса неочищенных канализационных сточных вод в окружающую среду.

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральному агентству водных ресурсов рассмотреть возможность проработать вопрос о совершенствовании порядка и Методических указаний по разработке, утверждению и корректировке СКИОВО, в том числе определение на федеральном уровне ключевых положений о подготовке ежегодного отчета о реализации мероприятий СКИОВО и об анализе их эффективности, включая подготовку сводного отчета по реализации СКИОВО на всей территории Российской Федерации.