



Convention on Protection and Use of Transboundary Watercourses and
International Lakes

**SEMINAR ON THE ROLE OF ECOSYSTEMS
AS WATER SUPPLIERS**
(Geneva, 13-14 December 2004)

**Вопросы регулирования
некоторых экосистем,
определяющих формирование водных
ресурсов, в российской федерации**

Николай Гришин
ЭКОТЕРРА

**ВОПРОСЫ
РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕКОТОРЫХ ЭКОСИСТЕМ,
ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ ФОРМИРОВАНИЕ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ,
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Николай ГРИШИН

Агентство экологических оценок "ЭКОТЕРРА"

А/я 100, Москва, 123423, Россия;
телефон: (007+095) 108-83-24; факс: (007+095) 491-18-96;
электронная почта: ngrishin@online.ru

Введение

Декларация министров, принятая на Третьем водном Форуме подчеркивает роль таких экосистем, как реки, болота, леса и почва в устойчивом обеспечении водными ресурсами высокого качества. В развитии этого положения Третье совещание Сторон Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер приняло решение о проведении семинара о роли экосистем в водообеспечении. При этом Швейцария, являющаяся ведущей Стороной в организации этого семинара, призвала его участников обратить особое внимание на роль болот и лесов (*Philippe Roch, 2004*). Настоящий доклад представителя неправительственной организации Агентство "ЭКОТЕРРА", посвященный главным образом регулированию охраны и использования болот России относится к третьей теме, предлагаемой для обсуждения на семинаре (Правовые и административные аспекты).

1. Болота и водные ресурсы России

В Российской Федерации насчитывается более 2,4 млн. ручьев длиной до 10 километров общей протяженностью около 4,83 млн. километров, 127604 малых рек (длиной от 10 до 200 км) протяженностью 3,0 млн. километров, 855 средних рек (длиной от 200 до 500 км) протяженностью 0,256 млн. километров и 210 больших рек (длиной более 500 км) с общей протяженностью 0,189 млн. километров. Кроме того на территории России имеется 2,28 млн. озер и 29,3 тыс. водохранилищ, в том числе емкостью от 1 до 10 млн.куб.м - 1937 и емкостью более 10 млн.куб.м - 363 водохранилища (*Методические указания, 1998*).

В количественном отношении водные ресурсы России слагаются из статических (вековых) и возобновляемых запасов. Первые считаются неизменными и постоянными в течение длительного времени; возобновляемые водные ресурсы оцениваются объемом годового стока рек следующим образом (*таблица, РЭФИА, 2004*).

Суммарные водные ресурсы России

Ресурсы	Средний многолетний объем (возобновление), км ³ /год	Статические запасы, км ³
Речной сток	4270	-
Озера	532	26 600
Болота	1000	3000
Ледники	110	39 890
Подземные воды	787	28 000
Почвенная влага	3500	-
Всего	8302	более 97 000

По данным агентства "Радон-пресс" (А. Л. Ямпольский, 2004) **болота России** занимают площадь 140,8 млн. га, что составляет **8% территории страны**. По регионам заболоченность территории колеблется в широком диапазоне: от 0,5-1,0% в отдельных регионах Поволжья и Юга до 20-40% в Западной Сибири. Согласно существующим оценкам **в России находится около 2/5 общемировой площади торфяных болот и заболоченных земель**. По данным государственного геологического учета в нашей стране насчитывается 53,5 тысяч торфяных месторождений, занимающих площадь 48,8 млн. га (в границах промышленной глубины залежи). Этому соответствует их общая площадь (в нулевых границах), примерно 72 млн. га или более половины площади всех болот страны. Сосредоточенные на этой территории торфяные ресурсы России оцениваются по состоянию на 1 января 2002 г. в 170,8 млрд. тонн, что в свою очередь составляет более 35% мировых торфяных ресурсов.

По данным Российского экологического федерального информационного агентства (РЭФИА, 2004) **болота и заболоченные участки** занимают **свыше 10% территории России** и аккумулируют огромные массы воды. Как видно из вышеприведенной таблицы, **суммарные водные ресурсы болот России составляют около 1000 куб. км или около 1/8 всех возобновляемых водных ресурсов страны**. Основные болотные массивы сосредоточены на северо-западе и севере Европейской территории России, а также на севере Западной Сибири. Площади болот колеблются от нескольких гектаров до десятков квадратных километров. По видовому составу растений и условиям водно-минерального питания различают болота низинные, переходные и верховые.

Болота играют важную роль в формировании гидрологического режима рек. Являясь стабильным источником питания рек, они регулируют половодья и паводки, растягивая их во времени и по высоте, и в пределах своих массивов способствуют естественному самоочищению речных вод от многих атмосферных и антропогенных загрязнителей. На болотах, благодаря уникальности экологических условий, сформирован особый комплекс биологического разнообразия, который может существовать только здесь. Нарушение природного баланса болот, питающих реки, может привести к значительным изменениям на огромных территориях и к потере биологического разнообразия.

2. Правовое регулирование охраны и использования болот России

Согласно статьи 11 **Водного кодекса Российской Федерации болота** (как и озера, водохранилища и пруды) **относятся к поверхностным водоемам**, представляющим собой поверхностные водные объекты, воды которых находятся в состоянии замедленного водообмена. При этом отмечается, что обособленные водные объекты относятся к недвижимому имуществу и являются составной частью земельного участка. Положения

водного законодательства Российской Федерации применяются к обособленным водным объектам в той мере, в какой это не противоречит гражданскому законодательству (*Водный кодекс, 1995*).

Следует отметить, что в соответствии с **Земельным кодексом** Российской Федерации **болота** не отнесены к землям водного фонда (которым посвящена статья 102 данного Кодекса), а **определены в качестве земель лесного фонда** (статья 101), к которым относятся лесные земли (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления, - вырубки, гари, редины, прогалины и другие) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, **болота** и другие).

Данная норма Земельного кодекса (*Земельный кодекс, 2001*) может дать некие дополнительные основания для охраны болот, поскольку в соответствии с пунктом 4 статьи 101 Земельного кодекса "перевод земель лесного фонда в земли других категорий осуществляется в соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 8 настоящего Кодекса с учетом требований охраны окружающей среды, установленных федеральными законами", при этом одно из требований законодательства об охране окружающей среды - проведение государственной экологической экспертизы материалов, касающихся перевода земель лесного фонда в иные категории земель (статья 11 Закона об экологической экспертизе).

Лесной кодекс Российской Федерации также **относит болота к землям лесного фонда**. Статья 8 этого Кодекса (*Лесной кодекс, 1997*) указывает, что в состав земель лесного фонда входят лесные земли и нелесные земли. При этом к нелесным землям относятся земли, предназначенные для нужд лесного хозяйства (земли, занятые просеками, дорогами, сельскохозяйственными угодьями, и другие земли), а также иные земли, расположенные в границах лесного фонда (земли, **занятые болотами**, каменистыми россыпями, и другие неудобные для использования земли).

Согласно статье 63 Лесного кодекса перевод лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, использованием лесным фондом, и (или) изъятие земель лесного фонда осуществляются в лесах первой группы - Правительством Российской Федерации по представлению органа государственной власти субъекта Российской Федерации, согласованному с федеральным органом управления лесным хозяйством, а в лесах второй и третьей групп - органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению соответствующего территориального органа федерального органа управления лесным хозяйством.

Законодательство Российской Федерации предусматривает **создание водоохранных зон**, которые представляют собой территории, примыкающие к акваториям рек, озер, водохранилищ и других поверхностных водных объектов, на которых устанавливается специальный режим хозяйственной и иных видов деятельности с целью предотвращения загрязнения, засорения, заиления и истощения водных объектов, а также сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира (*Положение о водоохранных зонах, 1996*).

Соблюдение специального режима на территории водоохранных зон является составной частью комплекса природоохранных мер по улучшению гидрологического, гидрохимического, гидробиологического, санитарного и экологического состояния водных объектов и благоустройству их прибрежных территорий. В пределах водоохранных зон устанавливаются **прибрежные защитные полосы**, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения природопользования.

В соответствии с пунктом 2 указанного *Положения о водоохранных зонах* размеры и границы водоохранных зон и прибрежных защитных полос, а также режим их использования

устанавливаются исходя из физико-географических, почвенных, гидрологических и других условий с учетом прогноза изменения береговой линии водных объектов. Они утверждаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по представлению бассейновых и других территориальных органов управления использованием и охраной водного фонда Министерства природных ресурсов Российской Федерации, согласованному со специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей природной среды, органами санитарно-эпидемиологического надзора и органами Федеральной пограничной службы Российской Федерации в соответствии с их полномочиями.

Для **болот** ширина водоохраных зон и прибрежных защитных полос устанавливается от их границы (нулевой глубины торфяной залежи). Для **болот в истоках рек**, а также для других болот, формирующих сток в водосборном бассейне, водоохраные зоны устанавливаются на прилегающих к ним территориях.

В соответствии с пунктом 3 *Положение о водоохраных зонах* для определения ширины водоохраных зон **верховых болот**, формирующих сток постоянных водотоков, применяются те же принципы, что для озер и водохранилищ. При этом минимальная ширина водоохраных зон для озер и водохранилищ принимается при площади акватории до 2 кв. километров - 300 метров, от 2 кв. километров и более - 500 метров.

Большое значение для охраны болотных угодий имеет законодательство об особо охраняемых природных территориях (*Об особо охраняемых, 1995*) и **Рамсарская конвенция**, под действие которой в России подпадают 12 заповедников (см. пункт 4 настоящей работы). Рамсарская конвенция стала одним из первых международных договоров в сфере охраны природы. Россия является правопреемницей СССР, который стал стороной Конвенции 11 февраля 1977 г. В рамках Рамсарской конвенции Россией в 1994 г. была расширена сеть водно-болотных угодий международного значения до 35 участков общей площадью в 10 млн. га (всего в мире 1101 таких участков общей площадью 87,2 млн. га (www.wetlands.org)).

3. Мониторинг болот России

Традиционно мониторинг водных объектов, в том числе и болот, осуществлялся в России органами гидрометеорологической службы. Гидрометеорологическая наблюдательная сеть на начало 2004 года состояла из 1851 станции и 3082-х постов всех видов и разрядов (*Итоги деятельности, 2004*). К сожалению, количество станций, проводящих мониторинг болотных угодий России, крайне мало ограничено.

В системе Росгидромета на болотных станциях и постах, расположенных в разных болотных зонах на естественных и осушенных массивах, традиционно проводились стационарные наблюдения за:

- уровнями воды на внутриболотных озерах;
- стоком воды ручьев и рек, впадающих в болото и вытекающих из него;
- испарением с основных болотных микроландшафтов и внутриболотных озер;
- температурным режимом торфяной залежи;
- промерзанием и оттаиванием торфяной залежи в различных болотных микроландшафтах;
- осадками и снежным покровом;
- метеорологическим режимом болота и прилегающего к нему суходола;
- составляющими радиационного, теплового и водного балансов болота;

- химическим составом болотных вод;
- изменением болотных микроландшафтов под влиянием естественных процессов и антропогенного воздействия;
- колебанием поверхности болота.

На всех изучаемых массивах исследовались водно-физические свойства деятельного слоя торфяной залежи (С.М. Новиков, 2004).

На прошедшем недавно VI Всероссийском гидрологическом съезде (Санкт Петербург, 2004) неоднократно отмечалась потребность в восстановлении и расширении сети наблюдений на болотных станциях и постах.

4. Особо охраняемые природные территории как механизм охраны болот России

Большое значение для охраны болотных угодий имеет законодательство об особо охраняемых природных территориях (*Об особо охраняемых, 1995*). Система российских государственных природных заповедников имеет широкое признание в мире: 27 российских заповедников имеет международный статус биосферных резерватов (им выданы соответствующие сертификаты ЮНЕСКО), 9 заповедников находятся под юрисдикцией Всемирной конвенции о сохранении культурного и природного наследия, 12 заповедников подпадают под юрисдикцию Рамсарской конвенции (Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение), 4 заповедника - Окский, Тебердинский, Центрально-Черноземный и Костомукшский - имеют дипломы Совета Европы (*Особо охраняемые, 2002*).

Всего в Российской Федерации к началу 2003г. официально функционировали 100 государственных природных заповедников общей установленной Правительством Российской Федерации площадью 33 732 189 га, в том числе площадь морской акватории - 6 376 084 га. Заповедники расположены на территории 18 из 21 республики в составе Российской Федерации, 5 из 6 краев, 35 из 49 областей, Еврейской автономной области и 7 из 10 автономных округов (*Особо охраняемые, 2002*).

В соответствии со статьей 22 Закона "Об особо охраняемых природных территориях" могут образовываться специальные болотные гидрологические государственные природные заказники, предназначенные для сохранения и восстановления ценных водных объектов и экологических систем.

Одним из 12 заповедников России, подпадающих под юрисдикцию Рамсарской конвенции, является Астраханский государственный природный биосферный заповедник, организованный 11 апреля 1919 года. Этот заповедник расположен в низовьях дельты Волги, на территории Камызякского и Володарского районов Астраханской области и имеет площадь 66 816 га, в том числе 11 298 га - морская акватория. В 1975 году территория заповедника была отнесена к водно-болотным угодьям международного значения (Рамсарская конвенция). С 1984 года заповедник включен в международную сеть биосферных резерватов.

5. Государственные и неправительственные организации, занимающиеся вопросами регулирования мониторинга, охраны и использования болот России

В 2004 году в России произошла реорганизация органов государственной власти, в результате которой были созданы новые и реорганизованы старые федеральные органы, имеющие отношение к мониторингу, охране и использованию водных объектов России, включая и болота.

Федеральное агентство водных ресурсов, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 г. № 282 (*Положение о Федеральном агентстве водных ресурсов, 2004*), является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов и находится в ведении Министерства природных ресурсов Российской Федерации.

К полномочиям этого Агентства в частности, относятся:

- подготовка, заключение и реализация бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов;
- подготовка и осуществление в установленном порядке противопаводковых мероприятий, мероприятий по проектированию и установлению водоохранных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос, а также мероприятий по предотвращению и ликвидации вредного воздействия вод;
- проведение в установленном порядке государственной экспертизы схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, а также предпроектной и проектной документации на строительство и реконструкцию хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние водных объектов.

Агентство осуществляет ведение государственного водного кадастра в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также осуществляет:

- в порядке и пределах, определенных законодательством Российской Федерации, владение, пользование и распоряжение водными объектами, отнесенными к федеральной собственности, и управление водным фондом;
- выдачу, оформление и регистрацию лицензий на водопользование и распоряжительных лицензий, приостановление действия и аннулирование указанных лицензий, регистрацию договоров пользования водными объектами;
- взимание сбора за выдачу лицензий на водопользование и представление в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации предложений по определению размера указанного сбора;
- разработку в установленном порядке схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, составление водохозяйственных балансов;
- государственный мониторинг водных объектов, государственный учет поверхностных и подземных вод и их использования в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- планирование рационального использования водных объектов, включая установление лимитов водопользования (водопотребления и водоотведения) по бассейнам рек, для субъектов Российской Федерации и водопользователей по водным объектам, находящимся в федеральной собственности;
- разработку и утверждение нормативов предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты по бассейну водного объекта или его участку, утверждение нормативов предельно допустимых сбросов вредных веществ в водные объекты для водопользователей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- разработку автоматизированных систем сбора, обработки, анализа, хранения и выдачи информации о состоянии водных объектов, водных ресурсах, режиме, качестве и использовании вод по Российской Федерации в целом, отдельным ее

регионам, речным бассейнам в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

- подготовку к публикации и издание сведений государственного водного кадастра Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Федеральное агентство лесного хозяйства, Положение о котором утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 г. № 283, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере лесного хозяйства. Это Агентство, находящееся в ведении Министерства природных ресурсов Российской Федерации, в частности, осуществляет (*Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства, 2004*)

- государственный учет лесного фонда;
- владение, пользование и распоряжение информацией о лесном фонде, полученной за счет средств федерального бюджета, в соответствии с законодательством Российской Федерации
- рассмотрение в установленном порядке материалов о переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, и о переводе земель лесного фонда в земли других категорий.

Как было показано в разделе 2 настоящей работы, болота определены в качестве земель лесного фонда (*статья 101 Земельного кодекса*), следовательно, Федеральное агентство лесного хозяйства имеет непосредственное отношение к охране и регулированию болот России.

Положение о **Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды** утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 г. № 372. В соответствии с этим постановлением данная Федеральная служба осуществляет функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения (*Положение о Федеральная служба по гидрометеорологии, 2004*).

В соответствии с вышеуказанным постановлением Правительства Российской Федерации Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды осуществляет, в частности:

- в пределах своей компетенции государственный учет поверхностных вод и ведение государственного водного кадастра в части поверхностных водных объектов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- ведение Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении;
- формирование и обеспечение функционирования государственной наблюдательной сети, в том числе организацию и прекращение деятельности стационарных и подвижных пунктов наблюдений, определение их местоположения;
- государственный мониторинг атмосферного воздуха (в пределах своей компетенции);
- государственный мониторинг водных объектов в части поверхностных водных объектов (в пределах своей компетенции).

Таким образом, наблюдается некоторое дублирование функций и обязанностей вышеуказанных федеральных ведомств, имеющих отношение к мониторингу, охране и использованию болот России. Достижение координации деятельности вышеуказанных федеральных ведомств и их региональных подразделений является одним из условий оптимального управления охраной и использованием болотных угодий России.

Следует отметить, что в соответствии с федеральным законодательством информация о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и информационная продукция являются открытыми и общедоступными, за исключением информации, отнесенной законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа (*Статья 14, пункт 1, закон О гидрометеорологической службе, 1998*).

В последние годы ряд национальных и международных неправительственных организаций предпринимает усилия по совершенствованию правового и административного регулирования охраны и использования российских болот. Так, например, в результате координации деятельности российских отделений международных организаций Wetlands International и WWF, а также российского ВНИИпрокуратуры были подготовлены совместные варианты Концепции и текста Федерального закона "Об охране и устойчивом использовании водно-болотных угодий". Приняв их за основу, Комитет по экологии Государственной Думы своим решением от 15 ноября 2001 г. одобрил Концепцию проекта закона и утвердил состав рабочей группы по его разработке (www.wetlands.org).

В завершении работы отметим проведение представительного Международного совещания "Проблемы сохранения и рационального использования торфяных болот России", проведенного в январе 2001 года. Участники Совещания, представляющие Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство энергетики РФ и Российскую топливную компанию "Ростопром", Федеральную службу РФ по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Министерство экологии и природопользования Московской области, Российскую академию наук, Российскую академию сельскохозяйственных наук, Российскую академию естественных наук, Национальный комитет Международного общества по торфу, Международную группу по охране болот, Российскую программу Wetlands International, Российское представительство Всемирного фонда дикой природы, Представительство Всемирного союза охраны природы (IUCN) в СНГ, Центр подготовки и реализации международных проектов технического содействия (ЦПП), Всероссийское общество охраны природы, Ассоциацию гидролесомелиораторов (ГИЛМ) разработали документ "Об основных направлениях сохранения и рационального использования торфяных болот России", с которым, а также с результатами последующей деятельности по данному направлению можно ознакомиться в интернете (см., например, сайты Wetlands International и WWF).

Источники информации:

Philippe Roch. Seminar on the role of ecosystem as water supplier. Ref. 8.22.69-GRU of 29.09.2004.

Методические указания по проектированию водоохраных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос. Утверждены приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 21 августа 1998 г. N 198.

РЭФИА - Российское экологическое федеральное информационное агентство (www.priroda.ru, 2004).

А. Л. Ямпольский. К эколого-экономической оценке торфяных болот. Сайт Радон-пресс. Журнал "Барьер безопасности" (www.eco-news.ru/cgi-bin, 2004).

Водный кодекс Российской Федерации от 16 ноября 1995 г. N 167-ФЗ (с изменениями от 30 декабря 2001 г., 24 декабря 2002 г., 30 июня, 23 декабря 2003 г.).

Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ (с изменениями от 30 июня 2003 г.).

Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 г. N 22-ФЗ (с изменениями от 30 декабря 2001 г., 25 июля, 24 декабря 2002 г., 10, 23 декабря 2003 г.).

Положение о водоохраных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 1996 г. N 1404.

Об особо охраняемых природных территориях. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ(с изменениями от 30 декабря 2001 г.).

Итоги деятельности Росгидромета в 2003 году. Сайт Роскомгидромета. 2004. (www.meteorf.ru)

С.М. Новиков. Гидрологические аспекты изучения болот. Сайт Государственного гидрологического института (www.hydrology.ru, 2004).

Особо охраняемые природные территории (ООПТ). НИИ "Природные ресурсы"/РЭФИИ. 2002.

Положение о Федеральном агентстве водных ресурсов. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 г. № 282.

Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 г. № 283.

Положение о Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 г. № 372.

О гидрометеорологической службе. Федеральный закон от 19.07.98 № 113-ФЗ.

* * *