

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ  
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## **ВОДНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ**

Сборник материалов научно-практической конференции  
(Москва, 15 июня 2012 года)

Москва - 2012

УДК 347  
ББК 67.407  
В 62

Рекомендовано к изданию секцией частного права Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

В 62 **Водное законодательство и экологические вызовы:** сборник материалов научно-практической конференции. Москва. 15 июня 2012 г. / сост. С.А. Боголюбов, Д.О. Сиваков, О.А. Золотова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Изд-во «Анкил», 2012. 312 с.

ISBN 978-5-86476-355-1

В сборнике даны тексты выступлений сотрудников федеральных и региональных органов власти, высших учебных заведений и научно-исследовательских учреждений России, гостей из зарубежных стран. Рассмотрены характерные черты, этапы и тенденции развития водного и смежного с ним законодательства. Раскрываются правовой режим различных водных объектов, специфика регулирования отдельных видов водопользования, система охраны вод. Сборник завершается рекомендациями конференции, имеющими антикоррупционный характер.

Для юристов, экономистов, экологов, географов и всех, кто интересуется рассматриваемой проблематикой.

УДК 347  
ББК 67.407

ISBN 978-5-86476-355-1

**Составители:**

**С.А. Боголюбов** — заведующий отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗаСП д-р юрид. наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ;

**Д.О. Сиваков** — ведущий научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗаСП канд. юрид. наук;

**О.А. Золотова** — научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗаСП.

**Рецензенты:**

**Ю.Е. Винокуров** — заместитель заведующего кафедрой уголовно-правовых и специальных дисциплин по научной работе Московского гуманитарного университета, д-р юрид. наук, профессор, почетный работник Прокуратуры РФ, заслуженный юрист РФ;

**Д.Б. Горохов** — ведущий научный сотрудник отдела мониторинга законодательства ИЗаСП, канд. юрид. наук.

THE INSTITUTE OF LEGISLATION  
AND COMPARATIVE LAW  
UNDER THE GOVERNMENT  
OF THE RUSSIAN FEDERATION

## WATER LEGISLATION AND ENVIRONMENTAL CHALLENGES

Materials of reports and speeches at the scientific conference  
(Moscow, 15 June 2012)

Moscow - 2012

UDC 347  
LBC 67.407  
W 62

Recommendations of scientific practical conference «Water legislation and environmental challenges»

W 62      **Water legislation and environmental challenges:** Materials of reports and speeches at the scientific conference (Moscow, 15 June 2012). / Compiled by: S.A. Bogolyubov, D.O. Sivakov, O.A. Zolotova. Moscow. Moscow Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. 2012. 312 P.

ISBN 978-5-86476-355-1

The compilation contains abstracts of presentations made by representatives of federal and regional authorities, professors from leading universities and research institutes of Russia, guests from foreign countries. The volume examines features, phases and tendencies of water and allied legislation. Legal regime of water objects and specific of regulation of certain types of water usage is revealed, system of water protection is also examined. The compilation concludes with recommendations of the conference.

The volume is terminated by anticorruption recommendations.

For lawyers, economists, ecologists, geographers and anyone who is interested in the current problematic.

UDC 347  
LBC 67.407

ISBN 978-5-86476-355-1

© The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2012.

**Compiled by:**

- S.A. Bogolyubov** — Head of Department of Agricultural, Environmental and natural resource legislation of ILCL, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of Russia;
- D.O. Sivakov** — leading researcher of department of agricultural, environmental and natural resource legislation of ILCL, PhD;
- O.A. Zolotova** — researcher of agricultural, environmental and natural resource legislation of ILCL.

**Reviewers:**

- Y.E. Vinokurov** — Deputy Head of Department of criminal law and special subjects for scientific work Moscow Humanitarian University, Doctor of Law, Professor, Honored Worker of the Russian Federation Prosecutor's Office, Honored Lawyer of Russian Federation;
- D.B. Gorohov** — Leading Researcher of Department of legal monitoring of Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, PhD.

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие .....	21
<b>1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА .....</b>	<b>25</b>
<i>Ю.А. Тихомиров</i> ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ВЗГЛЯД НА ВОДНОЕ ПРАВО .....	25
<i>С.А. Боголюбов</i> ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫМИ ОБЪЕКТАМИ .....	29
<i>Н.Г. Доронина</i> СООТНОШЕНИЕ РОССИЙСКОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В ЧАСТИ ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА .....	37
<i>Г.А. Волков</i> ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ПРУДОВ И ОБВОДНЕННЫХ КАРЬЕРОВ: ПРОБЕЛЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ .....	42
<i>О.Л. Дубовик</i> ОХРАНА ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ – ВАЖНЫЙ КОМПОНЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ .....	46
<i>Д.Г. Лебедев</i> ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ИЗМЕНЕНИЯ ГРАНИЦ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ .....	50
<i>Ж.П. Меркушева</i> ВОПРОСЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА .....	52
<i>М.С. Пашова</i> ИЗМЕНЕНИЯ ВОДНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	64
<i>Е.Ю. Чмыхало</i> О СООТНОШЕНИИ ЗЕМЕЛЬНОГО И ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА .....	68
<i>Т.Ю. Оленина</i> ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ .....	72
<i>Н.А. Гейт</i> ЭКОСИСТЕМНЫЙ ПОДХОД В ВОДНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ .....	75
<i>С.А. Коцеев</i> ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ВОД .....	81

<i>М.В. Забелина</i> ВНУТРЕННИЕ ВОДЫ И ПРОХОЖДЕНИЕ ГРАНИЦ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ .....	86
---	----

<b>2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ .....</b>	<b>90</b>
<i>О.А. Слепенкова</i> ПРИНЦИП РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ И ЕГО ПРОЯВЛЕНИЕ В ВОДНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ .....	90
<i>В.Б. Агафонов</i> СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО НОРМИРОВАНИЯ ДОПУСТИМОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ВОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ .....	94
<i>Е.В. Бизина</i> О НЕОБХОДИМОСТИ АКТУАЛИЗАЦИИ НОРМАТИВОВ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ВОДНЫЕ ЭКОСИСТЕМЫ И ПРИРОДООХРАННЫЕ ИНИЦИАТИВЫ В ГИДРОЭНЕРГЕТИКЕ ....	97
<i>В.В. Сосновский</i> ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ИЛИ ОГРАНИЧЕНИЕ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ: РЕАЛИЗАЦИЯ И ПРОФИЛАКТИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ .....	100
<i>С.Н. Королев</i> ГУМАНИТАРНЫЕ ПРОЕКТЫ НИЗКОЗАТРАТНОГО ВОДОИСПОЛЬЗОВАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ) .....	104
<i>Б.Д. Ангаев</i> МЕСТО И РОЛЬ БУРЯТИИ В СИСТЕМЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	106
<i>И.А. Ровенская</i> КОНЦЕССИОННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА .....	111
<i>Д.М. Будницкий</i> ЭКОЛОГИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ВОДООТВЕДЕНИЯ .....	116
<i>В.А. Попкова</i> НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ОХРАНЫ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ .....	121
<b>3. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА РАЗЛИЧНЫХ ВИДОВ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ И ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ .....</b>	<b>126</b>
<i>Ю.Г. Жариков</i> ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОЙ ЭКСПЛУАТАЦИИ ВОДОХРАНИЛИЩ .....	126

<i>Л.Б. Шейнин</i> О ПРАВОВОМ РЕЖИМЕ ВОДОХРАНИЛИЩ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО НАЗНАЧЕНИЯ .....	129
<i>Л.В. Столярова</i> «ПРАВО» БОЛОТ НА ОХРАНУ .....	135
<i>Н.Н. Мельников</i> ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ВОДНОГО И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ СОЗДАНИИ ИСКУССТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ .....	139
<i>Е.С. Болтанова</i> СТРОИТЕЛЬСТВО НА ВОДНЫХ ОБЪЕКТАХ ИСКУССТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ: ВОПРОСЫ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ .....	143
<i>Е.С. Кац</i> СИСТЕМА ДОЛГОСРОЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ РЫБОЛОВСТВОМ .....	147
<i>Г.П. Шаляпин</i> ОСОБЕННОСТИ ПРАВООТНОШЕНИЙ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ПРУДОВ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ РЫБОВОДСТВА .....	152
<i>О.А. Ляпина, С.О. Липилин</i> ПРАВОВАЯ ОХРАНА ВОДНОЙ СРЕДЫ ОБИТАНИЯ БИОРЕСУРСОВ: РОССИЯ И ВЫЗОВЫ СОВРЕМЕННОСТИ .....	156
<i>Н.С. Куделькин</i> ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ ДЛЯ РАЗВЕДКИ И ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ .....	160
<i>В.Э. Чуркин</i> УСТАНОВЛЕНИЕ И СОБЛЮДЕНИЕ ГРАНИЦ ЗОН С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ .....	162
<i>О.А. Золотова</i> ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЗОН САНИТАРНОЙ ОХРАНЫ ИСТОЧНИКОВ ПИТЬЕВОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ .....	164
<i>Л.П. Хромова</i> ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ: ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕЖИМА ЗОН САНИТАРНОЙ ОХРАНЫ ИСТОЧНИКОВ ПИТЬЕВОГО И ХОЗЯЙСТВЕННО-БЫТОВОГО НАЗНАЧЕНИЯ .....	168
<i>В.А. Евсегнеев</i> КОМПЛЕКС ЗАЩИТНЫХ СООРУЖЕНИЙ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ .....	173
<i>М.А. Рыбаков</i> ВОЗМОЖНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ЗАТОПЛЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЯХ .....	179
<i>Р.Н. Басыров</i> ПОДТОВАРНЫЕ ВОДЫ: КВАЛИФИКАЦИЯ В РАМКАХ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ .....	183

<b>4. ПРАВОВАЯ ОХРАНА ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ .....</b>	<b>188</b>
<i>И.О. Краснова</i> ТРАНСГРАНИЧНЫЕ РЕКИ РОССИИ – ВОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ С ОСОБЫМ ПРАВОВЫМ РЕЖИМОМ .....	188
<i>С.Ж. Сулейменова</i> ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ФОНДА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И СТРАН СНГ .....	193
<i>А.Н. Чертков</i> ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И СУВЕРЕНИТЕТ ГОСУДАРСТВА В ФОКУСЕ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ .....	199
<i>Ю.Н. Платонов</i> ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ В АРКТИКЕ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ .....	202
<i>О.В. Куликова</i> ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ОХРАНЫ ВОДНЫХ БИОРЕСУРСОВ АРКТИЧЕСКОГО РЕГИОНА .....	206
<i>В.В. Севальнев</i> ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОХРАНЫ ВОД ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ КНР .....	210
<i>Т.В. Редникова</i> ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ КАК СРЕДЫ ОБИТАНИЯ ВОДНЫХ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ В ДАНИИ .....	216
<i>А.М. Солнцев</i> СОВМЕСТНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТРАНСГРАНИЧНЫХ РЕК .....	220
<i>Л.А. Канаева</i> СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ МОРСКОЙ СРЕДЫ ОТ НЕФТЯНЫХ ЗАГРЯЗНЕНИЙ .....	224
<i>Н.И. Хлуденева</i> ОХРАНА МОРСКОЙ СРЕДЫ ОТ НЕФТЯНОГО ЗАГРЯЗНЕНИЯ: ПРОЕКТИРОВАНИЕ НОВОЙ МОДЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ .....	230
<i>А.В. Черноус</i> ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МОРСКОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА .....	234
<i>Е.Н. Абанина</i> СООТВЕТСТВИЕ ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ ЦЕЛЯМ ДЕСЯТИЛЕТИЯ «ВОДА ДЛЯ ЖИЗНИ» .....	238
<i>А.В. Кодолова</i> СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВОЗМЕЩЕНИИ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ, В СВЯЗИ СО ВСТУПЛЕНИЕМ РОССИИ В ОЭСР .....	242

<i>Е.А. Высторобец</i> ИНТЕРЭКОПРАВО И ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ВОДЫ: ФОРМЫ, ИСТОЧНИКИ, «ВЫЗОВЫ» .....	246
<i>Е.А. Белокрылова</i> ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НАНОТЕХНОЛОГИЙ И НАНОМАТЕРИАЛОВ .....	251
<i>М.В. Пономарев</i> ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ ОТ ЗАГРЯЗНЕНИЯ ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ .....	254
<b>5. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ, НАДЗОР И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ОБЛАСТИ ВОДНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ</b> .....	259
<i>В.С. Елисеев</i> СООТНОШЕНИЕ ЧАСТНОГО И ПУБЛИЧНОГО В ДОГОВОРАХ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ: ЗАДАЧИ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ .....	259
<i>Д.О. Сиваков</i> ЦЕЛОСТНЫЙ ПРАВОВОЙ ВЗГЛЯД НА ВОДОХОЗЯЙСТВЕННУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ .....	262
<i>О.А. Романова</i> ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ПРУДЫ И ОБВОДНЕННЫЕ КАРЬЕРЫ И КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ .....	266
<i>А.Ю. Винокуров</i> ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА В ВОДНОЙ СФЕРЕ .....	269
<i>Е.И. Майорова, Н.Ю. Гончарук, Г.Г. Омелянюк</i> СУДЕБНАЯ ЭКСПЕРТИЗА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СОСТОЯНИЯ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ .....	273
<i>Л.И. Брославский</i> ИСКИ ОБ ОХРАНЕ ВОД В США .....	277
<i>Н.Г. Нарышева</i> СПОСОБЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ РАЗМЕРА ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ВОДНЫМ ОБЪЕКТАМ .....	281
<i>О.А. Лекарева</i> ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ГОРОДА МОСКВЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ ОХРАНУ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ .....	285
<i>Е.А. Позднякова</i> ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИБРЕЖНОЙ ПОЛОСЫ РЕК НА ПРИМЕРЕ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ .....	289

<i>К.А. Краснова, П.Н. Кобец</i> НЕОБХОДИМОСТЬ КОРРЕКТИРОВКИ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ ЗА НЕЗАКОННУЮ ДОБЫЧУ (ВЫЛОВ) ВОДНЫХ БИОРЕСУРСОВ .....	293
<i>С.А. Громыкин</i> НОВАЯ МЕТОДИКА ИСЧИСЛЕНИЯ РАЗМЕРА ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ВОДНЫМ БИОРЕСУРСАМ .....	297
<i>М.Б. Гусейнова</i> ОСОБЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВРЕД, ПРИЧИНЕННЫЙ ВОДНЫМ ОБЪЕКТАМ ВСЛЕДСТВИЕ НАРУШЕНИЯ ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА .....	300
<b>РЕКОМЕНДАЦИИ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ВОДНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ»</b> .....	305

## THE COMPILATION

<b>FOREWORD</b> .....	21
<b>1. THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASIS OF WATER LEGISLATION</b> .....	25
<i>Y.A. Tikhomirov</i>	
THEORETICAL AND PRACTICAL VIEW OF WATER LAW .....	25
<i>S.A. Bogolyubov</i>	
COUNTERACTING CORRUPTION IN THE SPHERE OF COMMON USAGE OF WATER OBJECTS .....	29
<i>N.G. Doronina</i>	
CORELLATION BETWEEN RUSSIAN AND INTERNATIONAL LAW IN THE SPHERE OF WATER LEGISLATION .....	37
<i>G.A. Volkov</i>	
LEGAL REGIME OF PONDS AND FLOODED QUARRIES: LEGAL GAPS .....	42
<i>O.L. Dubovik</i>	
PROTECTION OF WATER OBJECTS AS AN IMPORTANT COMPONENT OF THE STATE ENVIRONMENTAL POLICY IN RUSSIA .....	46
<i>D.G. Lebedev</i>	
LEGAL ASPECTS OF ALTERATION OF THE BOUNDARIES OF WATER OBJECTS .....	50
<i>Zh.P. Merkusheva</i>	
ISSUES OF REFORM OF WATER LEGISLATION .....	52
<i>M.S. Pashova</i>	
CHANGES OF THE RUSSIAN WATER CODE .....	64
<i>E.Y. Chmyhalo</i>	
CONCERNING RELATION BETWEEN LAND AND WATER LEGISLATION .....	68
<i>T.Y. Olenina</i>	
PROBLEMS OF IMPROVING RUSSIAN WATER LEGISLATION AND THEIR SOLUTIONS .....	72
<i>N.A. Geyt</i>	
THE ECOSYSTEM APPROACH IN WATER LEGISLATION .....	75
<i>S.A. Koscheev</i>	
PRACTICAL ASPECTS OF FINANCING THE PROTECTION OF WATER .....	81

<i>M.V. Zabelina</i>	
INLAND WATERS AND PASSING THE BORDERS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION .....	86
<b>2. STATE REGULATION OF WATER USAGE</b> .....	90
<i>O.A. Slepenskova</i>	
THE PRINCIPLE OF SUSTAINABLE USAGE OF NATURAL OBJECTS, AND ITS MANIFESTATION IN WATER LEGISLATION .....	90
<i>V.B. Agafonov</i>	
IMPROVING THE SYSTEM OF STATE REGULATION OF PERMISSIBLE IMPACT ON WATER OBJECTS .....	94
<i>E.V. Bizina</i>	
THE NEED TO UPDATE THE REGULATIONS IMPACT ON AQUATIC ECOSYSTEMS AND THE CONSERVATION INITIATIVES IN THE HYDROPOWER INDUSTRY .....	97
<i>V.V. Sosnovsky</i>	
SUSPENSION OR RESTRICTION OF WATER USAGE: REALIZATION AND PROPHYLACTIC POTENTIAL .....	100
<i>S.N. Korolev</i>	
HUMANITARIAN PROJECTS OF LOW-COST WATER USAGE IN MUNICIPALITIES .....	104
<i>B.D. Angaev</i>	
THE PLACE AND ROLE OF BURYATIA IN THE POLITICO-LEGAL REGULATION OF WATER RELATIONSHIPS IN THE RUSSIAN FEDERATION .....	106
<i>I.A. Rovenskaya</i>	
CONCESSION AGREEMENTS IN WATER MANAGEMENT .....	111
<i>D.M. Budnitsky</i>	
ECOLOGIZATION OF WASTEWATER LEGISLATION .....	116
<i>V.A. Popkova</i>	
SOME ASPECTS OF THE THEORY AND PRACTICE OF PROTECTION OF WATER OBJECTS .....	121
<b>3. FEATURES OF LEGAL REGIME OF VARIOUS TYPES OF WATER OBJECTS AND WATER USAGE</b> .....	126
<i>Y.G. Zharikov</i>	
ISSUES OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL ENSURING SAFETY OF RESERVOIRS .....	126

<i>L.B. Sheinin</i>	
CONCERNING LEGAL REGIME OF RESERVOIRS OF ENERGETIC PURPOSE .....	129
<i>L.V. Stolyarova</i>	
«RIGHT» TO PROTECT SWAMPS .....	135
<i>N.N. Melnikov</i>	
FEATURES OF THE WATER AND ENVIRONMENTAL LEGISLATION CONCERNING CREATION OF ARTIFICIAL LAND AREAS .....	139
<i>E.C. Boltanova</i>	
THE CONSTRUCTION OF ARTIFICIAL WATER OBJECTS ON THE LAND: QUESTIONS OF OWNERSHIP .....	143
<i>E.S. Kats</i>	
THE SYSTEM OF LONG-TERM FISHERY MANAGEMENT .....	147
<i>G.P. Shalyapin</i>	
FEATURES OF RELATIONSHIPS CONCERNING USAGE OF THE PONDS FOR FISH FARMING .....	152
<i>O.A. Lyapina, S.O. Lipilin</i>	
LEGAL PROTECTION OF AQUATIC HABITATS OF BIOLOGICAL RESOURCES: RUSSIA AND THE CHALLENGES OF OUR TIME .....	156
<i>N.S. Kudelkin</i>	
USE OF WATER OBJECTS FOR EXPLORATION AND MINING PURPOSE .....	160
<i>V.E. Churkin</i>	
THE ESTABLISHMENT AND COMPLIANCE OF AREAS WITH SPECIAL CONDITIONS FOR LAND USAGE .....	162
<i>O.A. Zolotova</i>	
THE LEGAL REGIME OF LAND ZONES OF SANITARY PROTECTION OF SOURCES OF DRINKING WATER .....	164
<i>L.P. Hromova</i>	
RULES OF LAND USE AND DEVELOPMENT: ENFORCEMENT OF SANITARY PROTECTION ZONES OF DRINKING WATER SOURCES AND DOMESTIC PURPOSES .....	168
<i>V.A. Evsegneev</i>	
THE COMPLEX OF PROTECTIVE STRUCTURES IN ST. PETERSBURG: LEGAL ISSUES .....	173
<i>M.A. Rybakov</i>	
FEATURES OF THE LEGAL REGULATION OF ACTIVITIES IN FLOODED AREAS .....	179

<i>R.N. Basyrov</i>	
COMMERCIAL WATER: QUALIFICATION UNDER THE CURRENT LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION .....	183
<b>4. LEGAL PROTECTION OF WATER OBJECTS: INTERNATIONAL AND NATIONAL ASPECTS .....</b>	<b>188</b>
<i>I.O. Krasnova</i>	
TRANSBORDER RUSSIAN RIVERS – WATER OBJECT WITH A SPECIAL LEGAL REGIME .....	188
<i>S.Zh. Suleymenova</i>	
LEGAL REGIME OF LANDS OF WATER FUND OF KAZAKHSTAN AND OTHER CIS COUNTRIES .....	193
<i>A.N. Chertkov</i>	
GLOBALIZATION AND SOVEREIGNTY OF THE STATE THE FOCUS OF WATER RESOURCES .....	199
<i>Y.N. Platonov</i>	
ECOLOGICAL SITUATION IN THE ARCTIC: INTERNATIONAL AND POLITICAL ASPECTS .....	202
<i>O.V. Kulikova</i>	
LEGAL PROTECTION OF LIVING AQUATIC RESOURCES IN THE ARCTIC REGION .....	206
<i>V.V. Sevalnev</i>	
THE LEGAL REGIME OF PROTECTION OF WATER ACCORDING TO THE LAWS OF THE PRC .....	210
<i>T.V. Rednikova</i>	
LEGAL REGULATION OF PROTECTION OF WATER OBJECTS AS A HABITAT FOR LIVING AQUATIC RESOURCES IN DENMARK .....	216
<i>A.M. Solntsev</i>	
JOINT USAGE OF TRANSBOUNDARY RIVERS .....	220
<i>L.A. Kanaeva</i>	
IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION IN THE PROTECTION OF THE MARINE ENVIRONMENT FROM OIL POLLUTION .....	224
<i>N.I. Hludeneva</i>	
<b>PROTECTION OF THE MARINE ENVIRONMENT FROM POLLUTION: DESIGNING A NEW MODEL OF LEGAL REGULATION .....</b>	<b>230</b>
<i>A.V. Chernous</i>	
ECOLOGICAL ASPECTS OF MARINE POLICY OF EUROPEAN UNION .....	234

<i>E.N. Abanina</i>	
COMPLIANCE OF RUSSIAN WATER LEGISLATION WITH AIMS OF THE DECADE «WATER FOR LIFE» .....	238
<i>A.V. Kodolova</i>	
IMPROVEMENT OF LEGISLATION ON COMPENSATION FOR DAMAGE CAUSED TO THE ENVIRONMENT, DUE TO RUSSIA'S ENTRY INTO THE OECD .....	242
<i>E.A. Vystorobets</i>	
INTERECOLAW AND TRANSBOUNDARY WATERS: FORMS, SOURCES, CHALLENGES .....	246
<i>E.A. Belokrylova</i>	
LEGAL REGULATION OF RELATIONSHIPS IN THE SPHERE OF SAFE USE OF NANOTECHNOLOGY AND NANOMATERIALS .....	251
<i>M.V. Ponomarev</i>	
LEGAL REGULATION OF PROTECTION OF WATER OBJECTS FROM POLLUTION COMING FROM PRODUCTION AND CONSUME .....	254
<b>5. PREVENTION OF CORRUPTION SUPERVISION AND RESPONSIBILITY IN WATER RELATIONSHIPS .....</b>	<b>259</b>
<i>V.S. Eliseev</i>	
THE RATIO OF PRIVATE AND PUBLIC CONTRACTS OF WATER USAGE: ISSUES OF COMBATING CORRUPTION .....	259
<i>D.O. Sivakov</i>	
A HOLISTIC LEGAL VIEW OF WATER MANAGEMENT AND ACTUAL ISSUES OF COMBATING CORRUPTION .....	262
<i>O.A. Romanova</i>	
OWNERSHIP OF PONDS AND QUARRIES – CORRUPTION RISKS .....	266
<i>A.Y. Vinokurov</i>	
ISSUES OF LEGAL REGULATION OF STATE SUPERVISION IN THE WATER INDUSTRY .....	269
<i>E.I. Mayorova, N.Y. Goncharuk, G.G. Omelyanyuk</i>	
FORENSIC EXAMINATION OF THE ECOLOGICAL STATE OF WATER OBJECTS .....	273
<i>L.I. Broslavsky</i>	
CLAIMS FOR WATER PROTECTION IN THE UNITED STATES .....	277
<i>N.G. Narysheva</i>	
METHODS FOR DETERMINING THE AMOUNT OF DAMAGE CAUSED TO WATER OBJECTS .....	281

<i>O.A. Lekareva</i>	
PUBLIC AUTHORITIES IN MOSCOW TO ENSURE PROTECTION OF WATER OBJECTS .....	285
<i>E.A. Pozdnyakova</i>	
LEGAL REGULATION OF PROTECTION AND USAGE OF COASTAL LINE OF RIVERS BASED ON EXPERIENCE OF ORENBURG DISTRICT .....	289
<i>K.A. Krasnova, P.N. Korobets</i>	
THE NEED FOR ADJUSTMENT OF THE CRIMINAL LAWS OF THE RUSSIAN FEDERATION FOR THE ILLEGAL PRODUCTION (CATCH) OF AQUATIC BIOLOGICAL RESOURCES.....	293
<i>S.A. Gromykin</i>	
NEW METHODS OF CALCULATING THE AMOUNT OF HARM CAUSED TO AQUATIC BIOLOGICAL RESOURCES .....	297
<i>M.B. Guseynova</i>	
FEATURES OF LEGAL LIABILITY FOR DAMAGE CAUSED TO WATER OBJECTS DUE TO VIOLATION OF WATER LEGISLATION .....	300
<b>RECOMMENDATIONS OF SCIENTIFIC CONFERENCE «WATER LEGISLATION AND ENVIRONMENTAL CHALLENGES» .....</b>	<b>305</b>

## ПРЕДИСЛОВИЕ

15 июня 2012 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ состоялась научно-практическая конференция с международным участием на тему: «Водное законодательство и экологические вызовы». Долгое время научная общественность уделяла недостаточное внимание данной тематике. При всем нарастании мировых и отечественных водных проблем в России немного узких специалистов в области правового регулирования водных отношений; на тему водного законодательства редко проводятся конференции и круглые столы.

Перед конференцией была поставлена цель: провести всесторонний и поэтапный анализ водного законодательства и непростой практики его реализации, а также наметить оптимальные пути развития правового регулирования в области использования, охраны и восстановления водных объектов.

В материалах конференции отразилась научная полемика относительно тенденций правового регулирования водных отношений, вопросов реализации Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Правительством от 27 августа 2009 г. № 1235-р) и Федеральной целевой программы «Чистая вода» на 2011–2017 гг. (утв. постановлением Правительства РФ от 22 декабря 2010 г. № 1092). Была раскрыта проблематика права собственности и иных прав на водные объекты, обсуждены договорные и разрешительные механизмы регулирования использования водных объектов, бассейновые и иные методы управления охраной вод, порядок водопользования в России и зарубежных государствах.

В сборнике присутствует богатая палитра мнений ученых и практиков столицы и регионов, органов власти разных уровней, природопользователей, общественных организаций. Сборник материалов направлен на формирование у общественности объективного взгляда на такое сложное правовое явление, как водное законодательство и его реализация. При этом данная отрасль отечественного законодательства осмыслена в динамике ее развития.

В XIX веке немало исследований, принадлежащих перу отечественных ученых, посвящалось отдельным сторонам водного хозяйства и его «правовой нормировке» (как выражались в то время). В начале XX века стараниями видного юриста Д.С. Флексора в России начало складываться представление о водных отношениях и о водном праве<sup>1</sup>. В советский период некоторые исследования

<sup>1</sup> См.: Флексор Д.С. Действующее законодательство по водному праву.

в области водных правоотношений проводили Л.И. Дембо и В.И. Корецкий<sup>1</sup>. В конце 60-х начале 70-х гг. XX века в СССР и союзных республиках явственно сложилось водное законодательство. Этому немало способствовал известный юрист-эколог, член-корреспондент АН СССР О.С. Колбасов (1927–2000 гг.)<sup>2</sup>, специалисты из Казахстана и Средней Азии (С. Байсалов, А. Еренов, У. Илебаев). На рубеже веков большое внимание этой проблематике уделяли и уделяют С.А. Боголюбов<sup>3</sup> и Г.А. Волков, О.Л. Дубовик<sup>4</sup>, а также Л.А. Тимофеев<sup>5</sup>, Т.Г. Калинин<sup>6</sup>, Л.Б. Шейнин<sup>7</sup>.

При всей изменчивости социально-экономических условий Российской империи, СССР, Российской Федерации за последнее столетие остается неизменным принципиальное правовое положение об исключительно государственной собственности на водный фонд (за редкими исключениями). В этом отечественное водное право и законодательство совпадает с основными чертами правового регулирования водных отношений зарубежом. Да это и не мудрено: право собственности на незаменимые для человека пресные воды должно служить общественным (публичным) целям и задачам. Без названного принципиального законоположения государство и общество в целом не смогут преодолеть пресловутый «водный кризис» — составную часть экологического кризиса.

---

Систематический сборник указаний об орошении, обводнении, осушении, судоходстве, сплаве, пользовании водою для промышленных целей, рыболовстве, минеральных источниках и пр. с разъяснениями Гражданского кассационного департамента Правительствующего Сената. СПб., 1912.

<sup>1</sup> См.: Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948; Корецкий В.И. Вопросы кодификации советского водного законодательства. Сталинабад, 1961. С. 39.

<sup>2</sup> См.: Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972; Водное законодательство в СССР. М., 1972.

<sup>3</sup> См.: Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / отв. ред. С.А. Боголюбов. М., 1997. С. 336; Боголюбов С.А., Волков С.А., Сиваков Д.О. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. С.А. Боголюбов. М., 2007. С. 248.

<sup>4</sup> См.: Практический комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / под ред. О.Л. Дубовик. М., 2007.

<sup>5</sup> См.: Тимофеев Л.А. Правовые основы предупреждения и ликвидации последствий вредного воздействия вод. Саратов, 2004. С. 124.

<sup>6</sup> См.: Калинин Т.Г. Формирование и развитие водного права России (публичные и частноправовые аспекты). М., 2010. С. 200.

<sup>7</sup> См.: Шейнин Л.Б. Правовой режим государственных ирригационных систем. М., 1978. С. 200.

На рубеже тысячелетий экологические, в том числе и водные, проблемы нарастают и обостряются как в России, так и во всем мире. До тех пор, пока природоохранные расходы будут вынужденными тратами для бизнеса и государства, чистоту такого незаменимого для человека ресурса, как воды, нам не отстоять. Именно поэтому необходима экологизация не только правовой системы, но и глобального сознания всего человеческого общества. В этом смысле России с ее богатыми водными ресурсами, с высоким уровнем негативного воздействия на них, неиссякаемым правовым нигилизмом и укоренившейся коррупцией предстоит ответить на эти вызовы XXI века.

Жаркие дискуссии по проблематике конференции, активное участие юристов из зарубежных государств, отражены в Сборнике материалов по возможности при сохранении авторского стиля. Разделы Сборника посвящены теоретико-методологической основе водного законодательства, государственному регулированию водопользования, правовому режиму отдельных видов водных объектов, особенностям правового регулирования отдельных видов водопользования, системе охраны водного фонда России, непростым вопросам надзора и ответственности в области водных правоотношений.

Надеемся, что состоявшаяся конференция и опубликование ее материалов послужат благородному делу охраны вод и природы планеты.

С.А. Боголюбов,  
Д.О. Сиваков,  
О.А. Золотова

# 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Ю.А. Тихомиров,

*доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ,  
действительный член Международной академии  
сравнительного правоведения*

## Теоретико-практический взгляд на водное право

Тема научно-практической конференции, предлагаемая для обсуждения, отражает очень острые проблемы, имеющие национальный и международный характер. Экологическая тематика стала глобальной, давно уже вышла (хотя она никогда и не пряталась за национальные границы) за пределы отдельных государств, но здесь бесспорно присутствует правовая взаимосвязь того, что делается в каждой стране и во всем мире. Сравнительное правоведение в экологической сфере — направление очень важное для юридической науки и правовой практики и, конечно, для смежных наук и смежной практики.

Экологическая сфера в широком смысле слова — это сфера природоохранная и сфера природоресурсная, которые становятся очень существенными для понимания, изучения, регулирования общественного бытия. В понимании этих сфер существует традиционная односторонность; можно применить известный афоризм о том, что специалисты всегда имеют одну точку зрения и смотрят одним глазом только на одну сторону изучаемого явления. Экологическая сфера не должна рассматриваться как одна из «рядовых» сфер воздействия государства, как одна из сфер правового регулирования.

В области, например, административных, трудовых, имущественных отношений, как правило, понятны границы правового регулирования. Но экологическая сфера в этом смысле не является такой узкоспециализированной, поскольку представляет собой общую базу, базис развития страны, государства и, естественно, жизнедеятельности людей. Это очень важный момент, потому что возникает некие универсальные экологические императивы, в том числе и правовые, обязательные для других, если не всех, отраслей права.

Раньше мы видели два главных императива — международный и конституционный; в настоящее время экологические правовые императивы выдвигаются на передний план, причем это доступно взгляду не только специалиста-отраслевика, но и каждого челове-

ка, живущего на планете, которая становится все более и реальнее уязвимой, требующей к биосфере особого отношения. В нашем институте десятки лет обсуждаются темы «Экологические императивы в законодательстве», «Правотворчество в сфере экологии», «Институты экологического права», выпускаются соответствующие монографии. Один из сегментов этой сферы — воды, водные ресурсы, водные объекты; не случайно наши веселые комедии связаны с водой — «Волга-Волга», «Верные друзья», «Три плюс два», «Полосатый рейс», а также серьезные ленты, например, «У озера» с В. Шукшиным и Н. Белохвостиковой в главных ролях.

Если по поводу леса все наслаждаются, по поводу травы — радуются, то без воды — никуда. Это — удивительный ресурс, имеющий разное предназначение: естественный элемент природной среды, громадный питьевой, промышленно-производственный, рыбный, рекреационный, болотный и т.п. ресурс. Разное предназначение водных ресурсов требует различных правовых режимов их сохранения и использования. Не случайно в последнее время появились климатическая, экологическая, водная доктрины, концепции и др., утвержденные Президентом РФ: жанр новый и интересный в нашей государственно-правовой жизни. В Национальном исследовательском центре «Высшая школа экономики» написана и защищена диссертация о доктринах как источниках права в правовых системах. В данном случае это существенно, потому что создается такая устойчивая политика нормативной ориентации развития страны, организации разных сфер общества. Здесь важно, что государство в целом считает это явление существенным, а экологическая функция стала одной из важнейших функций государства со всеми своими компонентами и последствиями.

В сфере регулирования водных ресурсов наблюдается некоторый прогресс, но он не связан с тем, что появился Водный кодекс РФ, потому что страна не может не иметь подобных кодифицированных актов, таких как Земельный, Лесной, Градостроительный кодексы РФ, федеральные законы о недрах, о животном мире, об атмосферном воздухе; так всегда было, и с этими законами живут многие страны.

Но режимы, которые создает водное законодательство, очень существенны, и если исходить из того, что водный ресурс имеет несколько предназначений и целевых ориентиров, то так ли они обеспечиваются водным законодательством, которое у нас двухуровневое. И здесь предстоит исследовать, в какой мере удачно проведен водораздел в сфере водного законодательства на уровне Федерации и субъектов РФ, а также муниципальных образований. Бесперывно происходит перемещение полномочий между Федерацией и субъектами, между субъектами и Федерацией, органами местного самоуправления.

Частое изменение разграничения полномочий стало дурной болезнью; невозможно системы управления и регулирования все время переворачивать с боку на бок, в том числе в экологической сфере. Управление лесами было на федеральном уровне, пять лет назад оно спустилось в основном в ведение субъектов РФ, затем опять частично после трагических пожаров 2010 г. поднимается на федеральный уровень с подчинением службы Правительству РФ. Сейчас Федеральная служба лесного хозяйства опять передана в ведение России — Министерства природных ресурсов и экологии РФ. Нужны научные критерии разграничения полномочий, потому что иначе все в этой сфере очень запутается и станет противоречивым; субъективные восприятия и волюнтаристские решения могут толкать к ошибочным результатам, а ведь принимаемые нормативные правовые акты действуют неодномоментно, рассчитаны на неопределенное количество случаев, не исчерпываются исполнением.

Проблемы экологического, природоресурсного, водного законодательства связаны с большим потоком подзаконных актов, но это не примитивная связка закона и постановлений Правительства, рассматриваемая в учебных курсах конституционного и административного права. Принимается большой массив специализированных правовых актов и нормативных технических документов, цена и результативность которых может быть велика. Юристы чаще изучают классические правовые акты, но несколько затуманивается взгляд, когда пытаются разглядеть громадный массив нормативных технических документов, который сопрягается, противоречит и развивается не так, как хотелось бы профессионалам.

Внутреннее регулирование, законодательное прежде всего очень тесно связано теперь, в отличие от прошлых столетий, с международно-правовой регуляцией в сфере водного хозяйства, лесного, земельного, фаунистического сегментов природы, что очень важно, потому что трансграничное перемещение природных объектов стало особенно ощутимо, и не уверен, что 200–300 лет назад славяне, которые жили на берегах великих рек, могли чувствовать, что кто-то выше по течению бросил мусор, испорченное дерево, и они повлекут за собой неприятные последствия. Теперь это слишком очевидно и дискуссии возникают на реке Дунай, на многочисленных пограничных реках, в том числе между Китаем и Россией.

Наше государство активно принимает к исполнению разные международные правила и стандарты, которые довольно медленно внедряются и используются. Важно, как высокие стандарты реализуются, в какой мере они проникают в нашу жизнь, в нашу нормативную регуляцию и, главное, в практическую деятельность. К сожалению, немало таких международных регуляторов остаются в стороне,

и это огорчает наше общество, не способствует наведению экологического, водного правопорядка. Сейчас актуальны методы оценки регулирующего воздействия и правового мониторинга для определения эффективности законодательства.

Еще один аспект связан с тем, как организовано управление регулируемые отношениями в сфере водных ресурсов. Это существенная сторона; почти во всех российских Кодексах, кроме Уголовного, есть раздел «управление в данной сфере», есть такие разделы в Земельном, Лесном, Водном кодексах РФ. Управление — это, как правило, командная система воздействия субъекта на объект, но здесь появляется много современных методов регулирования и воздействия, в частности, экономический механизм. Он не вполне еще продуман и не вполне отрегулирован: должно быть выгодно поступать по закону, не выгодно — вопреки закона.

Многие экономические и экологические виды деятельности осуществляются национальными, международными структурами с точки зрения критерия, имеющего себестоимость и прибыль. Императив экологический нередко остается в стороне и давно замечено, что приезжающие заморские гости со своими производствами и будущими отходами мало учитывают или даже не знают, а порой игнорируют наши экологические требования. Правда, озеро Байкал начало загрязняться давно, еще в 1960-х гг. во времена премьерства А.Н. Косыгина в связи с созданием целлюлозно-бумажного комбината. К сожалению, заморские гости тоже показывают дурной пример в этом отношении. Поэтому экономическое стимулирование экологического и иного бизнеса должно быть учтено в процессе осуществления правового регулирования предпринимательской деятельности.

В поездках по Германии я нередко обращал внимание на то, что экологическое законодательство в целом развито очень мощно, причем за счет преимущественно стимулирующих методов; карательное, «наказательное» тоже есть, но, как объясняли представители корпораций, на первой стадии, когда разрабатывается технический проект, приоритетное внимание уделяется экологически чистым процессам. У нас это чаще бывает на последних стадиях, либо по сдаче объекта в эксплуатацию, либо уже на этапе функционирования производства.

Потом затраты на устранение экологических потерь многократно превышают то, что могло быть заложено сразу в проекте. Природосберегающие, «чистые», новейшие технологии должны быть в полной мере использованы. Как стимулировать бизнес? Давно движется проект закона об экономическом стимулировании в экологической сфере, он идет, спотыкается. Бизнес не очень в этом заинтересован, потому что многие ошеломлены до сего дня целью прибыли, хотя социальные критерии стали уже важнее, они отодвигают меркантильность на второй план.

Обращает на себя внимание то, что проблема гражданина, человека в сфере водных ресурсов очень существенна. Это не проблема лишь того, что гражданин может пользоваться благами природы и чистой, прозрачной водой: не везде еще можно пить ладошками как в Финляндии, во Франции, где из под крана в графине к обеду подают чистую воду. Но гражданин чувствует себя свободным от обязательств в этой сфере. Поэтому экологическое воспитание здесь пока проигрывает, оно ущербно, скользит по поверхности.

Расставим акценты: в нашем праве делается акцент карательный, стихийно-наказательный. Сначала закон появляется на поверхности, живет сам по себе, потом он обрушивается ввиду правонарушений и даже преступлений, вступают в бой юридические санкции. Стимулирующий, поощрительный элемент появляется не часто, гражданин не считает себя обязанным знать экологические требования и пользоваться нормами, позволяющими беречь водные ресурсы, поэтому встречается с этими предписаниями тогда, когда к нему предъявляются претензии и даже обвинения в загрязнении, в захвате либо ином неправомерном использовании водоемов, их прибрежных полос.

Еще нет элемента надлежащего правосознания, бережного отношения к воде как источнику жизни. Не случайно проблема вод стала ключевой для Европейского союза: не могу забыть, как десятки лет назад во Франции познакомился с дамой, которая является комиссаром по воде Европейского союза — до сего дня не могу забыть эту оригинальную должность. Это показывает, как нужно действовать в этой сфере: не только посредством принятия норм, не только деятельностью уполномоченных государственных органов, экономических методов и структур, но и через восприятие, экологическое образование, природоохранное просвещение каждого человека.

С.А. Боголюбов,

*заведующий отделом аграрного, экологического  
и природоресурсного законодательства ИГиСП,*

*доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ*

## Противодействие коррупции в сфере общего пользования водными объектами

Разворачивающаяся в России борьба с коррупцией приобретает разнообразные формы — совершенствование нормативно-правовой базы противодействия коррупции, ориентирование судов на применение более жестких наказаний за нее, создание обстановки нетерпимости к коррупционерам и неотвратимости наказаний за соот-

ветствующие правонарушения, координация как противодействия коррупции, так и научных исследований в этой области.

В целях реализации этих планов и мероприятий проводятся семинары, форумы, симпозиумы, обучающие занятия, научно-практические и теоретические конференции, школы, мастер-классы и т.п. Представляется, что для придания этим формам противодействия коррупции более конкретного характера целесообразно обращать внимание на непосредственные сферы ее распространения с анализом состояния и пробелов законодательства, практики его реализации, направлений предупреждения и преодоления.

Среди коррупционных вызовов XXI века, касающихся использования и охраны вод, представляется одним из основных доступ граждан к водным объектам или, иначе говоря, общее пользование водными объектами. Под принципом общего или публичного водопользования можно понимать относительно свободное для граждан, для населения комплексное использование водных богатств для рекреации, охоты, любительского и спортивного рыболовства, сбора и заготовки водных биологических ресурсов.

За рубежом используется термин «социальное водопользование», предполагающее создание наилучшей среды для жизни людей, включая как природную среду жизни, так и традиционные способы использования вод местным населением (от купания, стирки белья, рыболовства, до катания на лодках, плотках).

Применяется за рубежом и «водопользование рекреационное» — формы и способы использования вод для рекреации, совокупность явлений, возникающих в связи с эксплуатацией вод для отдыха (в том числе туризма), то есть не только процесс потребления благ, но и как результат воздействия этого потребления на человека (терапевтический, экономический и другие эффекты), воздействие отдыхающего человека на природу<sup>1</sup>.

В 1990-х гг. в природоохранном, водном законодательстве использовались термины «общее природопользование, водопользование», осуществлявшиеся без применения специальных устройств и механизмов, но противопоставлявшиеся «специальному природопользованию, водопользованию», осуществлявшемуся с применением специальных устройств и механизмов.

В законодательстве XXI века эти понятия должного продолжения и широкого распространения не получают, хотя в водном праве присутствовали «общее водопользование», противопоставляемое

<sup>1</sup> См.: Реймерс Н.Ф. Природопользование. М., 1990. С. 272, 273, 406; Защита прав на природные ресурсы / под ред. С.А. Боголюбова. М., 2009. С. 85–103, 280–299.

«обособленному водопользованию». Представляется, что применительно к водам общее или публичное водопользование приобретает повышенное значение в связи с актуализацией социальной задачи государства, предусмотренной в ч. 1 ст. 7 Конституции РФ и посягательством со стороны коррупционного бизнеса на участки водоемов, обводненные карьеры, пруды.

В последнее десятилетие наблюдаются рост культурных и связанных с ними рекреационных потребностей граждан и одновременно неоднократные попытки посягательства на общее пользование водными объектами как со стороны законодателя, так и практики, что обуславливает более подробное научное обоснование существования и реализации указанного основополагающего принципа водного права, подвергаемого испытанию на коррупционные проявления.

Как и другие нормы экологического, природоресурсного, водного права, общее (публичное) использование водных объектов основывается на положениях ч. 1 ст. 9 (О природных ресурсах как основе жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории), ч. 2 ст. 36 (О ненанесении ущерба окружающей среде и нарушении прав и законных интересов других лиц), ст. 42 (О праве каждого на благоприятную окружающую среду) и ст. 58 (Об обязанности каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам) Конституции РФ.

Научный принцип водного права в виде нашего понимания общего водопользования получает и более конкретное и более общее подтверждение в водном и ином российском законодательстве, в том числе в Федеральных законах «О животном мире», «Об охоте и охотничьем хозяйстве», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Земельном, Градостроительном и Водном кодексах РФ, в Концепции развития гражданского законодательства РФ.

Реализация принципа общего водопользования обеспечивается применением ряда других принципов и норм водного права. Водный кодекс (ВК) РФ, введенный в действие с 1 января 2007 г., содержит ст. 3 «Основные принципы водного законодательства», среди которых: 5) приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования; 7) равный доступ физических лиц, юридических лиц к приобретению права пользования водными объектами, за исключением случаев, предусмотренных водным законодательством.

Важными для нашей темы принципами водного законодательства являются: б) участие граждан, общественных объединений в решении вопросов, касающихся прав на водные объекты, а также их обязанностей по охране водных объектов. Граждане, общественные

объединения имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на водные объекты при их использовании и охране.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством РФ. К этому принципу примыкает принцип 12): гласность осуществления водопользования. Решения о предоставлении водных объектов в пользование и договоры водопользования должны быть доступны любому лицу, за исключением информации, отнесенной законодательством РФ к категории ограниченного доступа.

Задачи современной науки предполагают хотя бы краткую оценку эффективности либо неэффективности основных принципов права, привлечение внимания к тем из них, которые в настоящее время приобретают фундаментальное значение, становятся наиболее актуальными в свете противодействия коррупции, способствуют обеспечению предсказуемости и стабильности водного и иного природоресурсного законодательства, его развитию в соответствии с нормами-принципами Конституции РФ и социально-политической ситуацией в стране и в мире. Это необходимо и неизбежно для эффективного обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду, на масштаб участия граждан в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на воды и иные компоненты окружающей среды, на неправомерное их использование.

Обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности и здоровья человека является основным принципом охраны окружающей среды, конкретизируемым в ст. 34 «Резервирование источников питьевого водоснабжения», ст. 37 «Цели водопользования», ст. 43 «Использование водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения», ст. 49 «Использование водных объектов для лечебных и оздоровительных целей», ст. 50 «Использование водных объектов для рекреационных целей», ст. 51 «Использование водных объектов для целей рыболовства и охоты», ст. 64 «Зоны, округа санитарной охраны водных объектов, водные ресурсы которых являются природными лечебными ресурсами», ст. 66 «Особо охраняемые водные объекты» Водного кодекса РФ<sup>1</sup>.

Реальное противодействие коррупции предполагает необходимость поиска и реализации предложений о наведении водного право-

<sup>1</sup> См.: Гогаева М.Т. Правовой механизм принятия экологически значимых решений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

порядка. Избавляясь от сиюминутных эмоций, полезно изучать и понимать соотношение принципов и актов законодательства, уровня их использования, формулировать некоторые научно-практические выводы, чтобы не допускать прежних ошибок, обеспечить мониторинг, модернизацию законодательства на основе провозглашенных принципов<sup>1</sup>.

Право каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ) предполагает права на осуществление использования водных объектов, предусмотренные в ст. 39 ВК РФ, согласно которой собственники водных объектов (в том числе РФ, субъекты РФ, муниципальные образования), водопользователи обязаны не допускать нарушение прав других собственников водных объектов, водопользователей, выполнять иные, предусмотренные федеральными законами обязанности. Между тем практика захвата прибрежных полос, прудов и обводненных карьеров настораживает и свидетельствует о наличии тенденции к ограничению свободного пребывания граждан на водных объектах, к неумелому и необоснованному установлению элементов частной собственности на водные объекты в России<sup>2</sup>.

Законодательством РФ предусматриваются гарантии осуществления общего водопользования. В соответствии со ст. 5 ВК РФ поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии. Согласно ч. 1 ст. 6 ВК РФ поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, то есть общедоступными водными объектами, если иное не предусмотрено в ВК РФ. Каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено в ВК, других федеральных законах (ч. 2 ст. 6 ВК).

Общее использование водных объектов осуществляется в соответствии с правилами охраны жизни людей на водных объектах, утверждаемыми в порядке, определенном Правительством РФ, а также исходя из устанавливаемых органами местного самоуправления правил использования водных объектов для личных и бытовых нужд (ч. 3 ст. 6 ВК). На этом участке регулирования водных отношений при-

<sup>1</sup> См.: Боголюбов С.А., Жариков Ю.Г., Емельянова В.Г., Панкратов И.Ф. Комментарий к Закону Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды». М., 2000. С. 17–18; Черепанова Е.В. Формирование модели отраслевого правового мониторинга // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 123–129.

<sup>2</sup> См.: Боголюбов С.А., Волков Г.А., Сиваков Д.О. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2007. С. 248.

существует некоторая возможность злоупотреблений, однако требования публичности, гласности не способствуют их распространению.

На водных объектах общего пользования могут быть запрещены ряд действий, в том числе установлены запреты в случаях, предусмотренных законодательством РФ и субъектов РФ (ч. 4 ст. 6 ВК). Информация об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования согласно ч. 5 ст. 6 ВК предоставляется жителям населенных пунктов органами местного самоуправления через средства массовой информации и посредством специальных информационных знаков, устанавливаемых вдоль берегов водных объектов, иными различными способами. Здесь можно выразить недоумение в связи с тем, почему только «жителям населенных пунктов»? А остальным?

Полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса) предназначается для общего пользования. Ее ширина составляет двадцать метров, за исключением каналов, рек и ручьев, протяженность которых не более десяти километров, где она составляет пять метров. Каждый гражданин вправе пользоваться без использования механических транспортных средств береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для любительского и спортивного рыболовства, для причаливания плавучих средств (ч. 6 и 8 ст. 6 ВК РФ).

Любые покушения на принцип сохранения санитарно-гигиенических, оздоровительных функций вод и права каждого на благоприятную окружающую среду, на обеспечивающее их право свободного пребывания на водных объектах, может означать посягательство на выполнение ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, и ч. 3 той же статьи, согласно которой права могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности и здоровья<sup>1</sup>.

Призывы к созданию гражданского общества, к учету общественного мнения должны подкрепляться конкретными делами органов власти, конструктивным механизмом их формирования, всестороннего фиксирования, своевременного компетентного рассмотрения и учета обращений граждан с участием представителей общественных объединений и специалистов, которые также активно возражают

<sup>1</sup> См.: Международное и национальное регулирование экологической сферы общества / отв. ред. Ю.С. Шемшученко, С.А. Боголюбов. М., 2012; Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003; Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права. М., 2011. С. 507–533.

против ограничений спортивного и коммерциализации любительского рыболовства и охоты<sup>1</sup>.

Проблемы публичного водопользования неоднократно обсуждались в Высшем экологическом совете при Комитете по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы РФ различного состава, в его секциях, в самом Комитете. Общественность, включенная в состав секций Совета, выступала против ограничения общего использования водных объектов, поскольку недопустимы неоправданные и самовольные захваты акваторий водоемов, неразбериха в разграничении компетенции федеральных, региональных, муниципальных и иных исполнительных органов в области охраны и рационального использования вод, частая и неоправданная смена и подмена их полномочий, деэкологизация водного и иного российского законодательства<sup>2</sup>.

Нарушения законодательных требований общего водопользования происходят, в том числе, из-за отстранения общественности от обсуждения и принятия важных природоохранных решений, свидетельствуют о непоследовательности и нестабильности водной политики. Соблюдение принципа общего водопользования зависит не только от свободного пребывания граждан на водоемах, в основном, с рекреационными целями, но от целеустремленного, общественно полезного, планомерного участия граждан в наведении земельного и водного правопорядка.

В России издавна развивался институт участия общественности в водопользовании и охране окружающей среды в форме организации общественных инспекций: наука и практика не раз обсуждали концепции их природоохранной деятельности — от самостоятельного проведения рейдов и наложения административных взысканий через дружины и товарищеские суды до «примыкания» к специально уполномоченным государственным органам и выполнения поручений исключительно по их заказам и под их контролем.

Функционировали общественные охотничья, рыбоохранная, водная, сельскохозяйственная, природоохранная (экологическая) и другие инспекции, что означало передачу части государственных

<sup>1</sup> См.: Мониторинг законодательства о лесах и животном мире / редколл. С.А. Боголюбов, Д.Б. Горохов, Д.О. Сиваков. М., 2012; Юридическая ответственность за экологические правонарушения / отв. ред. О.Л. Дубовик. М., 2012. С. 169; Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 528.

<sup>2</sup> См.: Голиченков А.К. Экологическое право России: учебное пособие для вузов. М., 2012. С. 512; Боголюбов С.А. Развитие экологического права в России. Формирование, состояние и система. М., 2012. С. 259.

функций общественности, реализацию перманентного конституционного принципа участия народа во власти и в управлении (ч. 2 ст. 3, ч. 1, 4 и 5 ст. 32 Конституции РФ)<sup>1</sup>.

За активное участие в охране и защите вод общественные водные инспекторы должны поощряться органами местного самоуправления и органами управления водным фондом. Разумеется, решение задач охраны вод общественностью на основании утвержденного государственным органом положения во многом зависит от зрелости, активности и правовой культуры граждан и должностных лиц, организации их взаимодействия и взаимопонимания с курирующим государственным органом в деле противодействия коррупции.

Склонность к сокращению участия общественности в реализации принципов и требований водного законодательства ведет к устранению и отчуждению населения от аппарата служащих, порождает коррупционность работников публичной власти, размывает реализацию принципа сочетания государственных и общественных усилий. Ситуация с состоянием водного фонда свидетельствует, что тенденция игнорирования общественных сил приводит к апатии граждан, возникновению и наращиванию противоречий в использовании и охране вод, иных природных ресурсов.

Устранение общественных инспекций от поддержки дела государственной важности еще больше увеличивает нагрузку на и без того немногочисленный штат Федерального агентства водных ресурсов, снижает воспитательные возможности общественного инспектирования, устраняет его от информирования органов публичной власти о совершаемых правонарушениях, в том числе о коррупционных проявлениях. А они здесь не редки: при попустительстве и с согласия муниципальных и государственных служащих происходит самовольный захват прибрежных земель, береговые полосы огораживаются собственниками земельных участков, акватории вод занимаются незаконными сооружениями и стоянками судов, предпринимаются попытки взимания платы за проход по берегу, чем существенно ограничивается общее водопользование<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Боголюбов С.А. Природоохранительная деятельность общественности: правовые формы. М., 1989; Залиханов М.Ч., Степанов С.А. Технологические и политические аспекты современной экологической политики России // Бюллетень «Использование и охрана природных ресурсов в России». 2010. № 5. С. 116–120; Справочник государственного инспектора. М., 2002.

<sup>2</sup> См.: Экологические положения конституций / под ред. Е.А. Высторобца. М.; Уфа, 2012. С. 385; Боголюбов С.А. Экологическое (природоресурсное) право: учебник. М., 2010. С. 154–168; Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права: монография. М., 2011. С. 225–250.

Экологическая доктрина Российской Федерации, одобренная Правительством РФ в 2002 г., Энергетическая доктрина РФ, утвержденная Президентом РФ в 2009 г., проекты Программы социально-экономического развития России до 2020 года, основ государственной экологической политики до 2030 года включают организационно-правовые меры по использованию и охране вод, которые основаны на вышеуказанном принципе общего водопользования, иных принципах водного права и направлены на их реализацию.

Исключение ряда проектов градостроительной и иной хозяйственной деятельности из перечня объектов обязательной государственной экологической экспертизы и сужение сферы ее полномочий не исключают экологическую оценку водохозяйственных проектов и другой деятельности, связанной с публичным использованием и защитой вод, путем проведения общественной и государственной экологической экспертизы; на этом этапе могут приниматься действенные меры по предупреждению коррупции<sup>1</sup>.

Публичная подготовка и оценка проектов, реализация которых может оказать негативное воздействие на возможности общего водопользования, осуществляемая с помощью средств массовой информации, будет способствовать указанным в Конституции РФ и в ВК РФ целям удовлетворения потребностей граждан в окружающей природной среде и противодействию коррупции в этой сфере.

Н.Г. Доронина,

заместитель директора ИГиСР,  
доктор юридических наук

## Соотношение российского и международного права в части водного законодательства

Глобализация международных экономических отношений изменила в определенной степени отношение к праву. До начала экономических реформ предполагалось, что само понятие «система права» является «сугубо доктринальной конструкцией». Включение в Конституцию РФ в 1993 г. положения о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью

<sup>1</sup> См.: Кичигин Н.В., Пономарев М.В., Семьянова А.Ю. Об экологической экспертизе. Постатейный комментарий к Федеральному закону. М., 2006; Боголюбов С.А., Кичигин Н.В. Деятельность федеральных органов исполнительной власти по обеспечению экологической безопасности. М., 2007. С. 328–344; Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 447–476.

ее правовой системы (п. 4 ст. 15), по признанию некоторых ученых, изменило представление о самом понятии «система права».

Усиление взаимодействия различных государств в решении общечеловеческих проблем, к которым относится защита окружающей среды, выдвинула в числе первейших проблему взаимоотношения двух систем права: национальной и международной. Нельзя не согласиться с теми авторами, которые утверждают, что приведенная выше формула взаимодействия двух систем права, включенная в Конституцию РФ, имеет большое значение для активного участия России в международных связях<sup>1</sup>. В силу того, что Конституция предопределяет развитие отраслевого законодательства, приведенная норма позволяет использовать разнообразные правовые формы взаимодействия международного и национального права, повышать эффективность правового регулирования путем обращения к различным правовым механизмам в сфере защиты окружающей среды.

Для активного участия в международном разделении труда важно учитывать метод регулирования тех или иных отношений, чтобы эффективно пользоваться возможностями, которые дает та или иная правовая форма организации сотрудничества. Водное законодательство является отраслью законодательства, в котором в равной степени применяются метод административного и гражданско-правового регулирования.

При осуществлении международного сотрудничества широко применяются конвенции, направленные на унификацию норм гражданского права, например в части возмещения ущерба, так и конвенции, нормы которых носят императивный характер и которые применяются для целей регулирования внутригосударственных отношений по согласованию между договаривающимися государствами. К таким международным конвенциям относится, например, Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г. Россия ратифицировала в 1994 г. эту конвенцию, а в 2004 г. ратифицировала Киотский протокол к рамочной конвенции, в соответствии с которым государства-участники приняли международное обязательство выполнять требования по снижению выбросов в атмосферу парниковых газов. Как указывалось в литературе, протокол содержит в себе предписания, благодаря которым стало возможным формировать рыночный механизм решения глобальных экологических проблем<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Бахин С.В. Международная составляющая правовой системы России // Правоведение. 2007. № 66. С. 126.

<sup>2</sup> См.: Кичигин Н.В., Хлуденева Н.И. Правовой механизм реализации киотского протокола в России. М., 2009. С. 6.

В числе актуальных проблем российского законодательства продолжает рассматриваться проблема соотношения общих норм гражданского права и специального законодательства в той или иной сфере деятельности. Теоретическое и практическое значение проблемы соотношения гражданского и водного законодательства — это традиционный вопрос. Можно ли водное законодательство, представляющий собой большой массив нормативных актов, рассматривать как самостоятельную отрасль права? Основываясь на учении С.Н. Братуся о предмете и методе регулирования, трудно говорить о такой отрасли права как водное. Многие исследователи акцентируют внимание на то, что многие вопросы, возникающие в этой сфере деятельности, не имеют своего решения по причине отсутствия системного подхода к регулированию «водных» отношений. Классическое деление системы права на право публичное и частное, а также признание в силу этого отраслей публичного и частного права дает простор для творческого подхода и сочетания различных методов регулирования объектов, которые представляют ценность для всего общества как, например, земля, вода, воздух и т.д.

Следуя учению С.Н. Братуся, водное законодательство остается важным блоком законодательства. Мы стремимся усовершенствовать правовой механизм регулирования, основываясь на традиционном, классическом подходе к делению системы права на отрасли. В чем особенность этого подхода к водному законодательству? Можно было бы сказать, что проблема в данной сфере состоит, скорее, не в соотношении водного и гражданского законодательства, а, скорее, в соотношении водного и экологического законодательства. Также как и водное законодательство, экологическое право является по своему характеру комплексной отраслью законодательства. Экологическое законодательство также, как и водное законодательство, использует при правовом регулировании как меры административного воздействия, так и обращение к гражданско-правовой ответственности субъектов хозяйственной деятельности.

В соотношении с экологическим законодательством водное законодательство обладает своей спецификой, которая заключается в том, что оно в меньшей степени связано с международными обязательствами Российской Федерации. Экологическое право отличается более тесной связью с международно-правовым регулированием защиты окружающей среды, а также с действием международных конвенций в этой области. Если мы посмотрим на водные ресурсы как на самостоятельный предмет регулирования, то среди водных ресурсов можно выделить внутренние воды и внешние. К первым относятся реки, пруды, озера и т.д., и здесь международно-правовое регулирование имеет очень ограниченное применение. Но, с другой стороны,

есть экономическая зона, территориальное море и территориальные воды, в которые впадают внутренние реки. В этом смысле внутренние воды также можно рассматривать как общечеловеческие ресурсы, ценность, которая подлежит международной защите. Состояние озер, прудов и рек того или иного государства также оказывает влияние и на климат, и на среду обитания вне зависимости от существования государственных границ. От нашего поведения, от степени защищенности находящейся в границах нашего государства водной среды зависит состояние водных источников, имеющих непосредственный выход в территориальное море и в экономическую зону, где идет добыча биоресурсов различными государствами.

Водное законодательство, таким образом, имеет выход на международные обязательства, которые государство приняло на себя в части сохранения экологической безопасности окружающей среды, включая водные ресурсы.

Влияние международно-правовой составляющей настолько большое, что дает основание для утверждения, что именно сферу законодательства в области экологии можно рассматривать как самостоятельную часть национально-правовой системы (отрасль права). Это, по нашему мнению, было бы неправильно. Если мы в отношении водных ресурсов вправе говорить о соотношении гражданского и специального, например, водного законодательства, то в данном случае, когда мы говорим о внешних водных ресурсах, мы уже говорим о соотношении двух систем права. Две системы (национального и международного права) взаимодействуют по-своему. Международное право — это не только нормы международных договоров; это система, в которой, помимо норм международных договоров, действуют международные обычаи, создаваемые на основе достижения согласия между государствами по общим принципам регулирования. Нормы международного права не имеют санкций, не наказывают участника международно-правовых отношений так, как это происходит в рамках национально-правовых систем.

Но в международном праве действуют международные суды и арбитражи, чье решение имеет безусловный авторитет и признается источником права. Для того, чтобы государство исполняло международные обязательства в отношении водных ресурсов, следует рассматривать водные ресурсы как общечеловеческое достояние. Особенность такого подхода заключается в определении экономической составляющей в защите окружающей среды. Как уже говорилось, только с учетом особенности метода и предмета регулирования можно говорить о существовании самостоятельной отрасли права. В гражданско-правовом регулировании особенностью метода регулирования является возмещение ущерба стороной, причинившей вред.

В отношениях, которые связаны с международно-правовым обязательством государства о возмещении ущерба, в связи с причинением экологического вреда, в том числе и в отношении водных ресурсов, причинитель вреда не всегда может возместить в полном объеме причиненный ущерб. Как во внутренних, так и во внешних водных ресурсах государство, как правило, не в состоянии полностью возместить ущерб, причиненный водной среде. Вспомним катастрофу, которая произошла с разрушением нефтяной вышки в Мексиканском заливе. Колоссальный ущерб, который возникает в случае загрязнения водных ресурсов, не всегда можно полностью возместить даже при участии государства. Поэтому основной спецификой в выделении законодательства об экологии, в том числе и экологии водных ресурсов, является не возмещение ущерба, а, скорее, выплата компенсации, то есть определенной суммы в качестве, может быть, морального удовлетворения, предоставляемого потерпевшей стороне, в качестве возмещения ей причиненного вреда.

С точки зрения метода правового регулирования, в качестве приоритетного следует рассматривать метод гражданского права или возмещение вреда. Многие положения Гражданского кодекса РФ формулируют этот приоритет как общий принцип экологического права. В качестве «экологического приоритета», например, рассматривается действующая норма ст. 209 Гражданского кодекса РФ, где свобода собственника вещи ограничена обязанностью не причинять вреда окружающей среде. В представленном в Госдуме проекте федерального закона о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации «экологический акцент» был заменен более общим положением. В нем предусматривается обязанность собственника не нарушать «права и охраняемые законом интересы других лиц, а также устранять любое незаконное воздействие третьих лиц на эту вещь»<sup>1</sup>. Это обеспечит более широкую сферу применения норм гражданского законодательства при защите окружающей среды, в том числе и водных ресурсов.

Основной проблемой правового регулирования в сфере экологии является не столько признание права на возмещение ущерба, сколько определение его размера и подсчете суммы компенсации. Именно в этой в этой части наиболее востребованными являются дополнительные рычаги воздействия. Большую роль в защите водных ресурсов может играть обращение к международным договоренностям. Принцип справедливости, наиболее часто применяемый в международном праве, может прийти на помощь при определении суммы компенсации.

<sup>1</sup> Проект № 47538-6.

В настоящее время именно в международном праве ведется энергичный поиск справедливых решений проблемы возмещения любого вреда, в том числе и вреда, нанесенного водным ресурсам. Например, при реализации крупных инвестиционных проектов с иностранным участием нанесение ущерба инвестору, самим инвестором окружающей среде, иного вреда может вызвать сокрушительные, с экономической точки зрения, последствия. При этом основанием возникновения ущерба могут стать правомерные действия государства, связанные с защитой публичных национальных интересов; действия, связанные с виновным поведением физического или юридического лица, неправомерными действиями должностного лица, органа государства.

Проблемы водного законодательства, может быть, и занимают относительно скромное место по сравнению с экологическими проблемами, решаемыми на международном уровне. Однако и здесь можно использовать механизмы и опыт решения таких же проблем в международно-правовом регулировании.

Г.А. Волков,

*профессор кафедры экологического и земельного права  
юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова,  
доктор юридических наук*

### Правовой режим прудов и обводненных карьеров: пробелы в законодательстве

1. В Водном кодексе РФ (ВК РФ) 1995 г.<sup>1</sup> установлена федеральная собственность на водные объекты, за исключением обособленных водных объектов (замкнутых водоемов), которые могли находиться в собственности Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований и в частной собственности.

Однако определение обособленного водного объекта (замкнутого водоема) в нем было такое<sup>2</sup>, что ни один естественный обособленный водный объект (замкнутый водоем) не мог находиться в частной собственности или муниципальной собственности.

Если исходить из буквального смысла определения, можно сделать вывод, что к обособленным водным объектам могли быть отнесены лишь имеющие гидроизоляцию искусственные водоемы типа бассейнов и фонтанов. Однако вода в таких водоемах изъята из

<sup>1</sup> Утратил силу.

<sup>2</sup> Обособленный водный объект (замкнутый водоем) — небольшой по площади и непроточный искусственный водоем, не имеющий гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами. — *Прим. авт.*

природной среды, не находится с ней в экологической взаимосвязи. Такие водоемы не могли являться объектом водных отношений. Поэтому определение обособленных водных объектов практически исключало возможность нахождения водных объектов в частной или муниципальной собственности.

В ВК РФ 2006 г. сохранена федеральная собственность на подавляющее большинство водных объектов.

Исключение составляют пруды, обводненные карьеры, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту РФ, муниципальному образованию, физическому или юридическому лицу. Такие водные объекты находятся соответственно в собственности субъекта РФ, муниципального образования, физического или юридического лица.

2. В ВК РФ 2006 г. проведен переход от использования понятия обособленного водного объекта (замкнутого водоема) к использованию понятий пруда и обводненного карьера.

Согласно п. 3 ч. 2 ст. 5 ВК РФ пруды и обводненные карьеры относятся к поверхностным водным объектам, но, в соответствии с частями 1 и 2 ст. 8 ВК РФ, водные объекты могут находиться в собственности субъекта РФ, муниципального образования, физического лица, юридического лица.

В ст. 7 Федерального закона от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» уточнено, какие пруды и обводненные карьеры могут находиться в частной собственности, и что понимается под земельными участками, в границах которых расположены пруд, обводненный карьер.

По смыслу частей 1 и 2 ст. 7 данного Федерального закона пруды и обводненные карьеры не могут находиться в частной собственности, если они находятся на территориях двух и более субъектов РФ или на территориях двух и более муниципальных районов, городских округов.

При этом уточняется, что для целей настоящей статьи под земельными участками, в границах которых расположены пруд, обводненный карьер, понимаются земельные участки, в состав которых входят земли, покрытые поверхностными водами, в пределах береговой линии (ч. 5 ст. 7).

Очевидно, что данное определение должно распространяться не только на положения ст. 7 Федерального закона «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации», но и на положения Водного кодекса РФ в целом.

В Законе не уточнено, что понимается под «землями, покрытые поверхностными водами, в пределах береговой линии».

Однако поскольку пруд или обводненный карьер находится в «границах земельного участка», то береговая линия пруда или обводненного карьера должна быть замкнутая, т.е. земельный участок, в пределах которого может находиться пруд или обводненный карьер, должен быть одноконтурным.

3. Понятия «пруд» и «обводненного карьера» в законодательстве не содержатся, что создает проблемы в правоприменении и предпосылки для злоупотреблений.

Разные словари дают разное значение термину «пруд», прежде всего, по вопросу, является ли этот водный объект искусственным или естественным. Во всех случаях, пруд, в отличие от озера или водохранилища, характеризуется как водоем небольшого размера (по объему, по площади акватории, по глубине).

Например, в толковом словаре русского языка<sup>1</sup> пруд — это «искусственный водоем в естественном или выкопанном углублении, а также запруженное место в реке». То есть в соответствии с этим значением слова «пруд», пруды могут быть как необособленным (запруженное место в реке), так и обособленным водным объектом (водоем в естественном или выкопанном углублении).

В землеустройстве прудом считается искусственный водоем небольшого размера (обычно до 1 кв. км). Создается перегораживанием плотинкой малых рек, ручьев, временных водотоков. Предназначается для сельскохозяйственных целей (орошение), для рыбоводных хозяйств и для других хозяйственных целей. В состав сооружений сельскохозяйственного пруда входят земляная плотина, паводковый водосброс с донным водовыпуском, водозабор, насосная станция (при необходимости)<sup>2</sup>.

Таким образом, пруд может быть образован путем перегораживания плотинкой русла небольшой реки, ручья либо путем выкапывания специальной котловины глубиной 3–5 м.

Соответственно различают «русловые» пруды и пруды-копани.

4. В соответствии с п. 1 ст. 130 Гражданского кодекса РФ, водные объекты не относятся к недвижимому имуществу, поэтому пруд или обводненный карьер как поверхностные водные объекты не могут быть признаны сооружениями.

Однако в законодательстве не решен вопрос, каким образом должна быть определена юридическая судьба пруда или обводненного карьера, если изначально они строились как сооружения, и право собственности на пруд или обводненный карьер было зарегистри-

<sup>1</sup> См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1973. С. 579.

<sup>2</sup> См.: Троицкий В.П., Волков С.Н., Зак И.М. и др. Землеустройство, использование и охрана земельных ресурсов: словарь-справочник. 1123 слов и словосочетаний. М., 1996. С. 193.

ровано в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

В правоприменительной практике относительно «русловых» прудов проводится разграничение прав на гидротехническое сооружение, например, плотину, которая обеспечила создание пруда, и на пруд как водный объект.

Однако так и не выработалось единообразного значения понятия «пруд», используемого в ВК РФ, в частности, по вопросам:

- могут ли «пруды» быть естественными водоемами;
- относятся ли к «прудам» «русловые» пруды;
- могут ли «пруды» быть сооружениями.

Так, примеры из судебной практики, показывают, что в отдельных случаях пруд был признан объектом недвижимости — сооружением. В некоторых случаях к «прудам» были отнесены «русловые» пруды. Эти случаи являются наиболее спорными.

Большинство других примеров из судебной практики свидетельствуют, что «русловые» пруды не могут быть причислены к «прудам», являющихся принадлежностью земельного участка, находящегося в частной собственности, т.е. являются частью других водных объектов, находящихся в федеральной собственности.

Однако последние тенденции правоприменительной практики вызывают ряд вопросов. Например, постановлением ФАС Московского округа от 16 декабря 2011 г. по делу № А41–686/11 оставлены без изменения решение Арбитражного суда Московской области и постановление Десятого арбитражного апелляционного суда, которыми отказано в удовлетворении требований заместителя прокурора Московской области о признании недействительными постановления главы муниципального об утверждении границ земельных участков, решения уполномоченного органа кадастрового учета о проведении государственного кадастрового учета земельного участка, постановления главы муниципального района о предоставлении в собственность образованного земельного участка, договора купли-продажи земельного участка и применении последствий недействительности ничтожной сделки — об обязанности возвратить поверхностный водный объект — ручей без названия, приток реки Коломенка, с расположенным на нем русловым прудом, расположенный на земельном участке, в федеральную собственность.

Настораживает единая позиция арбитражных судов всех трех инстанций, что прокурором не было доказано о нахождении руслового пруда в федеральной собственности лишь на основании того, что не было представлено доказательств принадлежности водного объекта и земельного участка, занятого им, к федеральной собственности,

что в государственном водном реестре не были зарегистрированы права водопользования на пруд. В итоге арбитражные суды пришли к выводу, что русловый пруд не является водным объектом общего пользования, доступ к которому гарантируется государством.

Отсутствие единообразной правоприменительной практики в решении вопроса о правовом режиме русловых прудов, рассмотрение споров в пользу «приватизации» русловых прудов является экологическим вызовом обществу и государству, требует незамедлительного законодательного решения.

**О.Л. Дубовик,**  
*главный научный сотрудник сектора  
эколого-правовых исследований ИГП РАН,  
доктор юридических наук, профессор*

## Охрана водных объектов — важный компонент государственной экологической политики в России

**1. Цели, понятия и основные направления государственной экологической политики в сфере охраны водных объектов.** Данный вид экополитики предназначен для обеспечения сохранения качества вод, возможности использования водных объектов для нужд граждан, сельского и лесного хозяйства, промышленного производства. Государственная экологическая политика в целом представляет собой совокупность решений и действий, осуществляемых уполномоченными органами власти и управления в области охраны окружающей среды в масштабе государства по различным направлениям, а также используемых для этого правовых и лежащих вне сферы права способов и средств.

Следует отметить, что ни в «Экологической доктрине РФ»<sup>1</sup>, ни в «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» не выделены цели и меры по реализации государственной экологической политики в сфере охраны водных объектов. Это означает, что следует обращаться к тем правовым актам, которые регулируют охрану и использование водных объектов в стране как воплощение государственной экологической политики. Для этого, в первую очередь, необходимо проанализировать нормы ст. 55 «Основные требования к охране водных объектов» Водного кодекса РФ<sup>2</sup>. Данная статья устанавливает наиболее важные для всех направлений и форм охраны водных объ-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

ектов требования, которые затем конкретизируются с учетом специфики самих объектов охраны, а также оказываемых на них антропогенных воздействий, их способов, средств, орудий и последствий, экологических рисков и т.д. Существенным недостатком является то, что она в основном содержит нормы отсылочного характера. Однако в то же время в части 1 устанавливаются обязанности собственников водных объектов по осуществлению мероприятий по охране водных объектов. Это норма прямого действия. Перечень такого рода мероприятий является закрытым и исчерпывается деятельностью по охране водных объектов, предотвращению загрязнения, засорения, истощения вод, ликвидации последствий загрязнения, засорения, загрязнения, истощения. При этом в части 1 содержится оговорка, не касающаяся собственников водных объектов — физических и юридических лиц (т.е. частных собственников), а относящаяся к исполнительным органам государственной власти и органам местного самоуправления, если в их собственности (федеральной, субъектов Российской Федерации, муниципальной) находятся нуждающиеся в охране водные объекты.

Природоохранные мероприятия осуществляются указанными органами только в пределах их полномочий согласно статьям 24–27 ВК РФ. Эта оговорка должна способствовать упорядочению финансирования, планирования и реализации деятельности по охране водных объектов, а также повысить ответственность исполнительных органов государственной власти Российской Федерации как основного собственника водных ресурсов страны.

Вторая часть ст. 55 является избыточной. В ней воспроизводится само собой разумеющееся положение о том, что физические и юридические лица должны соблюдать закон.

**2. Значение правового регулирования охраны водных объектов по ст. 55 ВК РФ.** Основная цель в данном случае заключается в установлении обязанности проведения природоохранных мероприятий при использовании и владении водными объектами всеми без исключения собственниками водных объектов и водопользователями. Эта цель полностью соответствует такому принципу водного законодательства, как приоритету охраны водных объектов перед их использованием.

Как и любые нормы, устанавливающие какую-либо обязанность в общем виде, данная статья трудно реализуется на практике. Ее применение должно опираться на детальное правовое регулирование порядка осуществления мер по охране водных объектов, их планирования, информационного обеспечения, финансирования, техникоматериального обеспечения и пр. Последующие статьи данной главы

снимают названные трудности лишь частично, поскольку и сами они в большинстве случаев содержат общие формулировки.

**3. Содержание мероприятий по охране водных объектов.** Цели этих мероприятий в части 1 ст. 55 не обозначены: законодатель употребил наиболее общую из возможных конструкций — «по охране». И тем не менее, такие мероприятия должны быть предусмотрены по многим соображениям. Во-первых, это указано в законодательных и иных нормативных правовых актах, а также в договорах о водопользовании или в решениях о предоставлении водного объекта в пользование. Во-вторых, они должны быть технологически и технически осуществимыми с учетом современного состояния науки и техники. В-третьих, меры по охране водных объектов при их осуществлении не должны препятствовать или, тем более, исключать возможности законных видов водопользования, нарушать права и интересы третьих лиц, а также подрывать финансовое (экономическое) положение субъекта. Иными словами, при их проведении следует соблюдать баланс экологических и экономических интересов на основе взвешивания «выгод — расходов», но при этом, конечно, при всех прочих условиях необходимо соблюдать принцип приоритета охраны вод перед их использованием. В-четвертых, должны быть просчитаны экологозначимые последствия реализации мероприятий по охране водных объектов таким образом, чтобы их проведение не вызвало иных негативных результатов (например, заселение «зацветших» водохранилищ американским сомиком привело к уничтожению им других видов рыб). В-пятых, при планировании таких мер должны быть учтены их воздействия на другие компоненты окружающей среды, например, на растительность на берегах водных объектов, а также предусмотрена возможность многоцелевого эффекта.

Законодательством закреплены обязанности водопользователей (например, при использовании водных объектов в промышленности и энергетике они должны принимать меры по сокращению изъятия и потерь воды, предотвращению загрязнения, засорения и истощения водных объектов, сохранению их температурного режима). Организации, эксплуатирующие гидроэнергетические и гидротехнические сооружения на водохранилищах и других водоемах, обязаны обеспечить режим наполнения и отработки водохранилищ, порядок их эксплуатации, принимать противоэрозионные, лесохозяйственные, агротехнические и другие меры, направленные на предупреждение водной эрозии почв, загрязнения, заиления, засорения и истощения водохранилищ; поддержание благоприятного водного режима и качества воды, улучшение условий

водопользования населения и среды обитания животных и растений, поддержание водохранилищ в надлежащем техническом и санитарном состоянии.

Таким образом, возлагаемые на собственников водных объектов и водопользователей обязанности по проведению мероприятий по охране водных объектов должны отвечать началам законности, легитимности, исполнимости, целесообразности, экологической обоснованности и комплексности. Соответственно это означает, что:

- указанные субъекты действуют во исполнение требований закона, не нарушают их;
- данные требования должны быть установлены в федеральных законодательных актах, законодательных актах субъектов Российской Федерации, подзаконных нормативных правовых актах, актах органов местного самоуправления, оговариваться в виде условий при заключении договоров водопользования или в решениях о предоставлении водного объекта в пользование;
- обязанности собственников водного объекта по проведению водоохраных мероприятий должны определяться с учетом реальности их осуществления в данном месте, в указанные сроки;
- меры по охране водных объектов базируются на экологических критериях, должны быть научно обоснованными, а в необходимых случаях подтверждаться положительными заключениями государственной экологической экспертизы;
- они должны учитывать потребности охраны лесов и иной растительности, объектов животного мира и иных компонентов окружающей среды, но при этом и экологические интересы собственников водных объектов и третьих лиц, например, право граждан на отдых, осуществляемый ими на водных объектах общего пользования. Следует признать, что существует дисбаланс в правовом регулировании требований по охране водных объектов их собственниками и пользователями, и обязанностей государства как главного субъекта экологической политики. Общие упоминания в Водном кодексе РФ и других актах о задачах и функциях государственных органов не «перекрывают» всего объема нуждающихся в правовом обеспечении вопросов. Главное — это отсутствие ориентиров, конкретных задач и средств охраны водных объектов.

Д.Г. Лебедев,  
директор юридического департамента  
открытого акционерного общества «Открытые инвестиции»  
(г. Москва), кандидат юридических наук

## Правовые вопросы изменения границ водных объектов

Для современной российской действительности характерно появление ряда проблем, обусловленных переходом к новой модели социально-экономического развития страны в 90-е гг. XX в. Эти проблемы проявляются практически во всех сферах общественной жизни, наиболее ярко — в сфере правовой регламентации отношений, возникающих по поводу природных ресурсов.

Если раньше земля, ее недра, воды, леса находились в исключительной собственности государства, то в настоящее время законодательство допускает множественность форм собственности на некоторые объекты природы. Такого рода объекты вовлекаются в гражданский оборот, становятся предметом сделок. Остро встают вопросы, какой именно объект и по каким критериям может находиться в собственности частного лица, что представляет собой тот или иной объект с точки зрения права, возможно ли разграничить разные объекты в контексте определенных правоотношений. Технические особенности приобретают вполне конкретные юридические последствия. В этом смысле не последнюю роль играет точность и выверенность юридических формулировок, используемых законодателем, а также, как это ни странно на первый взгляд, учет физических свойств того или иного объекта, их изменчивость, последствия изменений.

Так, действующий Водный кодекс РФ (ВК РФ) определяет водный объект как природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима (п. 4 ст. 1).

По общему правилу (ст. 8), все водные объекты находятся в собственности РФ (федеральной собственности), за исключением случаев расположения отдельных водных объектов (пруд, обводненный карьер) в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту РФ, муниципальному образованию, физическому или юридическому лицу. В этих случаях перечисленные объекты относятся к собственности субъекта РФ, муниципального образования, физического или юридического лица, если иное не установлено федеральными законами.

Вместе с тем для водных объектов, как и для любых других природных объектов, характерны изменчивость, подверженность воздействию множеству внешних факторов. Причем как техногенного,

так и естественного происхождения. В зависимости от климатических явлений меняются границы водоемов и водотоков: русло реки может существенно изменить свое местоположение; озеро или пруд могут обмелеть или изменить свое ложе. Под влиянием деятельности человека пруд может быть спущен или увеличен в размерах, водоток может быть пущен по иному руслу или прекратить свое существование вообще.

Следует констатировать, что перечисленные факторы, последствия их воздействия не учтены должным образом законодателем. К примеру, согласно ч. 5 ст. 8 ВК РФ естественное изменение русла реки не влечет за собой прекращение права собственности Российской Федерации на этот водный объект. Однако, что произойдет с правом собственности на частный земельный участок, по которому пройдет новое русло реки, при том, что согласно действующей редакции ст. 102 Земельного кодекса РФ (ЗК РФ), на землях, покрытых поверхностными водами, не осуществляется образование земельных участков. Означает ли это, что право частной собственности на соответствующий участок прекратилось, ведь поверхностные водные объекты, по букве закона, состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии (ст. 5 ВК РФ).

Если да, то как быть с компенсациями бывшему правообладателю участка; как быть с внесением изменений в данные государственного кадастра недвижимости и Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним; что должно произойти с земельными участками, на которых ранее располагался водный объект? Попутно возникают вопросы и с категорией земельных участков под новым местоположением водного объекта, а также участков, на которых ранее располагался объект. Если закон не предусматривает «автоматического» изменения категории земель, то каковы основания и порядок внесения соответствующих изменений? Представляется, что положения Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» не позволяют адекватно решить эту проблему.

Особое значение изменение границ водных объектов имеет для окружающей среды, которое также не безразлично праву. С изменением границ водного объекта меняется статус прилегающих территорий, на которые распространяется режим водоохранной зоны и береговой защитной полосы, а в случае если водные объекты относятся к источникам бытового и хозяйственного водоснабжения, то и дополнительные ограничения. Что делать в ситуации, когда определенный вид деятельности после изменения границ водного объекта становится недопустимым? Четкого ответа законодательство не дает.

Следует отметить, что проблема изменения границ водных объектов пока не получила широкого резонанса ввиду ряда причин, в частности, неудовлетворительного состояния существующего Водного реестра, так как тот объем информации, который необходим для его формирования на должном уровне, требует полномасштабной «инвентаризации» водных объектов, т.е. средств и ресурсов. Тем не менее проблему не следует игнорировать и лучше приступить к выработке подходов к ее решению уже на сегодняшнем этапе с учетом имеющейся практики.

Последняя складывается пока по принципу наименьшего сопротивления. При появлении подобной проблемы правообладатели участков прибегают к корректировке границ принадлежащих им земель посредством внесения уточнений в сведения государственного кадастра недвижимости о местоположении участков. Однако этот вариант нельзя признать оптимальным, поскольку он не основан на положениях действующего законодательства о государственном кадастровом учете объектов недвижимости.

Между тем в рассматриваемых случаях основную роль должно взять на себя государство, выступая в качестве организатора мероприятий по приведению правового статуса земель в соответствие с действительностью, по выплатам компенсаций правообладателям, переноса объектов и т.п.

В связи с этим представляется целесообразным дополнить Водный и Земельный кодексы специальными положениями о последствиях изменения границ водных объектов. Нуждаются в дополнении и Федеральные законы «О государственном кадастре недвижимости», «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» об учете указанных изменений и оснований для регистрации прав, внесения изменений в сведений ЕГРП, а также Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

**Ж.П. Меркушева,**

*директор адвокатской конторы «Меркушева»,  
кандидат юридических наук, МСIArb  
(Республика Казахстан, г. Алматы)*

## Вопросы реформирования водного законодательства

Несмотря на огромные водные запасы Мирового океана, всего лишь 0,4% составляет пресная вода, доступная для человечества. Согласно прогнозам ученых к 2025 г. более 80% мирового населения будет проживать в странах с высоким и крайне высоким водным стрессом. Исследовательские данные свидетельствуют о сверхактуальности про-

блемы использования водных ресурсов, что влечет за собой принятие адекватных мер реагирования со стороны всех государств. В Казахстане в настоящее время реализуется программа «Экология Казахстана», предусматривающая меры, направленные на экономию водных ресурсов, внедрение новых технологий водообеспечения и водоотведения, а также возможного частичного перераспределения водных ресурсов между бассейнами водоемов Евразийского континента. По информации Министерства окружающей среды, водные ресурсы Казахстана распределены в соответствии с «табелью о рангах». Так, к «чистой» воде отнесены 17 рек, 2 озера и 4 водохранилища; к «умеренно загрязненной» — 24 реки, 5 водохранилищ, 4 озера и 2 канала; к «загрязненной» — 9 рек, 2 озера, 1 водохранилище и 1 канал; к «грязной» — 1 река; к «очень грязной» — 1 озеро; к «чрезвычайно грязной» — 2 реки.

Под особым пристальным вниманием Президента и Правительства Республики Казахстан находятся проблемы воды, используемой в отрасли коммунально-бытового хозяйства, включающую в себя и питьевую воду. На сегодня обеспечение центральным водоснабжением в городах составляет 82%, в селах — 42,5%. Исходя из нормативного срока надежной эксплуатации в 25 лет в рабочем состоянии находится 36% сетей водоснабжения, около 64% сетей требуют капитального ремонта или полной замены. В основном водопроводные сети введены в эксплуатацию 25–40 лет назад, имеют незащищенную внутреннюю поверхность, вследствие чего из-за происходящей коррозии подвергаются быстрому износу и зарастанию, снижению пропускной способности, росту количества аварий, потерям воды и ухудшению качества питьевой воды. Как следствие, зафиксировано ежегодное увеличение количества потерь воды в сетях водоснабжения.

Первая отраслевая программа «Питьевая вода» на 2002–2010 гг., на реализацию которой было затрачено 335 млрд тенге, не выполнила поставленных перед ней задач. В настоящий период времени в Казахстане стартовала вторая программа «Ак булак» на 2011–2020 гг. с запланированным финансированием в размере более одного триллиона тенге. Программа предусматривает: обеспечение эффективной и рентабельной деятельности эксплуатационных предприятий и организаций, модернизацию систем водоснабжения и водоотведения, максимальное использование подземных вод для обеспечения населения питьевой водой, повышение качества проектно-изыскательских работ в водохозяйственной сфере, а также устанавливает целевые индикаторы, включающие в себя: обеспечение доступа к централизованному водоснабжению в сельской местности 80% от общего количества сельских населенных пунктов, в городах — 100%, обеспечение доступа к централизованному водоотведению в сельской местности 20% от

общего количества сельских населенных пунктов, обеспеченных централизованным водоснабжением, в городах — 100%, доведение уровня нормативно-очищенной воды в городах при сбросах в водоемы до 100% и другие. Проведенный анализ причин, послуживших невыполнению задач, поставленных на реализацию первой программы, показал достаточно большое количество недостатков, в том числе отсутствие системного подхода и должного взаимодействия центральных и местных исполнительных органов при планировании работ по модернизации и развитию систем водоснабжения и водоотведения, отсутствие комплексного подхода к решению вопросов водоснабжения и водоотведения, отсутствие мониторинга хода реализации проектов водоснабжения и водоотведения, низкий уровень разработки проектно-сметной документации для проектов водоснабжения и водоотведения, неэффективное использование бюджетных средств, некачественное строительство и реконструкция водоводов, нарушение сроков выполнения ремонтно-строительных работ. Из-за просчетов в финансировании построенные за значительные бюджетные средства объекты простаивали, тогда как другие, из-за нехватки финансирования реконструировались лишь небольшими частями. Причины установлены, недостатки указаны, приступили к реализации второй программы. Естественно, что задачи второй программы — не допустить подобные нарушения, которые вновь не позволят реализовать поставленные перед ней цели. За качество реализации программы переживает и сам Президент, который 25 мая 2012 г., проводя совещание с акимами южных областей по вопросам регионального развития, говорил и об освоении средств по программе «Питьевая вода». Глава государства подчеркнул, что программа принята, огромные средства выделены, и теперь от исполнительных органов требуется только выполнение этой программы. «Будет персональная ответственность акимов областей, создается комиссия из правоохранительных органов. Задача маслихатов не мешать, а помогать выполнению этой программы», — сказал Глава государства. И в заключение пригрозил: «За каждый тенге голову отрывать буду!» Требования Президента понятны, озвучено, что реализация программы находится под его контролем, что, по крайней мере, заставит задуматься исполнительные органы в лице первых должностных лиц о рациональном использовании бюджета программы. Но достаточно ли этого? Действительно ли выполнение программы «Ак булак» принесет именно такие результаты, которые на нее возложены?

В первую очередь следует отметить, что международным сообществом (Всемирный саммит по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002 г.), форумы в Киото, 2003 г. и Мехико, 2006 г. отмечено, что водные кризисы являются, прежде всего, кризисами управлениями, не-

согласованности действий заинтересованных лиц и недостаточного финансирования. В Казахстане водные проблемы имеют аналогичные причины и требуют применения новых управленческих подходов к их решению. Стратегической целью национальной политики по водным ресурсам является осуществление долгосрочных мер комплексного характера, направленных на устранение негативных последствий ограниченности водных ресурсов и создание условий для экономического роста, решения социальных и экономических проблем, урегулирование межгосударственных водных отношений. Вода — это ресурс, имеющий экономическую ценность и определяющий устойчивость развития страны. Как видно, Казахстан достаточно серьезно подходит к решению проблемы по использованию водных ресурсов, активизирует свою деятельность, принимая не только программы, но и производя крупное финансирование из бюджета Республики. Однако необходимо коренное реформирование управления водными ресурсами, влекущее за собой изменения в водном законодательстве и гражданско-правовых отношениях. Текущая система государственного управления и контроля доступа к воде не эффективна и не позволяет предпринять быстрые меры для улучшения качества воды. Услуги потребителям предоставляют и извлекают прибыль предприятия, организации, которые являются монополистами на рынке Казахстана, в связи с чем услугодатель и потребитель находятся в неравных отношениях, что изначально нарушает принцип равенства сторон в гражданско-правовом поле. Все эти факты влекут за собой серьезные проблемы, требующие особого внимания со стороны правительства и гражданского общества.

Необходим комплексный подход в целях решения водной проблемы, включающий в себя:

1) создание единой централизованной системы управления водными ресурсами в лице одного государственного уполномоченного органа с четким закреплением функциональных обязанностей и предоставлением полномочий по привлечению к административной ответственности лиц, виновных в нарушении водного законодательства;

2) разработку и принятие единого нормативного правового акта, регулирующего правоотношения в области системы питьевого водоснабжения;

3) усиление уголовной, административной и гражданско-правовой ответственности за нарушение водного законодательства. При этом необходимо ввести в действующее законодательство ответственность за нарушение прав человека на экологически чистые воды;

4) с учетом того, что Республика Казахстан является единственным собственником водных ресурсов, следует исключить из гражданско-правового режима имущества передачу права собственности частным

лицам на водохозяйственные сооружения. Под видом передачи права собственности на водохозяйственные сооружения фактически происходит передача водных объектов частным собственникам;

5) реализацию на предоставление услуг по водоснабжению, отведению сточных вод возложить на государственные учреждения с прекращением деятельности коммерческих предприятий, деятельность которых направлена на получение прибыли от оказания услуг в данной области;

б) создание правового поля для реализации принципов равенства сторон и свободы договора при вступлении в договорные отношения в сфере водоснабжения, с возрастанием роли договорной ответственности всех участников сделки.

С учетом формата настоящего доклада сделаем краткий комментарий по каждому из вышеуказанных направлений. При этом отметим, что это только тезисные наброски, которые подлежат всестороннему правовому анализу в целях обоснования выдвинутых тезисов.

**1. Необходимость создание единой централизованной системы управления водными ресурсами.** Совершенно верно мнение ученой А.А. Мукашевой, которая считает, что требует совершенствования действующий государственно-правовой механизм регулирования водных отношений, что деятельность государственных органов в сфере водных отношений разобщена, отсутствует четкое их взаимодействие и координация, имеют место дублирование межведомственных функций. Примером неэффективности и отсутствия взаимосогласованности между государственными органами является трагедия, произошедшая на Кызылагашском водохранилище, когда в результате ненадлежащего исполнения своей деятельности Министерством по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан, Комитетом по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан, местными исполнительными органами и др. произошел прорыв плотины. Действительно, исполнительные и контрольно-надзорные функции не сосредоточены в одном уполномоченном органе с системой его внутренних подразделений, а распределены между несколькими исполнительными органами. Так, территорию Казахстана можно условно разделить на восемь водохозяйственных бассейнов: Арало-Сырдарьинский, Балхаш-Алакольский, Иртышский, Урало-Каспийский, Ишимский, Нура-Сарыусский, Шу-Таласский и Тобол-Тургайский. Исполнение функциональных обязанностей и контроль в области водных отношений возложен не только на Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан, но и на другие государственные уполномоченные органы. Помимо бассейновых водохозяйственных управлений, входящих в Комитет по водным ресурсам МСХ Республики Казахстан, на местных уровнях выполняют функциональные обязанности маслихаты

областей (города республиканского значения), акимы областей (города республиканского значения), управления природных ресурсов и регулирования природопользования, отдел регулирования использования и охраны водных ресурсов, областные ГКП, бассейновые советы и другие. Кроме того, осуществление государственного контроля в области использования и охраны водного фонда в пределах своей компетенции возложено на несколько уполномоченных органов в таких областях, как: охрана окружающей среды; изучение и использование недр; промышленная безопасность; санитарно-эпидемиологическое благополучие населения; ветеринария; фитосанитарный надзор. Также возбуждение административного производства и применение административных взысканий возложено на несколько государственных органов. Так, ст. 276 КоАП Республики Казахстан «Нарушение правил охраны водных ресурсов» применяют: органы Министерства охраны окружающей среды; органы Министерства здравоохранения; органы Комитета по водным ресурсам МСХ Республики Казахстан. Статью 277 КоАП Республики Казахстан «Повреждение водохозяйственных сооружений, устройств и противопожарных систем водоснабжения, нарушение правил их эксплуатации» применяют: органы внутренних дел (полиция), органы Министерства по чрезвычайным ситуациям, органы Министерства здравоохранения, органы Комитета по водным ресурсам МСХ Республики Казахстан. И совершенно верно мнение ученых, что в такой ситуации данные органы дублируют друг друга, а дублирование обычно приводит к «ничего неделанию» в расчете на то, что все будет сделано другими органами. Или, напротив, несколько органов, дублируя друг друга, применяют одновременно несколько взысканий за совершение одно того же административного правонарушения.

Сам по себе следует вывод, что концентрация всех исполнительных, контрольных, надзорных функций с уполномочиванием возбуждения дел административного производства в лице единого государственного уполномоченного органа с внутренними структурно-территориальными подразделениями положит конец размытым функциональным обязанностям, бюрократическим проволочкам, когда сложно, во-первых, работать самим субъектам водных отношений, во-вторых, ответственности никто не несет. Образование единого государственного уполномоченного органа повлечет за собой четкое понимание ответственности за невыполнение всех мероприятий в сфере водных отношений, отчет который он будет держать перед Правительством Республики Казахстан. Более того, данное реформирование приведет к экономии бюджетных средств и позволит их направить на мероприятия по оздоровлению водного климата в Республике Казахстан.

**2. Необходимость в разработке и принятии единого нормативно-правового акта, регулирующего правоотношения в области системы питьевого водоснабжения.** Исследования ученых в водных правоотношениях позволили уже заявить о необходимости принятия Закона Республики Казахстан «О системе питьевого водоснабжения». Правовым обоснованием такого решения является то, что обеспечение права человека на доброкачественную питьевую воду в Республике Казахстан осуществляется не на должном уровне. Сложность правового регулирования отношений, формирующихся в этой области, заключается в том, что правовые нормы об использовании водных объектов для питьевого водоснабжения носят комплексный и отсылочный характер и расположены в различных источниках: земельном, водном законодательстве, законодательстве о недрах. Более того, правовое регулирование обеспечения прав субъектов на доброкачественную питьевую воду выходит за рамки экологического законодательства; нормы об использовании водных объектов для питьевого водоснабжения содержатся в санитарном законодательстве, законодательстве о санитарно-эпидемиологическом благополучии соответствующих технических регламентах.

Президент Казахстана еще в 1990-х гг. акцентировал внимание, что одной из первоочередных мер по улучшению состояния здоровья граждан Республики Казахстан является последовательное улучшение снабжения населения питьевой водой, что закреплено его Указом от 18 мая 1998 г. № 3956. Оздоровление нации является основополагающей задачей политики Казахстана; без здоровой нации и здоровых поколений — нет будущего у государства. Экологически чистая вода — одна из важных составляющих здоровья человека. Однако в правовом поле данному вопросу на настоящий период времени уделено мало внимания. Отсутствуют нормы в водном, уголовном, административном, гражданском законодательстве, закрепляющие ответственность виновных лиц за причинение вреда здоровью и жизни человека за подачу некачественной питьевой воды. Принятие единого нормативно-правового акта, регулирующего правоотношения в области системы питьевого водоснабжения с четкой регламентацией прав и обязанностей, позволит внести соответствующие изменения об юридической ответственности в действующее законодательство. Также абсолютно верно мнение ученых, что действующий Водный кодекс Республики Казахстан не содержит норм, регулирующих вопросы прав человека на экологически чистые воды и имеются все основания полагать, что Водный кодекс требует значительных корректировок. Необходимо привести действующее водное законодательство в соответствие с современными международными стандартами о регулировании экологических прав граждан. Учитывая мировой опыт охраны питьевой воды, к примеру,

в США имеется отдельный Закон о безопасности питьевой воды. В Республике Казахстан на данном этапе развития законодательства также необходимо принятие аналогичного закона.

**3. Вызывает озабоченность достаточно слабая позиция законодателя в отношении юридической ответственности в области водных правоотношений.** Кроме того, до минимума сведено возбуждение уголовных дел в отношении лиц, совершивших экологические и водные преступления. Данные факты свидетельствуют, что еще не на высоком уровне находится менталитет гражданского общества и государства о влиянии экологии, включающей в себя и водные ресурсы, на нашу среду обитания и непосредственно на нас самих. Большой частью мы озабочены получением сиюминутной прибыли; отсутствует экологическое мышление, что приводит к приоритету экономических интересов над экологическими. И способствует этому не столько слабая работа правоохранительных органов, как не полностью проработанные правовые нормы в области водного законодательства, в том числе и юридической ответственности за водные правонарушения.

Научные исследования ученых по пробелам действующего законодательства позволили сделать практические предложения по внесению изменений, которые позволят усилить ответственность юридических и физических лиц за нарушения водного законодательства. Так, Водный кодекс содержит общее положение, что лица, виновные в нарушении законодательства Республики Казахстан в области использования и охраны водного фонда, несут ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан, что значительно усложняет применение норм о возмещении ущерба, причиненного водным ресурсам и водопользователям. Соответственно, Водный кодекс необходимо дополнить статьями о гражданско-правовой ответственности, где в первую очередь рассматривать вопрос о наложении обязанности об осуществлении мероприятий по восстановлению окружающей среды лицом, нанесящим ущерб окружающей среде. В случае невозможности проведения таких мероприятий произвести расчет ущерба с использованием специальных методик подсчета экологического ущерба. В области административного законодательства наряду применения к нарушителям штрафа и предупреждения необходимо применять больший спектр административных взысканий: лишение лицензии, специального разрешения; приостановление действий на определенный вид деятельности; возмездное изъятие предмета, явившегося предметом совершения административного правонарушения; конфискация предмета, явившегося орудием либо предметом совершения административного правонарушения, а равно имущества, полученного вследствие совершения административного правонарушения.

В Уголовном кодексе и КоАП Республики Казахстан расширить диспозиции статей, устанавливающих ответственность за водные правонарушения, а также дополнить статьями о привлечении к ответственности за нарушение прав человека на экологически чистую воду.

**4. Необходимо законодателю четко урегулировать вопрос и в отношении водохозяйственных сооружений.** Как было отмечено выше, отсутствие правового понимания водохозяйственных сооружений, находящихся в частной собственности, приводит к фактической передаче частным собственникам водных объектов. Учеными при детальном рассмотрении понятия водохозяйственных сооружений установлено, что под данными сооружениями понимаются плотины, гидроузлы, другие гидротехнические сооружения (инженерные сооружения, используемые для управления водными ресурсами, подачи воды водопользователям, водоснабжения и водоотведения, предупреждения вредного воздействия вод), расположенные на водных объектах и неотделимые от них, не функциональные без водоемов. Отсюда следует, что право собственности на водохозяйственные сооружения влекут за собой право собственности на воды, что встает в противоречие с нормой Конституции Республики Казахстан, указывающей на исключительность государственной собственности на воды. Пробел в законодательстве влечет за собой не только нарушение Основного закона Республики, но может привести и к причинению серьезного вреда простым гражданам. В связи с чем заслуживает внимание А.А. Мукашевой о необходимости принятия единого закона «О безопасности гидротехнических сооружений».

**5. Считаю, что подошло время рассматривать вопрос и о работе предприятий, оказывающих услуги потребителям по водоснабжению.** Фактически данные предприятия являются посредническим звеном между государством и потребителями, извлекающими прибыль из своей деятельности. Действительно был период, особенно после распада Советского Союза, когда Казахстан, как и любая другая Республика постсоветского пространства, испытывала дефицит бюджетных средств для реализации услуг потребителям по водоснабжению. Помимо оказания услуг, требовалось модернизировать и провести капитальные ремонтные работы канализационно-водопроводного оборудования. Республиканский и местный бюджеты не располагали такими возможностями, что привело к организации предприятий с участием частных лиц. Вновь созданные предприятия вкладывали не только свои частные капиталы, но и привлекали заемные средства, подлежащие возврату, сумма которых увеличивалась за счет процентных ставок. К примеру, согласно Протоколу о финансировании между Правительством Французской Республики и Правительством Республики Казахстан (проект реабилитации и модернизации инфраструктуры водообеспечения и ка-

нализации города Алматы) от 5 октября 2000 г. Казахстану выдан кредит в размере 27 440 000 (двадцать семь миллионов четыреста сорок) евро с годовой процентной ставкой на финансирование покупки французского оборудования и услуг. Полученный кредит передан совместному предприятию с участием французской стороны «Алматы Су». Ситуация достаточно прозрачная и дополнительных пояснений не требует. Следует только сказать, что в тот период времени население города Алматы не только было в недоумении, но и было возмущено, что иностранной компании передается в управление городская инфраструктура водообеспечения и канализации. Можно достаточно много говорить о том, как это ударило по бюджету граждан города, особо не ощущающих улучшения качества воды и оказания услуг, но вопрос в другом. Любое коммерческое предприятие направлено на извлечение прибыли, что приводит к увеличению ценовой политики на тарифы, экономии предприятия на модернизацию оборудования, проведению мероприятий по улучшению качества воды, что, соответственно, не приводит к получению населением экологически чистой воды, несмотря на высокие цены на услуги, стоимость которых постоянно увеличивается. Экономия в проведении профилактических мероприятий и повышение цен усугубляется и необходимостью возврата кредитных средств, полученных предприятием. В настоящий период времени бюджет Казахстана позволяет пересматривать политику в отношении предоставления услуг по водоснабжению. Как мы видим, только на проведение питьевых программ государство выделяет огромные суммы на их финансирование. И если говорить коротко в рамках настоящего доклада, то государству следует решать вопрос о передаче предоставления услуг по водоснабжению в свои государственные учреждения, работа которых будет подлежать прозрачному контролю со стороны самого государства. При этом государственные учреждения не являются коммерческими предприятиями, не извлекают прибыль из своей деятельности, и финансирование на их содержание будет выделяться из самого бюджета. Возможно реформирование в данной области и не приведет к снижению существующих цен на тарифы, но, по крайней мере, не должна повлечь постоянное повышение цен, а самое главное, позволит качественно решать вопросы по питьевой воде, в том числе и указанных государственных программ.

**6. Права потребителей нарушаются и находятся в неравном положении с предприятиями-услугодателями.** Положение неравенства объясняют тем, что договора в области водоснабжения являются типовыми, договорами присоединения, которые исключают для присоединившейся стороны возможность участвовать в формулировании его условий. Исходя из этого, потребители изначально ставятся в неравное положение, тем самым нарушаются гражданско-правовые

принципы свободы договора и равенства сторон. Естественно, что услугодатели, являясь коммерческими предприятиями и занимающими монополистические позиции на рынке, навязывают свою волю потребителям, освобождая себя от ответственности. Санкции к потребителю — это неустойка и отключение от линии водоснабжения и канализации. Причем услугодатели позволяют себе выходить за пределы неустойки, установленные Типовым договором. Так, в Агентство по регулированию естественных монополий (АРЕМ) обратился один из потребителей с просьбой дать ему разъяснение на предмет правомерности действий водоснабжающей организации о включении в договор на оказание услуг по водоснабжению в раздел ответственности сторон положение о применении штрафа в пятикратном размере за отклонение от заявленных объемов потребления воды. В свою защиту услугодатель пояснил, что спорное условие является дополнительным и не противоречит условиям типового договора. АРЕМ со ссылкой на Закон Республики Казахстан «О естественных монополиях и регулируемых рынках» дал разъяснение, что субъекту естественной монополии запрещается взимать дополнительную плату, не предусмотренную указанным законом или иным образом навязывать дополнительные обязательства, которые по своему содержанию не касаются предмета оказываемых регулируемых услуг. При этом АРЕМ вместо адекватного реагирования, не сделав конкретного разъяснения и не предприняв соответствующих мер реагирования, рекомендовало потребителю обратиться для полного и объективного рассмотрения возникшего вопроса в соответствующее подразделение уполномоченного органа. Как видим, услугодатель позволяет себе выходить за пределы Типового договора. При этом Типовой договор в разделе «ответственность сторон» содержит общее положение, что в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств, предусмотренных договором, виновная сторона возмещает другой стороне понесенные убытки в соответствии с законодательством. Одновременно Типовой договор устанавливает конкретную ответственность потребителя, но ее нет в отношении услугодателя. Однако, поскольку главным договорным обязательством водоснабжающей организации является организация снабжения потребителей водой без недопустимого снижения ею установленных показателей количества и качества подаваемой воды, постольку за перерывы в подаче воды, снижение ее подачи или подачу воды ненадлежащего качества абонент вправе рассчитывать на взыскание с водоснабжающей организации договорной неустойки. В связи с тем что договоры в водоснабжении должны быть нацелены на решение нескольких взаимосвязанных и взаимообусловленных задач (на обеспечение

надлежащего водоснабжения, на организацию рационального и целевого использования воды, на обеспечение строжайшего соблюдения участниками договорных отношений экологических требований и норм при подаче и использовании воды), являющимися прямыми составляющими питьевой программы «Ак булак» на 2011—2020 гг., то необходимо пересмотреть условия Типового договора, заключаемые с потребителями физическими лицами, включив в него конкретную ответственность услугодателей. Необходимо более тщательно разработать Типовой договор, где не только будет предусмотрена равная договорная ответственность сторон, но необходимо вносить и другие изменения и дополнения, регулирующие правоотношения обеих сторон. При вступлении в договорные отношения с юридическими лицами, хозяйствующими субъектами, услугодателю следует заключать индивидуальные договоры, где обе стороны на равных позициях будут согласовывать все условия договора с учетом деятельности хозяйствующего субъекта. Отраден пример из судебной практики, где было отказано в удовлетворении исковых требований истца ГКП «Оскемен Водоканал» к ответчику ОАО «Ульбинский металлургический завод» по преддоговорному спору. Ответчик доказал, что требования истца о заключении договора в его редакции нарушает права акционерного общества и не соответствуют требованиям законодательства. В процессе судебного разбирательства в части некоторых условий стороны пришли к согласию; по другим — суд решил признать редакцию акционерного общества, изложенную в Протоколе разногласия к Договору на отпуск воды и прием сточных вод, соответствующую требованиям законодательства.

Таким образом, соблюдение одной из важнейших особенностей гражданско-правовой ответственности — ее взаимный характер, выражающийся в том, что участники гражданско-правовых имущественных отношений вправе применить по отношению друг к другу любые ответные адекватные меры гражданско-правовой ответственности при нарушении ими договорных обязательств, непосредственно влияет и на качество оказываемых услуг, и на качество самой воды. До тех пор, пока услугодатель не будет чувствовать ответственность за качество подаваемой воды, населению не придется рассчитывать на потребление экологически чистой питьевой воды.

В целях реализации программ по экологии Казахстана, включающей в себя вопросы и в отношении водных ресурсов, необходимо производить реформирование законодательства и механизма управления. Только комплексный подход с решением вопросов по всем вышеизложенным направлениям принесет ожидаемый эффект от государственных программ.

М.С. Пашова,  
профессор МГЮА имени О.Е. Кутафина,  
кандидат юридических наук

## Изменения Водного кодекса Российской Федерации

Водный кодекс Российской Федерации (ВК РФ) от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (ред. от 6 декабря 2011 г., с изм. от 7 декабря 2011 г.) справляет шестилетие. О десятилетии Земельного кодекса РФ говорилось на предыдущей конференции. Отмечались его неутешительные многочисленные изменения, включая главы о землях водного фонда.

Если сравнить изменения ВК РФ, то следует констатировать, что по изменению и дополнению этого федерального, кодифицированного закона за шесть лет принято пятнадцать федеральных законов. Проанализируем направленность таковых.

Не прошло и полгода после принятия действующего ВК РФ, как в декабре Федеральным законом от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ (ред. от 12 декабря 2011 г.) «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»<sup>1</sup> в пять ст. внесены изменения и две ст. введены новые. В частности, из ст. 63 ВК РФ исключена норма, запрещающая проведение рубок главного пользования в лесах, расположенных в водоохраных зонах, сохранив отсылочную норму к лесному законодательству, относительно использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в водоохраных зонах<sup>2</sup>.

Спустя следующие полгода, совершенно обоснованно Федеральным законом от 19 июня 2007 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в статьи 16 и 19 Водного кодекса Российской Федерации и ст. 27 Земельного кодекса Российской Федерации»<sup>3</sup>:

- исключается возможность передавать свои права и обязанности по договору водопользования другому лицу в части забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;
- ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в первом и втором поясах зон санитарной охраны водных объек-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 04.12.2006 № 201-ФЗ (ред. от 12.12.2011) «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2012) «Собрание законодательства РФ».

<sup>2</sup> Постановлением Правительства РФ от 14.04.2007 № 230 «О договоре водопользования, определяется порядок проведения аукционов и заключение на их основании соответствующих договоров// СЗ РФ. 2007. № 17. Ст. 2046.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2007. № 26. Ст. 3075.

тов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;

- включена норма, запрещающая приватизацию земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования.

Нельзя сделать аналогичный вывод относительно исключения Федеральным законом от 19 июля 2011 г. № 248-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией положений Федерального закона «О техническом регулировании»<sup>1</sup> из ст. 60 п. 1 части 6 нормы, запрещающей сброс в водные объекты сточных вод, не соответствующих требованиям технических регламентов. Несмотря на то, что именно данные проблемы являются предметом наиболее часто встречающихся судебных споров<sup>2</sup>.

Многочисленные изменения внесены Федеральным законом от 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ (ред. от 18 июля 2011 г.) «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup>, в частности, более подробно, чем раньше, регламентируются водохозяйственные мероприятия и мероприятия по охране водных объектов в целях хозяйственно-бытового водоснабжения. Помимо ВК РФ, нормы более 30 других федеральных законов данным законом были дополнены, изменены или признаны утратившими силу. Например, некоторые федеральные законы приведены в соответствие с водным законодательством, законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии и законодательством о рыболовстве (например, термин «водоем» заменен на «водный объект», слова «забор воды» заменены на «изъятие водных ресурсов» и т.д.).

Следует отметить общую тенденцию изменения природоресурсного законодательства, в том числе и ВК РФ, в части передачи некоторых полномочий Правительства РФ уполномоченным федеральным органам исполнительной власти. Например, по действующей редакции п. 3, ст.6 ВК РФ «использование водных объектов общего пользования осуществляется в соответствии с правилами охраны жизни людей на водных объектах, утверждаемыми в порядке,

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2011 № 30 (ч. I). Ст. 4596.

<sup>2</sup> См.: Определение ВАС РФ от 12.09.2011 № ВАС-11153/11 по делу № А27-11736/2010; определение ВАС РФ от 14.03.2011 № ВАС-2256/11 по делу № А24-3118/2009; определение ВАС РФ от 04.02.2010 № ВАС-590/10 по делу № А42-6521/2008 // СПС «КонсультантПлюс»; приказ Росводресурсов от 25.02.2010 № 32 «Об установлении лимитов (предельных объемов) и квот забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод на период с 2010 г. по 2012 г.» // Российская газета. 2010. № 69.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2008. № 29 (ч. I). Ст. 3418.

определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, а также исходя из устанавливаемых органами местного самоуправления правил использования водных объектов для личных и бытовых нужд». При этом уполномоченный федеральный орган исполнительной власти вправе принимать нормативные правовые акты по вопросам переданных полномочий, в том числе административные регламенты предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере переданных полномочий, а также издавать обязательные для исполнения методические указания и инструктивные материалы по осуществлению переданных полномочий органами исполнительной власти субъектов РФ<sup>1</sup>.

Изменения коснулись полномочий органов государственной власти РФ в области водных отношений, в частности, исключен контроль и сохранен лишь государственный надзор<sup>2</sup>. Так, по части 2 ст. 36 ВК РФ государственный надзор в области использования и охраны водных объектов осуществляется уполномоченными федеральным органом исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ при осуществлении ими соответственно федерального государственного экологического надзора и регионального государственного экологического надзора согласно их компетенции в соответствии с законодательством РФ в порядке, установленном соответственно Правительством РФ и высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Аналогичные изменения внесены и в Земельный, Лесной кодексы РФ и другие (более 65) федеральные законы.

По Федеральному закону от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ (ред. от 14 июня 2011.) «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»,<sup>3</sup> понятие «объект животного мира, отнесенный к объектам охоты», заменено понятием «объект животного мира, отнесенный к охотничьим ресурсам». По ст. 51 ВК РФ в ред. Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 420-ФЗ, использование водных

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 27.12.2009 № 365-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления». СЗ РФ. 2009. № 52 (ч. I). Ст. 6441.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

объектов для целей охоты осуществляется в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов. С 1 апреля 2010 г. водные объекты или их части, являющиеся средой обитания объектов животного мира, отнесенных к охотничьим ресурсам, могут использоваться для целей охоты и ведения охотничьего хозяйства.

Не остались без внимания искусственные земельные участки. Федеральным законом от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> они исключены из ст. 11 ВК РФ, по которой, на основании решений о предоставлении водных объектов в пользование, водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, предоставлялись в пользование для «создания стационарных и (или) плавучих платформ, искусственных островов, искусственных земельных участков на землях, покрытых поверхностными водами».

В несколько статей ВК РФ относительно полномочий органов государственной власти РФ в области водных отношений внесены дополнения по определению порядка осуществления государственного надзора не только за использованием и охраной водных объектов, а также за соблюдением особых условий водопользования и использования участков береговой полосы (в том числе участков примыкания к гидроэнергетическим объектам) в границах охранных зон гидроэнергетических объектов. Для обеспечения безопасного и безаварийного функционирования, безопасной эксплуатации указанных объектов, на участках береговой полосы (в том числе участках примыкания к гидроэнергетическим объектам), участках поймы предусмотрено установление охранных зон с особыми условиями водопользования и использования участков береговой полосы (в том числе участков примыкания к гидроэнергетическим объектам). Порядок установления охранных зон для указанных объектов, особые условия водопользования и использования участков береговой полосы в их границах, определяет Правительство РФ<sup>2</sup>.

Краткий анализ изменений ВК РФ и нескольких десятков другого федерального законодательства, в связи с этим, за последние годы позволяет сделать вывод о неоправданных многочисленных его

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4594.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 21.07.2011 № 257-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»// СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4605.

изменениях. Все это не способствует стабильности законодательства и лишь создает видимость регулирования данных отношений.

Е.Ю. Чмыхало,

*доцент кафедры земельного и экологического права  
Саратовской государственной юридической академии,  
кандидат юридических наук*

### О соотношении земельного и водного законодательства

В Земельном кодексе (ЗК) РФ<sup>1</sup> выделена отдельная категория земель — земли водного фонда. В эту категорию включаются: земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах, а также занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах. В Водном кодексе (ВК) РФ<sup>2</sup> поверхностные водные объекты определяются как состоящие из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии. С учетом этого С.А. Боголюбов определяет объект водных правоотношений как водный объект или его часть, под которыми понимаются поверхностные воды и земли, покрытые ими или сопряженные с ними (дно и берега водного объекта)<sup>3</sup>. Как отмечает Д.О. Сиваков, само понимание водного объекта предусматривает необходимую связь водных и земельных ресурсов<sup>4</sup>. Высказывается и иное мнение. О.И. Крассов полагает, что объединение разных объектов правового регулирования — вод и земель в одном понятии «поверхностный водный объект» — является искусственным, несоответствующим принципу раздельного правового регулирования использования и охраны отдельных объектов природы. Одним из правовых последствий такого объединения является то, что, хотя в п. 4 ст. 102 ЗК РФ и указано, что порядок использования и охраны земель водного фонда определяется ЗК РФ и водным законодательством, в тексте водного кодекса РФ отсутствует даже упоминание о землях водного фонда<sup>5</sup>. Однако, законодатель считает оправданным подход, когда поверхностные водные объекты и покрытые ими земли рассматриваются как единый объект<sup>6</sup>, об этом свидетельствует п. 4 ст. 102 ЗК РФ. А следова-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; 2011. № 51. Ст. 7448.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381; 2011. № 50. Ст. 7343.

<sup>3</sup> См.: Все о земельных отношениях: учеб.-практ. пособ. М., 2010. С. 631.

<sup>4</sup> См.: Институты экологического права / С.А. Боголюбов и др. М., 2010. С. 308.

<sup>5</sup> См.: Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. М., 2010. С. 688.

<sup>6</sup> См.: Сиваков Д.О. Состояние и перспективы обновления водного законодательства // Экологическое право. 2010. № 1. С. 15.

тельно, как отмечает С.А. Боголюбов, режим охраны и использования земель водного фонда определяется земельным и водным законодательством, а поэтому очень важно уяснение их взаимосвязи<sup>1</sup>.

Необходимо обратить внимание на то, что земли, покрытые поверхностными водами, включаются и в другие категории земель. В Государственном (национальном) докладе о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2010 г.<sup>2</sup> указывается, что по состоянию на 1 января 2011 г. значительные площади земель, подлежащих отнесению к категории земель водного фонда, включены в состав других категорий. Земли под водой (без болот) в целом по стране занимают 72,2 млн га, из них 27,3 млн га (37,8%) включены в состав земель водного фонда, остальные земли под водой распределены между другими категориями<sup>3</sup>.

Так, в соответствии с п. 2 ст. 77 ЗК РФ в состав земель сельскохозяйственного назначения включаются и земля, занятые водными объектами. Их площадь составляет 13,2 млн га или 3,3% общей площади земель сельскохозяйственного назначения<sup>4</sup>.

Независимо от того, в какую категорию включаются земли, занятые водными объектами, должен соблюдаться режим их использования, установленный земельным и водным законодательством. Такой вывод основан на том, что в ВК РФ при определении режима использования земель, занятых водными объектами, не упоминается о землях водного фонда.

Примером могут являться нормы, определяющие формы собственности на водные объекты. В соответствии с п. 1, 2 ст. 8 ВК РФ водные объекты находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности), за исключением прудов и обводненных карьеры. Таким образом, земли, занятые водными объектами, являются федеральной собственностью, за исключением земельных участков, в пределах которых находятся пруды и обводненные карьеры.

Пруды и обводненные карьеры, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, соответственно находятся в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица, если иное не установлено федеральными законами. Для того, чтобы определить форму собственности

<sup>1</sup> См.: Все о земельных отношениях: учеб.-практ. пособ. М., 2010. С. 631.

<sup>2</sup> <http://www.rosreestr.ru/cadastre/condition/documents/>

<sup>3</sup> См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2010 году. М., 2011. С. 30.

<sup>4</sup> Там же. С. 14.

на пруд или обводненный карьер, необходимо определить форму собственности на земельный участок, в пределах которых они находятся. Основания отнесения земельных участков к государственной или муниципальной собственности определены в ст. 17–19 ЗК РФ. Одним из них является признание государственной или муниципальной собственности федеральными законами. В данном случае таким Законом является Федеральный закон от 3 июня 2006 № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации»<sup>1</sup> (ст. 7).

К сожалению, в ВК РФ не содержится определения пруда и обводненного карьера. Следует согласиться с тем, что отсутствие их определения в кодифицированном акте создает определенные проблемы при приватизации земельных участков, на которых они расположены, что вполне оправданно признается коррупциогенным фактором<sup>2</sup>.

Если формы собственности на земли, покрытые поверхностными водами, устанавливаются водным законодательством, то земельным законодательством ограничивается оборотоспособность этих земель. В соответствии с подп. 3 п. 5 ст. 27 ЗК РФ земельные участки, в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, ограничиваются в обороте. Следует отметить, что и в нормах ЗК РФ не указывается об ограничении оборотоспособности именно земель водного фонда. Таким образом, законодатель учитывает, что земельные участки, в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть включены и в иные категории земель.

Следует обратить внимание на то, что установлено исключение в отношении земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, расположенные в границах территорий общего пользования. В соответствии с п. 8 ст. 27 ЗК РФ запрещена приватизация этих земель. Различие в правовом регулировании заключается в том, что в отношении земельных участков, приватизация которых запрещена, не может быть установлено исключений, предполагающих предоставление их в частную собственность, как в отношении земель, ограниченных в обороте. Кроме того, земельные участки, приватизация которых запрещена, могут быть предметом гражданско-правовых сделок, например, передаваться на правах аренды<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2380; 2008. № 29 (ч. I). Ст. 3418.

<sup>2</sup> См.: Сиваков Д.О. Состояние и перспективы обновления водного законодательства. С. 16.

<sup>3</sup> Решением Советского районного суда г. Владивостока от 25.03.2011 № 2-725/11 признано незаконным и отменено решение Департамента земельных отношений государственного строительного надзора и контроля в области долевого строительства Приморского края, в форме ответа от

В юридической литературе предлагается запретить приватизацию и тех земельных участков, в пределах которых находятся пруды, используемые для питьевого водоснабжения<sup>1</sup>. Это можно обосновать тем, что одним из принципов водного законодательства является приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования. Предоставление их в пользование для иных целей допускается только при наличии достаточных водных ресурсов (п. 5 ст. 3 ВК РФ). Учитывая особую значимость этих водных объектов, следует согласиться с вышеизложенным предложением.

В соответствии с п. 8 ст. 27 ВК РФ запрещена и приватизация земельных участков в пределах береговой полосы, режим использования которых предусматривается нормами ВК РФ. В п. 6, 8 ст. 6 ВК РФ устанавливается, что полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса) предназначена для общего пользования. Каждый гражданин вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств.

При применении норм ВК РФ возникают некоторые проблемы, в частности, по отношению ко многим водным объектам невозможно точно установить береговую линию<sup>2</sup>, так как отсутствуют ее географические координаты, следовательно, невозможно точно определить и расположение береговой полосы. Для обеспечения режима использования земельного участка в пределах береговой полосы водных объектов общего пользования иногда необходимо установление публичного сервитута для прохода к нему. Однако в подп. 10 п. 3 ст. 23 ЗК РФ предусматривается установление публичного сервитута для свободного доступа к прибрежной полосе. В ВК РФ определяется режим использования земель в пределах прибрежной защитной полосы (ст. 63 ВК РФ), то есть в ЗК РФ и ВК РФ используются различные понятия. Достаточно часто требования п. 8 ст. 6 ВК РФ не соблюдаются из-за наличия ограждений, установленных гражданами и юридическими

30.12.2010 № 29/06-20-2270, об отказе в предоставлении в аренду земельного участка в пределах береговой полосы водного объекта общего пользования, так как в п. 8 ст. 28 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» не содержится запрета на передачу в аренду таких земельного участка // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>1</sup> См.: Сиваков Д.О. Указ. раб. С. 16.

<sup>2</sup> См.: Сиваков Д.О. Указ. раб. С. 15.

лицами, препятствующих проходу к земельному участку в пределах береговой полосы. В настоящее время формируется правоприменительная практика, когда суды выносят решения о понуждении к совершению действий по устранению препятствий для беспрепятственного доступа граждан к береговой полосе водного объекта<sup>1</sup>.

Проведенное исследование позволило установить, что земельным и водным законодательством устанавливается режим охраны и использования земель, занятых водными объектами, независимо от того, включены ли они в состав земель водного фонда либо находятся в составе других категорий земель. Режим использования этих земель преимущественно устанавливается водным законодательством, которым предусматривается и режим использования земель сопряженными с теми, на которых расположены водные объекты, например, находящимися в пределах береговой полосы и водоохраных зон. Подобное правовое регулирование отношений по использованию земель требует оптимального соотношения земельного и водного законодательства, что должно учитываться при осуществлении правотворчества в этой сфере.

Т. Ю. Оленина,

*старший преподаватель кафедры международного  
и конституционного права юридического факультета  
Петрозаводского государственного университета,  
руководитель Эколого-правового центра, кандидат юридических наук*

## Проблемы совершенствования водного законодательства России и пути их решения

Актуальность совершенствования водного законодательства состоит в том, что Россия — богатейшее государство планеты по запасам пресных природных вод, суммарный объем которых составляет около 50 тысяч кубических километров. Это примерно 20% мировых запасов пресных подземных и поверхностных вод<sup>2</sup>.

Мы привыкли, что воды у нас много и что это неисчерпаемый природный ресурс. В таких условиях особенно актуальным становится вопрос правового регулирования охраны и использования водных ресурсов страны. Именно поэтому данный вопрос необходимо рассмотреть, ведь в уже существующем водном законодательстве большинство специалистов в области экологического права видят немало недостатков.

<sup>1</sup> См.: Кассационное определение Верховного Суда Удмуртской республики от 18.05.2011 по делу № 33-1686 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Боголюбов С.А. Экологическое право: учебник / С.А. Боголюбов. М., 2011. С. 379.

Водное законодательство за последние годы претерпело существенные изменения. Новый Водный кодекс Российской Федерации (ВК РФ) (2006 г.) более юридически грамотно составлен по сравнению с предыдущим ВК РФ (1995 г.), в котором было немало деклараций: например, ст. 3, регулирующая цели водного законодательства РФ, сосредоточение нового акта на наиболее общих узловых аспектах водопользования и особенностях охраны некоторых видов водных объектов. Документ предусматривает то, чего не было раньше, основные принципы водного законодательства, становящиеся базой регулирования и осуществления водных отношений, рассмотрения споров по поводу них. Сейчас закон проходит проверку временем и правоприменительной практикой<sup>1</sup>. По мнению Д.О. Сивакова, принятие нового ВК РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ<sup>2</sup> свидетельствует о новом этапе развития водного права<sup>3</sup>. Тем не менее мы не можем быть столь оптимистичными, так как сам Кодекс имеет ряд недостатков.

Во-первых, нужно отметить, что действующий ВК не закрепляет объекта водных отношений. В п. 4 ст. 1 данного Закона приводится определение водного объекта (природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима), но в предыдущем ВК РФ формулировка данного понятия была, на наш взгляд, более удачной (сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима).

Во-вторых, еще одна проблема состоит в том, что полномочия субъектов РФ в области водных правоотношений существенно ограничены. Часть 1 ст. 7 признает их в качестве субъекта указанных отношений, одна часть 2 ст. 8 разрешает иметь в собственности ограниченный круг объектов: пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации. Все остальные объекты находятся в собственности РФ. Соответственно субъекты РФ не могут осуществлять какую-либо деятельность в отношении тех объектов, которые не входят в указанный список. В то же время ст. 3 Федерального закона от 10 января 2001 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>4</sup> устанавливает принцип ответственности органов

<sup>1</sup> См.: Гавриленко А.А. Проблемы рационального использования водных ресурсов // Экобюллетень ИНЭКа. 2009. № 4. С. 8.

<sup>2</sup> Российская газета. 2006. 8 июня.

<sup>3</sup> См.: Будникова Ю.Е. Анализ водного законодательства РФ и выявление пробелов в нем // Актуальные проблемы экологического права. 2010. № 2. С. 117.

<sup>4</sup> Российская газета. 2002. 12 января.

государственной власти субъектов РФ за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях.

В-третьих, нужно обратить внимание на проблемы понятийного аппарата, используемого в ВК РФ. Полагается не очень правильным закрепление в статье 5 исчерпывающего перечня видов поверхностных водных объектов. Однако в теории существует возможность появления таких объектов, которые пока еще не перечислены в Кодексе, но в будущем могут быть отнесены к тем же поверхностным водным объектам. Именно поэтому видится целесообразным сохранение подхода старого ВК РФ, который закреплял критерии отнесения любых водных объектов к тому или иному виду<sup>1</sup>.

В-четвертых, следует вернуться к уже упоминавшимся нами принципам водного права, которые впервые были закреплены в водном законодательстве. Проблема здесь состоит в том, что большинство из них просто не подтверждаются нормами самого Кодекса. Так, в качестве одного из принципов предполагается приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования. Несмотря на это, ни одна из норм Кодекса не предусматривает каких-либо требований к качеству воды таких водоемов<sup>2</sup>.

Кроме того, существует проблема с определением водоохранных зон. С принятием ВК РФ 2006 г. были внесены изменения и в Земельный кодекс РФ. 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, к тому же и их ширина значительно уменьшена. При этом действующее водное законодательство позволяет использовать территории водоохранных зон практически без ограничений. Небольшие ограничения, конечно, есть, хотя их всего четыре<sup>3</sup>:

- нельзя удобрять почву в пределах водоохранной зоны сточными водами, а значит, различными другими средствами возможно;
- очевидно, что недопустимо размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;

<sup>1</sup> См.: Вакула М.А. Новый Водный кодекс: проблемы и пробелы // Экологическое право. 2006. № 4. С. 24.

<sup>2</sup> См.: Вакула М.А. Указ. соч. С. 25.

<sup>3</sup> См.: Будникова Ю.Е. Анализ водного законодательства РФ и выявление пробелов в нем // Актуальные проблемы экологического права. 2010. № 2. С. 119–120.

- запрещено в границах водоохранных зон осуществление авиационных мер по борьбе с вредителями и болезнями растений;
- запрещены движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств). В то же время при этом разрешено движение по дорогам и стоянка транспортных средств на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие. В чем же тогда смысл этих ограничений, если можно построить дорогу?

Кроме указанных ограничений, более ничего нет. Нет препятствий для размещения в пределах границ водоохранных зон фактически любых объектов хозяйственной и иной деятельности.

Важной проблемой является ответственность за нарушение водного законодательства. Часть 2 ст. 69 ВК РФ предусматривает, что методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утверждается в порядке, установленном Правительством РФ. Вместе с тем Федеральный закон «Об охране окружающей среды» уже установил порядок компенсации вреда окружающей среде<sup>1</sup>. Исходя из этого, можно сделать вывод о противоречии ВК РФ действующему законодательству.

Что касается решения указанных и других проблем водного права, то можно отметить несколько способов: внесение изменений и поправок (в частности, дополнить ВК РФ реально действующими нормами на основе закрепленных принципов) или принятие нового ВК РФ, который бы более централизованно регулировал водные отношения (наиболее радикальный шаг). В связи с тем что в современном мире водное право рассматривается как одна из ведущих подотраслей экологического права, количество недоработок норм права, действующих в сфере водных правоотношений в России следует свести к минимуму.

Н.А. Гейт,

*доцент юридического факультета РАНХ  
и ГС при Президенте Российской Федерации*

## Экосистемный подход в водном законодательстве

Системный метод, в научных исследованиях является «одним из наиболее распространенных и эффективных в XX в.»<sup>2</sup> он, по мнению Б.М. Кедрова, представляет собой рассмотрение той или иной системы, «при котором состояние, свойства и особенности ее могут быть выде-

<sup>1</sup> См.: Вакула М.А. Указ. соч. С. 25.

<sup>2</sup> Философия права: курс лекций. Т. 2 / отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2011. С. 221.

лены из состояния свойств и особенностей ее элементов и закона связи между ними, причем элементы и закон связи считаются известными»<sup>1</sup>. О.С. Колбасов еще в 1972 г. в своей статье «Охрана природы»<sup>2</sup> писал: «Значение правовой проблемы охраны природы нельзя решать успешно с позиций узкой научной специализации. К их решению должны быть привлечены силы ученых различных специальностей. Для обоснования государственных и правовых мероприятий в области охраны природы необходимо правильно и с достаточной полнотой использовать теоретические разработки и выводы всего комплекса естественных и общественных наук. Ряд проблем охраны природы целесообразно исследовать совместными усилиями ученых-естественников, географов, экономистов, философов, юристов».

Понятие «естественные экологические системы» включает в себя не только конкретные природные объекты, но и многочисленные связи между ними, образовавшиеся в результате сложившихся и достаточно изученных естественными науками особенностей их функционирования. В соответствии с Указом Президента РФ «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»<sup>3</sup>, в качестве одного из основных направлений перехода Российской Федерации к устойчивому развитию выделяется ведение хозяйственной деятельности в пределах емкости экосистем, которая выступает критерием способности системы выдерживать нагрузку. Экологический энциклопедический словарь выделяет понятие «емкость экосистемы»<sup>4</sup>. В качестве синонимов словарь называет «экологический предел», «хозяйственную емкость экосистемы», «предел устойчивости экосистемы»<sup>5</sup>.

Экосистемный подход основывается на том, чтобы не просто «охранялась природа», что, как правило, формулируют положения законодательстве, а чтобы в нормах закона отражались особенности охраны объектов, обладающих специфическими свойствами, которые, в частности, как раз и проявляются через экологические системы. М.М. Бринчук считает, что чрезвычайно важно то, что с помощью исследуемого методологического и правового инструмента могут оперативно решаться экологоправовые задачи, связанные

<sup>1</sup> Кедров Б.М. Принцип историзма в его приложении к системному анализу развития науки // Системные исследования. Ежегодник. М., 1974. С. 5–6.

<sup>2</sup> Статья впервые была опубликована: Советское государство и право. 1972. № 2. С. 12–21.

<sup>3</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Экологический энциклопедический словарь. М., 2002. С. 232.

<sup>5</sup> См.: Бринчук М.М. Потенциал природы как методологическое основание государственной экологической политики и экологического права // Экологическое право. 2010. № 3.

с природопользованием и охраной природы. Для этого важно лишь корректно применить средства, предусмотренные экологическим законодательством<sup>1</sup>. В.В. Залеский: «Объективность законов природы определяет объективность законов общества с учетом вероятностного характера развития отношений — сама вероятность и неопределенность — незыблемые закономерности мира, и не только сугубо материального, но и духовного в широком смысле этого слова»<sup>2</sup>. Это можно видеть на примере любого природного процесса и в развитии любого социального. Суть экосистемного подхода в праве заключается в использовании интегрированного и дифференцированного подхода и состоит в учете индивидуальных особенностей каждого элемента системы при одновременном отношении к природе как к единому, слаженно работающему механизму.

А.С. Шестерюк обосновал положение о том, что наряду с генетической программой существует экологическая программа, поскольку человек, общество — это экосистема со всеми присущими ей свойствами, вписанная в целостную общую систему «природа—человек—общество», где все части равноправны. Любое нарушение какой-либо из частей взаимосвязи и взаимодействия, баланса равновесия ведет к деградации не только одной из них, но и каждой последующей и всей экосистемы в целом<sup>3</sup>. Воздействие природных факторов на экосистемы носит объективный характер, а возможности человека управлять ими, предупреждать их, как правило, носят ограниченный характер. Тем не менее они имеются — в форме правового регулирования предупреждения стихийных бедствий<sup>4</sup>. Задача правовой науки состоит в том, чтобы учесть динамику социоприродных изменений и прописать юридическим языком соответствующие требования, в том числе при охране и использовании вод, поскольку перспективные расчеты показывают, что при сохранении существующих темпов потребления с учетом прироста населения и объемов производства к 2100 г. человечество может исчерпать все запасы пресной воды<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> См.: Бринчук М.М. Потенциал природы как инструмент экологического права // Экологическое право. 2010. № 4.

<sup>2</sup> Залеский В.В. Законы природы и законы юридические // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Шестерюк А.С. Экологическое право: проблемы методологии: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000. С. 18.

<sup>4</sup> См.: Бринчук М.М. Правовое регулирование отношений по поводу стихийных бедствий // Правовое регулирование проблем безопасности: сборник статей. М., 2002. С. 7–29.

<sup>5</sup> Индрияшина Т.В., Зиннатулина Г.Н., Антонова С.А. Экология. Охрана водных объектов: методические указания и расчетные задания. М., 2004. С. 6.

Водная стратегия России закрепляет базовые принципы государственной политики в области использования и охраны водных объектов, предусматривает принятие и реализацию управленческих решений по сохранению водных экосистем, обеспечивающих наибольший социальный и экономический эффект, и создание условий для эффективного взаимодействия участников водных отношений<sup>1</sup>. Мероприятия по снижению антропогенного воздействия на водные объекты позволят достичь высоких экологических стандартов жизни населения, сохранения здоровья граждан, улучшить состояние водных экосистем как необходимого фактора для восстановления видового разнообразия и обеспечения условий для воспроизводства водных биоресурсов. Федеральной целевой программой «Мировой Океан» предусмотрено<sup>2</sup>: изучение динамики экосистем, морских биологических ресурсов и выявление новых районов промысла морепродуктов на основе исследования динамики экосистем, биогеохимических циклов, морских биологических ресурсов. В Программе отдельно отмечено: «Применение экосистемной модели оценки состояния гидробиологических сообществ Каспийского моря позволило повысить уровень научного обоснования прогнозов и рекомендаций по сохранению экосистемы северной части Каспийского моря»<sup>3</sup>.

Экосистемный подход предусматривает рассмотрение широкого спектра экологических, природных и человеческих факторов, влияющих на решения в области использования океанических ресурсов<sup>4</sup>. Океаническая экосистема, пишет далее Г.К. Войтоловский<sup>5</sup>, представляет собой динамичный комплекс взаимосвязанных сообществ растений, биологических и генетических организмов, а также неживой морской среды, взаимодействующих как единое целое. Различные виды ее (экосистемы) использования человечеством составляют его морскую деятельность<sup>6</sup>.

В рамках международного сотрудничества и взаимодействия на постсоветском пространстве понятие «экосистема» также употребляемо. Совместная программа действий на 2010–2011 гг. между Российской

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года».

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 10.08.1998 № 919 (ред. от 15.02.2011) «О Федеральной целевой программе «Мировой океан».

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> См.: Овлащенко А.В., Покровский И.Ф. Использование экосистемного подхода в морской деятельности: правовые вопросы и их дискуссионные моменты // Транспортное право. 2010. № 4.

<sup>5</sup> См.: Войтоловский Г.К. Взгляд на системное морепользование: Вхождение в маринистику. М., 2009.

<sup>6</sup> Там же.

Федерацией и Королевством Бельгия, его Сообществами и Регионами (принята в г. Москве 4 апреля 2010 г.)<sup>1</sup> определяет, что научно-техническое сотрудничество будет осуществляться на основе протоколов о сотрудничестве, утверждаемых Российско-Бельгийской рабочей группой по научно-техническому сотрудничеству, в следующих областях фундаментальных и прикладных научных исследований и технологий: биология, биоразнообразии, экосистемы и охрана окружающей среды.

Законодательно определены некоторые виды загрязнения вод. Решение № 422 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О Межгосударственной целевой программе Евразийского экономического сообщества «Инновационные биотехнологии», принятое в г. Москве 9 июня 2009 г., констатирует, что возрастающее поступление нефти в окружающую среду наносит ощутимый ущерб почве и водоемам как вследствие прямого общетоксического действия компонентов нефти, так и из-за изменения физико-химических свойств и микробиологической активности загрязненных ею сред. Следует отметить, что механизм самовосстановления экосистем после нефтяного загрязнения длителен и достаточно сложен<sup>2</sup>.

Российская Федерация также осуществляет сотрудничество с государствами — участниками СНГ в области рационального использования и охраны трансграничных рек<sup>3</sup>. В Соглашении между Правительством РФ и Правительством Республики Казахстан о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов» говорится, что: в целях предотвращения трансграничного воздействия Стороны воздерживаются от действий или случаев бездействия, которые могут привести к ухудшению гидрологического и гидрохимического режима трансграничных водных объектов и состояния связанных с ними экосистем<sup>4</sup>.

В п. 2 ст. 69 «Модельного экологического кодекса для государств — участников Содружества Независимых Государств (особенная часть)» (принят в г. Санкт-Петербурге 31 октября 2007 г. постановлением 29–14 на 29-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ) определено, что в целях предотвращения трансграничного переноса загрязнений водными объектами государства: принимает меры по предотвращению, ограничению и сокраще-

<sup>1</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См.: Протокольное решение Экономического совета СНГ «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств».

<sup>4</sup> Заключено в г. Усть-Каменогорске 07.09.2010.

нию загрязнения воды водных объектов, находящихся в пределах районов международных бассейнов водных объектов; воздерживается от действий или случаев бездействия, которые могут привести к ухудшению гидрологического и гидрохимического режима вод международного бассейна водных объектов и состояния связанных с ними экосистем. Так, Модельный закон «О сохранении лососевых рыб, их воспроизводстве, рациональном использовании и регулировании оборота продукции из них»<sup>1</sup> — гармонизирует государственные нормативы качества вод, уровни допустимого воздействия на международные водные бассейны и связанные с ними экосистемы, ограничивает сбросы и осуществляет контроль трансграничного переноса загрязнений и определяет, что научно обоснованное поддержание численности лососевых рыб на уровнях, обеспечивающих устойчивое воспроизводство популяций, и в пределах кормовой емкости соответствующей экосистемы.

В действующем законодательстве попытка решения задачи экосистемного регулирования предпринята применительно и к озеру Байкал. В преамбуле самого Федерального закона от 1 мая 1999 г. «Об охране озера Байкал» определены предпосылки создания специфических правовых основ охраны озера Байкал: озеро представляет собой уникальную экологическую систему и относится к природным объектам всемирного наследия. Приказом Минприроды РФ от 5 марта 2010 № 63 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал»<sup>2</sup> прописаны нормативы допустимой антропогенной нагрузки на уникальную экологическую экосистему озера Байкал и допустимые воздействия на естественные экосистемы центральной экологической зоны Байкальской природной территории при выпасе сельскохозяйственных животных.

Соблюдение законов природы подразумевает способность естественных сообществ к восстановлению состояния окружающей среды. Поскольку юриспруденция стремится к предсказуемости и получению задуманного результата, наиболее важную роль в данном процессе призвано сыграть правовое установление условий гармоничного развития сложных природных систем, в число которых входят и водные объекты.

Итак, экосистемный подход в водном законодательстве необходим для целей установления и сохранения гидрологического ба-

<sup>1</sup> Принят в г. Санкт-Петербурге 16.11.2006 постановлением 27-11 на 27-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ.

<sup>2</sup> СПС «КонсультантПлюс».

ланса, а также для обеспечения естественного развития, сохранения и восстановления уникальных и типичных водных объектов, оптимизации режимов водоотведения и водопотребления.

С.А. Кощев,

*руководитель правового управления ПЕ «Центр»  
ООО «ТНК-ВР Маркетинг», кандидат юридических наук*

## Практические аспекты финансирования охраны вод

Согласно Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 г.<sup>1</sup> в качестве одной из основных научных задач в области создания экологически и экономически обоснованного управления водохозяйственным комплексом России выделена задача совершенствования экономических методов и механизмов рационального водопользования.

Учитывая, что нерациональное использование природных ресурсов (в том числе водных) в силу п. 1 ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды»<sup>2</sup> определено в качестве вида негативного воздействия на окружающую среду, рассмотрение вопроса о рациональном водопользовании представляется в достаточной степени значимым и актуальным в настоящий момент.

Особый интерес представляет рассмотрение данного вопроса в связи с фактами бесосновательного пользования водными объектами в результате различного рода технологических аварий и нештатных ситуаций. Так, на практике обязанность по уплате обязательных платежей возникает вследствие:

- допущения несанкционированного негативного воздействия на окружающую среду (сбросы в водные объекты),
- в результате причинения окружающей среде ущерба, нанесенного водным объектам в результате производственной деятельности, напрямую не связанной с осуществлением сбросов загрязняющих веществ в водные объекты.

Рассмотрим две ситуации, связанные с указанными выше обстоятельствами осуществления негативного воздействия и причинения ущерба водным объектам.

Первая ситуация связана с произошедшим вследствие ДТП с бензовозом разливом нефтепродукта, в результате чего последний попал на

<sup>1</sup> См.: Распоряжение от 27.08.2009 № 1235-Р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года»// СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».

рельеф местности и в водный объект. В данной ситуации собственник нефтепродукта не является лицом, осуществляющим на постоянной основе негативное воздействие (сбросы загрязняющих веществ) в фактически загрязненный водный объект, соответственно, не имеет необходимого разрешения на сброс загрязняющих веществ, который оказался загрязнен, в связи с чем фактическое попадание разлитого объема нефтепродукта в водный объект в соответствии с п. 6 «Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия»<sup>1</sup> (далее — Порядок) рассматривается как сверхлимитное загрязнение окружающей среды. В связи с указанным обстоятельством у загрязнителя возникает обязанность по уплате платы за фактическое негативное воздействие на окружающую среду, плюс, согласно п. 4 ст. 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды», обязанность возместить ущерб, причиненный окружающей среде.

В рассматриваемом случае лицо, причинившее ущерб природным объектам, в полной мере устранило результат своего негативного воздействия на окружающую среду — по загрязненной поверхности водного объекта были установлены боновые ограждения, препятствующие распространению нефтепродуктов по поверхности водного объекта, с поверхности водного объекта была собрана водонефтяная эмульсия, берег водного объекта обработан сорбентом, т.е. водный объект приведен в состояние, предшествующее загрязнению. На восстановление водного объекта Общество затратило 450 000 руб. По окончании работ по ликвидации последствий аварии были проведены контрольные замеры содержания нефтепродуктов в поверхностном водоеме, превышений над фоном не выявлено.

Несмотря на добровольное возмещение вреда, нанесенного водному объекту, предприятие от регионального департамента охраны окружающей среды и природопользования получило требование о добровольном возмещении вреда (ущерба), причиненного водному объекту, в денежном эквиваленте. Расчет размера вреда (ущерба), причиненного водному объекту при аварийном разливе нефтепродуктов, произошедшем в результате дорожно-транспортного происшествия с участием бензовоза, принадлежащего предприятию нефтепродуктообеспечения, произведен с использованием — «Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» // Российская газета. 1992. № 205.

вследствие нарушения водного законодательства»<sup>1</sup> (далее Методика). Государственный орган в расчете ссылается на п. 13 Методики, согласно которому «В случаях загрязнения в результате аварий водных объектов органическими и неорганическими веществами, пестицидами и нефтепродуктами, исключая их поступление в составе сточных вод и (или) дренажных (в том числе шахтных, рудничных) вод, исчисление размера вреда было произведено по формуле, указанной в п. 13».

Однако, по неясным причинам госорганом проигнорирован п. 13 указанной методики, согласно абз. 3 которого при принятии мер по ликвидации загрязнения водного объекта или его части в результате аварии размер вреда, исчисленный в соответствии с пунктом 13 указанной Методики, уменьшается на величину фактических затрат на устранение загрязнения, которые произведены причинителем вреда.

Более того, следует учитывать, что требование о зачете стоимости природовосстановительных мероприятий в счет удовлетворения претензий о возмещении вреда мотивировано положениями ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды», предусматривающей компенсационный принцип возмещения вреда. Согласно абз. 2 ч. 1 ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков. В соответствии с ч. 2 указанной ст. на основании решения суда или арбитражного суда вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ. Исходя из вышесказанного, ущерб, нанесенный природной среде может быть определен из фактических затрат на восстановление, а одним из способов его возмещения будет являться восстановление нарушенного состояния окружающей среды за счет средств лица, допустившего причинение вреда природной среде.

Таким образом, согласно ч. 1 ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей

<sup>1</sup> Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 01.04.2009 № 87 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства» // СПС «КонсультантПлюс».

среды, предприятием осуществлено добровольно посредством восстановления нарушенного состояния окружающей среды.

Требований о внесении платы за негативное воздействие, произведенное в результате ДТП, ни от каких государственных органов в адрес Общества не поступало.

К административной ответственности за загрязнение водного объекта Общество не привлекалось.

Вторая ситуация причинения вреда имела место также с предприятием нефтепродуктообеспечения, но уже в результате продолжительного использования нефтебазы в советский период без соблюдения природоохранных норм.

В данной ситуации речь идет о нефтебазе, эксплуатация которой была начата с 1950 г. Примечательно, что указанные производственные строения возводились в водоохраной зоне реки, три емкости для хранения нефтепродуктов резервуарного парка расположены на расстоянии 35–40 м от береговой линии реки, т.е. находятся в прибрежной защитной полосе и в водоохраной зоне, остальные емкости для хранения нефтепродуктов расположены в водоохраной зоне за пределами прибрежной защитной полосы.

Учитывая, что указанный производственный объект находится в водоохраной зоне реки, что по определению является источником рисков, связанных с загрязнением прилегающего водоема, с момента приобретения данной нефтебазы в 1998 г., на ней была проведена частичная реконструкция с ремонтом резервуаров и заменой технологических трубопроводов, изготовлением защитной мембраны в резервуарном парке. В рамках ежеквартального контроля над загрязнением подземного водоносного горизонта на постоянной основе проводится мониторинг степени загрязнения грунтовых вод. С этой целью территория базы оборудована сетью наблюдательных скважин, данные работы осуществляет региональный центр экологического мониторинга с предоставлением ежеквартальных сведений о наличии нефтепродуктов в грунтовых водах. Регулярное обследование резервуарного парка, технологического оборудования позволяет утверждать об отсутствии каких-либо нарушений герметичности и утечки нефтепродукта на протяжении всего срока эксплуатации нефтебазы последним собственником (с 1998 г.).

Однако при проведении плановой проверки Росприроднадзором установлено, что в результате утечки нефтепродуктов на нефтебазе произошло загрязнение прибрежной полосы реки, подземных вод и вод реки нефтепродуктами.

В прибрежной защитной полосе на расстоянии двух метров от береговой линии реки и на протяжении 30 метров вдоль береговой линии реки происходил выход нефтепродуктов на поверхность

земли, на данном участке на поверхности земли имелись пятна жидкого нефтепродукта.

В подземных водах первого от поверхности водоносного горизонта концентрация нефтепродуктов превышала нормы ПДК в 354 раза, что подтверждено протоколом исследования проб подземной воды, в водах реки за пределами бонового ограждения содержание вредных веществ — нефтепродуктов значительно превышает нормы ПДК (в разных пробах до 47,5 раз).

В связи с выявлением указанных нарушений (вменено нарушение ч. 1, ч. 2 ст. 59, ч. 4 ст. 56, ч. 5 ст. 60, п. 2 ч. 15, ч. 17 ст. 65 Водного кодекса РФ), региональным управлением Росприроднадзора возбуждено административное производство по ч. 4 ст. 8.13 (нарушение требований к охране водных объектов, которое может повлечь их загрязнение, засорение и/или истощение) и ч. 1 ст. 8.42 (использование прибрежной полосы с нарушением ограничений хозяйственной деятельности) по итогам рассмотрения которого Общество было привлечено к административной ответственности в виде штрафа в сумме 30 и 200 тыс. руб. соответственно.

Никаких уведомлений о возмещении вреда и внесении платы за негативное воздействие на окружающую среду, причиненное произошедшими загрязнениями окружающей среды, ни от каких государственных органов в адрес загрязнителя не поступало.

Однако руководствуясь нормами ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды, устанавливающей обязанность полного возмещения вреда окружающей среде, предприятием нефтепродуктообеспечения, эксплуатирующим нефтебазу, были предприняты исчерпывающие меры, направленные на устранение очагов загрязнения.

Так, силами «Экоспаса» МЧС в рамках первоочередных мероприятий по предотвращению возможного загрязнения реки проведены работы по полному удалению загрязненного покрытия ледового покрытия вдоль береговой линии и установке заградительных бонов, проведена обработка загрязненной поверхности водного объекта сорбентом. Пробурены 4 наблюдательные скважины на территории нефтебазы и 3 наблюдательно-дренажные скважины за ее пределами. Произведена откачка грунтовых вод для снижения в них концентрации нефтепродуктов до приемлемого уровня. Проведены работы по укреплению береговой линии с целью предотвращения попадания загрязненных грунтовых вод в реку.

В результате проведенного комплекса природоохранных и рекультивационных мероприятий общество затратило в совокупности сумму более 9 млн руб., что предполагается значительно превышает ущерб от загрязнения водного объекта, подземных вод и грунта.

Рассмотренные выше случаи загрязнения водных объектов, хоть и сходные по обстоятельствам загрязнения, имели абсолютно разные, не

сравнимые по стоимостному выражению последствия. Исходя из чего не понятна дифференциация подходов разных подразделений одной федеральной структуры — Росприроднадзора в отношении разрешения однотипных вопросов контроля возмещения ущерба, причиненного водным объектам. Также выявляется отсутствие практического взаимодействия органов Росприроднадзора и Ростехнадзора при выявлении фактов негативного воздействия на окружающую среду (в связи с осуществлением сбросов в водные объекты), указанная проблема не позволяет предъявить к оплате сумму сверхлимитного загрязнения окружающей среды.

М.В. Забелина,

*аспирант отдела конституционного права ИЗиСП*

### Внутренние воды и прохождение границ субъектов Российской Федерации: правовой аспект

Весьма актуальным для водопользования, организации управления водными ресурсами, реализации мероприятий по охране водных объектов являются вопросы вхождения водных объектов в состав государственно-территориальных образований. В российской юридической науке идут дискуссии о включении внутренних вод непосредственно в состав территории Российской Федерации либо опосредованно через вхождение их в территории субъектов РФ, чьи территории являются неотъемлемыми частями территории России.

С одной стороны, невключение в состав территорий субъектов РФ внутренних вод, находящихся в пределах территории конкретных субъектов, считается пробелом конституционного регулирования<sup>1</sup>. Если границы территории субъекта РФ охватывают те или иные водные объекты, значит, такие объекты являются составной частью его территории. Отдельные авторы считают исключение из пределов территории субъектов РФ неморских (материковых) внутренних вод юридическим нонсенсом, признание которого повлечет невозможность осуществления ими государственной власти в пространствах всех рек, озер и иных естественных водных объектов, находящихся в пределах территории субъектов РФ<sup>2</sup>.

Другие исследователи утверждают, что буквальное толкование нормы части 1 ст. 67 Конституции РФ спозволяет отнести все вну-

<sup>1</sup> См.: Худякова И.В. Территория как категория конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 3. С. 33.

<sup>2</sup> См.: Гончаров М.В. Конституционно-правовое регулирование территориального устройства Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 129.

тренние водные объекты как часть внутренних вод к составу территории Российской Федерации. В Водном кодексе РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (в ред. от 6 декабря 2011 г.)<sup>1</sup>, который конкретизирует нормы Конституции РФ в части регулирования водных отношений, водный фонд определен как совокупность водных объектов в пределах территории Российской Федерации (п. 6 ст. 1), что свидетельствует в пользу включения внутренних вод непосредственно в состав территории России. Таким образом, распространение прямого вхождения в состав территории Российской Федерации лишь на внутренние морские воды путем ограничительного толкования конституционной нормы в принципе возможно.

Предпочтительным видится третий подход к решению данной проблемы. Согласимся с А.Н. Чертковым, что ее может решить формирование специального территориального устройства России на акваториях внутренних вод Российской Федерации, а также регулирование их использования и охраны в соответствии с закрепленным в Водном кодексе РФ бассейновым принципом. В Российской Федерации устанавливается 20 бассейновых округов<sup>2</sup>, границы которых утверждаются в порядке, установленном Правительством РФ (ст. 28). Бассейновые округа можно считать специальными территориальными единицами Российской Федерации, созданными для реализации полномочий по управлению и охране водных ресурсов<sup>3</sup>.

Специфика водных объектов состоит в том, что речной бассейн включает территорию поверхностного стока вод, с которой через связанные водоемы и водотоки осуществляется сток в море или озеро. Сложные гидравлические связи водных объектов фактически исключают их нахождение в пределах территории только одного субъекта РФ. Кроме того, внутренние границы между субъектами РФ не могут стать пространственным ограничителем для использования данной акватории, поскольку в России запрещается устанавливать ограничения ее единого экономического пространства. Если сухопутные границы

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381; изменения: СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5279; 2007. № 26. Ст. 3075; 2008. № 29 (ч. I). Ст. 3418; № 30 (ч. II). Ст. 3616; 2009. № 30. Ст. 3735; № 52 (ч. I). Ст. 6441; 2011. № 1. Ст. 32; № 29. Ст. 4281; № 30 (ч. I). Ст. 4590; Ст. 4594; Ст. 4596; Ст. 4605; № 48. Ст. 6732; № 50. Ст. 7334.

<sup>2</sup> Балтийский; Баренцево-Беломорский; Двинско-Печорский; Днепровский; Донской; Кубанский; Западно-Каспийский; Верхневолжский; Окский; Камский; Нижневолжский; Уральский; Верхнеобский; Иртышский; Нижнеобский; Ангаро-Байкальский; Енисейский; Ленский; Анадыро-Колымский; Амурский.

<sup>3</sup> См.: Чертков А.Н. Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 40—41.

субъекта РФ влияют на границы землевладения, имеют хозяйственное значение, то водные границы не имеют такого значения, поскольку в собственности субъекта РФ, муниципальной и частной собственности могут находиться лишь пруды и обводненные карьеры.

Неслучайно бурное развитие судебной практики именно по спорам по определению вида права собственности на землю. Практика по ним достаточно разнообразна в силу сложности природы правоотношений, возникающих на стыке различных отраслей права, участия в них разных субъектов права, а также недостаточного регулирования вопроса нормативными правовыми актами. Комплекс вышеприведенных обстоятельств, в частности, повлек за собой на местах неправомерное распоряжение земельными участками, в частности, органами местного самоуправления, что, в свою очередь, послужило поводом для обращения в суд различных заинтересованных лиц: как органов государственной власти, так и юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Рассмотрение дел по вышеуказанным основаниям отражено в ряде документов, в частности, определениях Высшего Арбитражного Суда РФ от 3 июля 2007 г. № 7835/07, от 12 октября 2007 г. № 13323/07, от 25 марта 2010 г. № ВАС-2919/10, от 6 мая 2009 г. № 5766/09, постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 марта 2012 г. № 13225/11.

Позиция, изложенная в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства», о том, что до разграничения государственной собственности на землю действует презумпция нахождения соответствующего земельного участка в федеральной собственности, со ссылкой на пункт 2 ст. 214 Гражданского кодекса РФ, была поддержана последующими судебными актами. Так, при отсутствии разграничения собственности между муниципальным образованием и Российской Федерацией юридическому лицу было отказано в регистрации права собственности на земельный участок, на котором находилось недвижимое имущество, принадлежащее организации на праве собственности (определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 10 сентября 2008 г. № 11699/08). В деятельности ВАС РФ имеются дела по рассмотрению судебных споров об оспаривании отдельными субъектами права Российской Федерации на конкретные земельные участки<sup>1</sup>. Причем некоторые судебные споры разрешались в пользу указанных заявителей (например, определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 19 марта 2009 г. № 2634/09).

<sup>1</sup> Решение Высшего Арбитражного Суда РФ от 17.05.2006 № 10636/05.

Судебные споры, связанные с разграничением государственной собственности на землю, признавались Президиумом Высшего арбитражного суда РФ экономическими, так как собственность публично-правового образования составляет одну из экономических основ его деятельности. Рассмотрение подобных споров Президиум ВАС РФ отнес к компетенции арбитражных судов (п. 1 ст. 2 и ч. 2 ст. 27 АПК РФ). Свою позицию данная инстанция отразила в ряде актов: постановления Президиума ВАС РФ от 18 апреля 2006 № 12204/05; 18 апреля 2006 № 12190/05, от 18 апреля 2006 № 12227/05 и т.п.

Таким образом, конституционно-правовые основы определения вхождения водных объектов в состав территории РФ, а также федеральная государственная на все водные объекты, кроме прудов и обводненных карьеров, создают предпосылки развития бассейнового принципа организации водопользования, управления и охраны водных объектов посредством создания бассейновых округов как специальных территориальных единиц РФ. Такой статус округов позволяет решать насущные хозяйственные и управленческие вопросы при сохранении стабильности границ субъектов РФ.

## 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

О.А. Слепенкова,

доцент Ульяновского государственного университета,  
кандидат юридических наук

### Принцип рационального использования природных объектов и его проявление в водном законодательстве

Принципы экологического права представляют собой основополагающие начала, основные идеи, лежащие в основе регулирования природоохранных и природоресурсных отношений. Они представляют собой своеобразные «сгустки» правовой материи, в которых отражается сущность экологического права как специфической «суперотрасли».

Следует сказать, что принципы экологического права в настоящее время имеют статус норм-принципов, поскольку получили непосредственное правовое закрепление, прежде всего, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»<sup>1</sup>, в соответствии со ст. 3 которого охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов провозглашаются как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности.

С нашей точки зрения, несмотря на свою значимость, рациональное природопользование в принципах экологического законодательства должно иметь подчиненный характер по отношению к охране природных ресурсов.

В настоящее время используется более десятка различных определений рационального природопользования, применяемых в российском законодательстве. В общем все они рассматривают рациональное природопользование как комплексное, экономически эффективное, обеспечивающее сохранение и воспроизводство природных ресурсов<sup>2</sup>.

Нужно отметить, что 30 апреля 2012 г. Президентом РФ утверждены «Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года», в соответствии с которыми к основным направлениям в данной области отнесены: формирование эффективной, конкурентоспособной и экологически ориентированной модели развития экономики, обеспечивающей наибольший эффект

<sup>1</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (в ред. от 21.11.2011 № 331-ФЗ) «Об охране окружающей среды» // Российская газета. 2002. СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6732.

<sup>2</sup> См.: Соловьев Н.В. Сравнительно-правовой анализ системы регулирования рационального использования природных ресурсов в Российской Федерации // Общество и право. 2008. № 2.

при сохранении природной среды, ее рациональном использовании и минимизации негативного воздействия на окружающую среду; стимулирование привлечения инвестиций для обеспечения рационального и эффективного использования природных ресурсов.

Водный кодекс РФ<sup>1</sup> в ст. 3 к числу принципов водного законодательства относит приоритет охраны водных объектов перед их использованием.

Это означает, что использование водных объектов не должно оказывать негативное воздействие на окружающую среду<sup>2</sup>.

Чтобы экологически ориентировать и организовать водопользование, законодатель предусматривает требования к использованию водных объектов. Данные требования можно подразделить на основные и специальные<sup>3</sup>.

Принцип приоритета охраны природных ресурсов перед их использованием следует из содержания ч. 1 ст. 9 Конституции РФ о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Однако реализация данной конституционной формулы не обеспечена корреляцией норм как природоресурсного (горного, водного), так и смежных с ним отраслей законодательства (санитарно-гигиенического, законодательства о техническом регулировании и т.д.)<sup>4</sup>.

Обращает на себя внимание, что в федеральной Конституции Швейцарской Конфедерации в ст. 76 отмечено, что «Конфедерация заботится о рациональном использовании водных ресурсов, об их сохранении и борется против такого их использования, которое наносит им непоправимый ущерб»<sup>5</sup>.

По мнению ряда авторов, Водный кодекс (ВК) РФ установил приоритет водопользования перед охраной водных ресурсов и сам в значительной степени утратил нормы природоохранного закона<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ (в ред. от 07.12.2011 № 417-ФЗ) // Российская газета. 2006; Российская газета. 2011.

<sup>2</sup> См.: Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 408.

<sup>3</sup> См.: Боголюбов С.А., Сиваков Д.О. Водное законодательство в вопросах и ответах. М., 2009. С. 13.

<sup>4</sup> См.: Мухина Э.Н. Принцип приоритета охраны подземных вод перед их использованием по природоресурсному законодательству России // Журнал российского права. 2009. № 10.

<sup>5</sup> Лютягина Е.А. Природопользование как объект административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2011. № 2.

<sup>6</sup> См.: Столярова Л.В., Вакула М.А. Новации Водного кодекса Российской Федерации // Право и политика. 2008. № 4.

Характерно, что ВК РФ в числе принципов прямо не называет рациональное использование водных объектов. Вместе с тем это не означает, что его не существует. Просто в данном случае необходимо применять принципы более высокого уровня, а именно, отраслевые.

К сожалению, на практике рассматриваемый принцип не раз нарушался.

Так, как было установлено судом, Управлением Росприроднадзора по Сахалинской области проведена внеплановая проверка соблюдения требований природоохранного законодательства ФГУ «Сахалинрыбвод», в ходе которой установлено, что проведены работы в русле реки Таранай с целью строительства нового русла с использованием техники, проведены работы по обустройству и планированию песчаной дамбы с целью изменения русла водного объекта. Установлено, что на момент проведения обследования река Таранай текла по измененному руслу, берега которого были сформированы при помощи технических средств. Разрешительные документы на указанные работы не представлены. Исследовав имеющиеся в материалах дела доказательства, арбитражный суд пришел к обоснованному выводу о том, что у ФГУ «Сахалинрыбвод» отсутствовала проектная документация на проведение работ по изменению русла реки Таранай, что является нарушением ст. 37 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и образует состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ст. 8.1 КоАП РФ<sup>1</sup>.

К основным факторам нерационального использования водных ресурсов следует отнести:

- применение устаревших водоемких производственных технологий;
- высокий уровень потерь воды при транспортировке;
- недостаточная степень оснащенности водозаборных сооружений системами учета;
- отсутствие эффективных экономических механизмов, стимулирующих бизнес к активному внедрению прогрессивных водосберегающих технологий производства, систем оборотного и повторно-последовательного водоснабжения и сокращению непроизводительных потерь воды.

Еще в ходе разработки ВК РФ не раз ставился вопрос о компенсационном характере платежей за водопользование. В действующем водном законодательстве таких механизмов нет. В последнее время разрабатываются программы, направленные на модернизацию и ре-

<sup>1</sup> См.: Постановление ФАС Дальневосточного округа от 20.10.2009 № Ф03-4937/2009 по делу № А59-3135/2008 // СПС «КонсультантПлюс».

конструкцию систем водоснабжения и водоотведения. Это влечет за собой необходимость финансирования мер по охране и восстановлению источников водоснабжения — самих водных объектов<sup>1</sup>.

Как указывается в Водной стратегии РФ<sup>2</sup>, объем потерь воды при транспортировке в Российской Федерации составляет до 8 куб. км в год. Свыше 4,8 куб. км воды в год теряется в орошаемом земледелии из-за низкого технического уровня и значительной степени износа мелиоративных систем и гидротехнических сооружений, около 3 куб. км в год, или более 20 процентов общего объема поданной в водопроводную сеть воды, теряется в системах централизованного водоснабжения из-за их неудовлетворительного технического состояния.

К путям повышения рациональности использования водных ресурсов следует отнести снижение водоемкости производства промышленной и сельскохозяйственной продукции, непроизводительных потерь воды. Наибольшую актуальность это направление имеет для районов с напряженным водохозяйственным балансом, где сокращение масштабов вовлечения ограниченных водных ресурсов в экономический оборот позволяет сохранить устойчивость водных экосистем.

В результате сокращения общих объемов изъятия водных ресурсов и их использования в технологическом процессе пропорционально сокращаются объемы очистки сточных вод и количество загрязняющих веществ, поступающих в водные объекты. Сокращение и исключение потерь в водоподающих и распределительных сетях снижает риск развития таких опасных процессов, как подтопление селитебных территорий, загрязнение подземных вод.

Основным направлением повышения рациональности водопользования является экономическое стимулирование сокращения удельного водопотребления, непроизводительных потерь воды и внедрения водосберегающих технологий.

В распоряжении Правительства РФ от 28 июля 2011 № 1316-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012—2020 годах»<sup>3</sup> к основным задачам в этом направлении относятся повышение рациональности использования водных ресурсов за счет сокращения потерь воды в системах жилищно-коммунального

<sup>1</sup> См.: Сиваков Д.О. Водное законодательство в динамике // Законодательство и экономика. 2008. № 7.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р (в ред. от 17.04.2012 № 553-р) «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2009 № 36. Ст. 4362; СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 2096.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2011. № 32. Ст. 4854.

хозяйства и агропромышленного комплекса, снижение удельного объема водопотребления в технологических процессах промышленных предприятий и внедрение водосберегающих технологий, в том числе посредством применения прогрессивной шкалы платы за сверхнормативное изъятие водных ресурсов и полного обеспечения указанных систем приборами инструментального учета воды.

**В.Б. Агафонов,**

*заместитель заведующего кафедрой экологического  
и природоресурсного права МПЮА имени О.Е. Кутафина,  
кандидат юридических наук*

### Совершенствование системы государственного нормирования допустимого воздействия на водные объекты

В соответствии со статьей 35 Водного кодекса (ВК) Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ, поддержание поверхностных и подземных вод в состоянии, соответствующем требованиям законодательства, обеспечивается путем установления и соблюдения нормативов допустимого воздействия на водные объекты. Нормативы допустимого воздействия на водные объекты разрабатываются на основании предельно допустимых концентраций химических веществ, радиоактивных веществ, микроорганизмов и других показателей качества воды в водных объектах.

Утверждение нормативов допустимого воздействия на водные объекты осуществляется в порядке, определяемом постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 881<sup>1</sup>, в соответствии с которым нормативы допустимого воздействия на водные объекты (допустимого совокупного воздействия всех источников, расположенных в пределах речного бассейна или его части, на водный объект или его часть) разрабатывает Федеральное агентство водных ресурсов с участием Федерального агентства по рыболовству, Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека на основании предельно допустимых концентраций химических веществ, радиоактивных веществ, микроорганизмов и других показателей качества воды в водных объектах и в соответствии с методическими указаниями по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2007. № 4. Ст. 514.

Непосредственно порядок выдачи разрешений на сбросы вредных загрязняющих веществ и микроорганизмов в водные объекты определяется Административным регламентом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, утвержденным приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 31 октября 2008 г. № 288<sup>1</sup>.

Однако в настоящее время полномочие по выдаче разрешений на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду передано Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, что на практике влечет ряд правовых проблем при определении уполномоченного органа, ответственного за исполнение данной государственной функции.

Процедуре выдачи разрешения на сбросы вредных загрязняющих веществ в водные объекты, указанной в регламенте, предшествует большее количество иных административных процедур, основной из которых является утверждение в установленном порядке нормативов допустимых сбросов для каждого выпуска сточных и (или) дренажных вод.

В соответствии с Порядком утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей, утвержденным постановлением Правительства РФ от 23 июля 2007 г. № 469<sup>2</sup>, нормативы допустимых сбросов веществ (за исключением радиоактивных веществ) и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей утверждаются Федеральным агентством водных ресурсов по согласованию с Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральным агентством по рыболовству и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования на основании предложений водопользователей, подготовленных в соответствии с нормативами допустимого воздействия на водные объекты, разработанными в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 881 «О порядке утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты».

Таким образом, процедуре утверждения нормативов допустимых сбросов вредных веществ и микроорганизмов в водные объекты предшествует ряд самостоятельных этапов.

1. Разработка проекта утверждения нормативов допустимых сбросов в водные объекты, осуществляемая водопользователями в

<sup>1</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 49.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4088; 2009. № 12. Ст. 1429; 2011. № 9. Ст. 1246.

соответствии с Методикой разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей, утвержденной приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 17 декабря 2007 г. № 333<sup>1</sup>;

2. Согласование проекта утверждения нормативов допустимых сбросов в водные объекты с Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
3. Согласование проекта утверждения нормативов допустимых сбросов в водные объекты с Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
4. Согласование проекта утверждения нормативов допустимых сбросов в водные объекты с Федеральным агентством по рыболовству;
5. Согласование проекта утверждения нормативов допустимых сбросов в водные объекты с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования;
6. Утверждение проекта утверждения нормативов допустимых сбросов в водные объекты Федеральным агентством водных ресурсов.

На наш взгляд, действующая система утверждения нормативов допустимых сбросов вредных загрязняющих веществ в водные объекты, требующая согласования с иными федеральными органами государственной власти, требует оптимизации, что диктует необходимость внесения изменений в действующее водное законодательство в части:

- 1) исключения требований о согласовании нормативов сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей с Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, исходя из того, что Методика была утверждена Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации по согласованию с указанным органом;
- 2) сохранения необходимости согласования нормативов сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты с Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека при сбросе веществ и микроорганизмов в водные объекты только в границах населенных пунктов (в части охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения);
- 3) сохранения необходимости согласования нормативов сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты с Федеральным агентством по рыболовству при сбросе веществ и микроорганизмов в водные объекты только в черте рыбопромысловых участков (в части охраны водных биологических ресурсов);

<sup>1</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 22.

- 4) необходимости нормативного определения порядка взаимодействия уполномоченных государственных органов при рассмотрении, согласовании документов (материалов), необходимых для получения разрешения на сброс загрязняющих веществ и микроорганизмов в водные объекты;
- 5) сокращения сроков рассмотрения и согласования документации, получения разрешительных документов на получение разрешения на сброс загрязняющих веществ в водные объекты, путем внесения изменений в ВК РФ, а также нормативные правовые акты Правительства РФ, регламентирующие порядок предоставления разрешения на выброс (сброс) загрязняющих веществ и микроорганизмов в водные объекты;
- 6) необходимости разработки административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по осуществлению государственной функции по выдаче разрешений на сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, поскольку, как показал проведенный анализ, в настоящее время полномочие по выдаче разрешений на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду передано Федеральной службе по надзору в сфере природопользования.

Е.В. Бизина,

*доцент РАН, начальник управления водной политики  
ОАО «РусГидро», кандидат биологических наук*

## О необходимости актуализации нормативов воздействия на водные экосистемы и природоохранные инициативы в гидроэнергетике

В предлагаемом Министерством природных ресурсов Российской Федерации (МПР) пакете из восьми законодательных документов, касающихся совершенствования системы нормирования и экологического стимулирования в области охраны окружающей среды и, в частности, законопроекте разрабатываемых изменений в законодательные акты в части совершенствования нормирования воздействия на окружающую среду, отсутствует целый ряд очевидных воздействий на окружающую среду, которые выпали из поля зрения как ученых, так и законодателей. Действующая система нормирования негативного воздействия на окружающую среду субъективна, позволяет предприятиям практически неограниченно нарушать установленные нормативы. Существующая сейчас плата за негативное воздействие минимальна и не индексировалась с 1991 г. Она не стимулирует предприятия внедрять «зеленые» технологии. Требования российского законодательства

приводят к тому, что практически все крупные промышленные предприятия десятилетиями превышают установленные нормативы, отчисляя в бюджет незначительные суммы в качестве платы за негативное воздействие, и не имеют никаких стимулов к модернизации.

Согласно российскому водному законодательству (Водный кодекс Российской Федерации) нормативы допустимого воздействия на водные объекты предназначены для установления безопасных уровней содержания загрязняющих веществ, а также других показателей, характеризующих воздействие на водные объекты, с учетом природно-климатических особенностей водных объектов данного региона и сложившейся в результате хозяйственной деятельности природно-техногенной обстановки. В п. 8 Методических указаний по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты, утвержденных приказом МПР от 12 декабря 2007 г. № 328, нормативы допустимого воздействия на водный объект разрабатываются для следующих видов воздействий<sup>1</sup>:

- 1) привнос химических и взвешенных веществ;
- 2) привнос радиоактивных веществ;
- 3) привнос микроорганизмов;
- 4) привнос тепла;
- 5) сброс воды;
- 6) забор (изъятие) водных ресурсов;
- 7) использование акватории водных объектов для строительства и размещения причалов, стационарных и (или) плавучих платформ, искусственных островов и других сооружений;
- 8) изменение водного режима при использовании водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых.

Виды воздействия, связанные с привнесом веществ, микроорганизмов и тепла, касаются преимущественно качественных показателей воды водных объектов и состояния их экологических систем, а изъятие водных ресурсов и сброс вод, использование акватории, обуславливающее изменение водного режима, влияют в основном на количественные показатели водных объектов. Однако практически никак не нормируется присутствие чужеродных (инвазивных) видов и воздействие на биоразнообразие водных экосистем. Шум, давление, вибрации, излучения, бесспорно, являются измеряемыми факторами, однако такие известные и постоянные воздействия как перепады давления, гидродары, кавитация при работе гидротурбин, вызывающие доказанную гибель десятков и сотен тысяч организмов, до сих пор не рассматрива-

<sup>1</sup> См.: Приказ МПР РФ от 12.12.2007 № 328 «Об утверждении Методических указаний по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты» // Российская газета. 2008. № 62.

ются в России как виды воздействий на водные экосистемы. Среди рассматриваемых нормативов до сих пор методически не расшифрованы «иные виды физических воздействий», хотя нормативы предельно допустимого воздействия (ПДВ) на состояние окружающей среды служат основным инструментом при регулировании соблюдения нормативов качества окружающей среды<sup>1</sup>, и нарушение этих нормативов образует юридическое основание для ограничения, приостановления или даже прекращения эксплуатации соответствующих объектов. Нормативная база для оценки физических воздействий крайне скудна и ограничена. Методология и методы оценки, нормирования и регулирования данных воздействий сугубо антропоцентричны.

Напомню, что в настоящее время на основании действующих строительных правил «Подпорные стены, судоходные шлюзы, рыбопропускные и рыбозащитные сооружения необходимо предусматривать с целью предупреждения попадания, травмирования и гибели личинок и молоди рыб на водозаборах и отвода их в рыбохозяйственный водоем (4.27)», а защита от попадания в гидротехнические сооружения и гибели важнейших компонентов водных экосистем, в частности, фито- и зоопланктона законом не предусмотрена.

Соответственно предлагается разработать нормативы ПДВ гидротурбин ГЭС, которые будут состоять из трех частей:

- часть 1 — вид, норматив, показатель ПДВ, область применения и назначения норматива;
- часть 2 — пояснительная записка с разделами:
  - общие положения,
  - контроль выполнения норматива,
  - ответственность за нарушения требования норматива,
  - рекомендации по разработке на основе норматива ПДВ норм эксплуатации ГЭС с системой защиты гидробионтов;
- часть 3 — приложения, содержащие результаты исследований, расчетов, конструкторских разработок, испытаний, подтверждающих изложенные в пояснительной записке выводы и предложения.

Актуальной проблемой является и составление перечня наилучших доступных природоохранных технологий и утверждение данного перечня на законодательном уровне, размещение этого списка на открытой платформе, обеспечивающей взаимодействие бизнеса, государства и общественных организаций. Создание таких интерактивных действующих площадок должно обеспечить реализацию водной политики в сфере охраны водных объектов и регулирования действий водопользователей.

<sup>1</sup> См.: Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. М., 2008.

Одним из инновационных направлений деятельности ОАО «РусГидро» в экологической сфере являются поиск и внедрение новой технологии эксплуатации ГЭС в режимах защиты экологических систем водных объектов. В настоящее время рассматриваются, замена обычных турбин на рыбопропускные, возможность использования биоразлагаемых масел, а также проект по аэрационной защите гидробионтов. В ближайшее десятилетие ОАО «РусГидро» инвестирует более 1 млрд руб. (25 млн евро) в модернизацию Саратовской ГЭС для замены 21 обычной турбины на «дружественные для рыб» турбины Альдена. Модернизация становится возможной благодаря международному сотрудничеству компании и ведущих иностранных производителей оборудования.

В.В. Сосновский,

*докторант сектора эколого-правовых исследований ИГП РАН,  
кандидат юридических наук*

### Приостановление или ограничение водопользования: реализация и профилактический потенциал

1. **Законодательное регулирование оснований, порядка и последствий применения мер воздействия в виде приостановления или ограничения водопользования.** Водный кодекс (ВК) РФ<sup>1</sup> в ст. 41 перечисляет основания (по тексту они обозначаются как «случаи») приостановления или ограничения водопользования. Эти основания (случаи) обозначены в жестких формулировках и носят экстремальный характер: недаром в тексте Кодекса употребляются термины «угроза», «причинение вреда». Список случаев (оснований) является открытым, поскольку в п. 4 ч. 1 данной статье речь идет об «иных предусмотренных федеральными законами случаях». В то же время ч. 2 ст. 41 по сути является отсылочной нормой (предложение 1), хотя во втором предложении и указывает субъектов принятия решения о приостановлении или ограничении водопользования. Но при этом речь идет вновь об «иных случаях», т.е. ситуациях, не указанных непосредственно в ВК РФ и требующих обращения к смежному законодательству. Точно в таком же ключе сформулирована и норма части 3, в которой перечислены субъекты правового регулирования, обладающие правом установления ограничений водопользования.

Видимо, такая техника законодательного решения обусловлена потребностью установления правовых основ соблюдения прав водо-

пользователей, которые в ходе своей деятельности должны иметь четкие ориентиры, свидетельствующие о возможностях (законных, но не произвольных), временно или постоянно ограничивающих их деятельность в целом или в отношении отдельных ее видов (направлений, форм). Из текста ст. 41 ясно, что такого рода ограничения либо приостановления могут быть вызваны либо нестандартными ситуациями независимыми от воли и желания водопользователя, либо по его вине, либо в иных случаях. Так или иначе, ст. 41 ориентирована на достижение профилактического эффекта. Ее действие не ограничивается признаками нестандартных ситуаций (аварии, чрезвычайные ситуации, угроза), поскольку упоминание в п. 4 ч. 1 об иных случаях, безусловно, расширяет возможности ее применения.

Нормы ст. 41 обращены к широкому кругу лиц и должны учитываться как с позиций соблюдения целого ряда требований ВК РФ, так и с позиций предупреждения негативных воздействий на водные объекты, т.е. обеспечения их охраны. Соответственно это означает, что нормы ст. 41 предназначены не только водопользователями, но и всем тем субъектам, которые, так или иначе, участвуют в предупреждении и ликвидации угроз причинения вреда жизни или здоровью человека, в связи с осуществлением водопользования, возникновением чрезвычайных ситуаций и т.п., а также субъектам исполнения контрольно-надзорных функций в области охраны окружающей среды, правоохранительным органам, их должностным лицам, судьям.

Применение ст. 41 опирается на многие нормы ВК РФ, в первую очередь, на те, которые устанавливают некоторые особенности и ограничения деятельности водопользователей. Так, учитывая, что договором водопользования обязательно должен быть установлен объем забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта за забор (изъятие) водных ресурсов в объеме, превышающем установленный договором водопользования, водопользователь обязан уплатить штраф в пятикратном размере ставки платы за пользование водным объектом, установленной договором.

Кроме того, в любом случае при эксплуатации водохозяйственной системы запрещается производить забор (изъятие) водных ресурсов из водного объекта в объеме, оказывающем негативное воздействие на водный объект (ст. 60). Статья 61 устанавливает перечень водопользователей, использующих водные объекты для забора (изъятия) водных ресурсов, которые обязаны принимать меры по предотвращению попадания рыб и других водных биологических ресурсов в водозаборные сооружения осуществлять мероприятия по предотвращению загрязнения грунтовых вод и подъема их уровня. Отдельная норма (ст. 6) устанавливает запрет на забор (изъятие) водных ресурсов для целей питьевого

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

и хозяйственно-бытового водоснабжения на водных объектах общего пользования. В случае нарушения указанных норм начинают действовать нормы ст. 41 о приостановлении и ограничении права водопользования.

**2. Практические ситуации применения ст. 41 ВК РФ.** При использовании акватории водных объектов, в том числе для рекреационных целей, на основании договора водопользования также возможно приостановление или ограничение водопользования.

Статья 50, посвященная использованию водных объектов для рекреационных целей, предусматривает, кроме того, обязательность соблюдения правил использования водных объектов, устанавливаемых органами местного самоуправления в соответствии со статьей 6 ВК РФ, а также норм законодательства о градостроительной деятельности, при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации зданий, строений, сооружений для рекреационных целей, в том числе для обустройства пляжей. В случае несоблюдения положений законодательства также применяются нормы о приостановлении и ограничении права водопользования.

В случаях использования водных объектов без забора (изъятия) водных ресурсов для целей производства электрической энергии основанием приостановления и ограничения права водопользования является требование об использовании водного объекта с учетом интересов других водопользователей и с соблюдением требований рационального использования и охраны водных объектов (ст. 46).

Приостановление и ограничение водопользования возможны и в случаях, когда водный объект предоставляется в пользование на основании решения уполномоченного органа власти. К ним относятся:

- 1) водопользование для сброса сточных вод и (или) дренажных вод (ст. 44);
- 2) водопользование для разведки и добычи полезных ископаемых (ст. 52);
- 3) водопользование для сплава леса в плотках и с применением кошелей (ст. 48) и др.

Отличие административного приостановления деятельности как вида наказания от иного приостановления. Здесь в первую очередь необходимо учитывать:

а) судебный и административный процессуальные «порядки». Приходится констатировать, что такая санкция как приостановление деятельности не во всех необходимых случаях предусматривается статьями КоАП РФ<sup>1</sup> об охране водных объектов. Эта санкция установлена, например, ч. 2 ст. 8.13, ч. 1 ст. 8.14 Кодекса. Поэтому надо учитывать

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

различия порядков ее применения. В первом случае защита прав участников административного производства, порядок обжалования, представления и оценки доказательств четко регламентируется разделом IV КоАП РФ — вплоть до участия защитников и представителей. Во втором случае такого рода процессуальные требования сформулированы более общим и не столь конкретным образом, права заинтересованных лиц ограничены, а их гарантии опираются на конституционные и иные положения в большей мере, чем на процессуальные предписания (что не умаляет значения норм Конституции РФ, а лишь подчеркивает недостаточность их конкретизации в сфере принятия управленческих решений);

б) основные цели данной меры воздействия, когда речь идет об административном приостановлении деятельности. Главное здесь — наказание виновного лица, претерпевание им негативных последствий совершенного деяния и последствий возложения судом ответственности;

в) ограниченность сроков наказания (до 90 дней) — в случае применения административного приостановления деятельности по решению суда и неопределенность сроков приостановления действия разрешения, например, на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, подкрепляемого возможностью аннулировать такие разрешения<sup>1</sup>.

г) статус субъектов, выносящих решение о приостановлении деятельности: в первом случае — независимый суд, во втором — аппарат (должностные лица) федерального органа исполнительной власти в области рыболовства<sup>2</sup>;

д) юридическое значение и последствия выносимых решений.

При всех различиях порядка и правового содержания следует иметь в виду, что приостановление действия разрешения (лицензии)

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 22.11.2008 № 775 (ред. от 30.12.2009) «Об оформлении, выдаче, регистрации, приостановлении действия и аннулировании разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также о внесении в них изменений» (вместе с «Правилами оформления, выдачи, регистрации, приостановления действия и аннулирования разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также внесении в них изменений») // СЗ РФ. 2008. № 43. Ст. 4953.

<sup>2</sup> В соответствии с п. 33 Правил оформления, выдачи, регистрации приостановления действия и аннулирования разрешений, приостановление действия разрешения производится внесением должностным лицом Росрыболовства (его территориальных органов) в подлинник разрешения соответствующей отметки (с указанием начала срока действия такого решения, даты и времени суток и причины приостановления действия разрешения) или путем телеграфного отправления с указанием причины приостановления действия разрешения. — *Прим. авт.*

фактически означает в большинстве случаев приостановление деятельности как таковой.

Другими словами, административное приостановление деятельности вступает в силу только на основании судебного акта и до этого момента субъекты не обязаны приостанавливать свою деятельность. Правовое регулирование в данном случае предусматривает: уполномоченный орган может приостановить (временно остановить, прекратить) деятельность по использованию конкретного природного ресурса, в том числе водного объекта, во внесудебном порядке, в тех случаях, когда это установлено федеральными законами. Конечно, заинтересованные субъекты могут обжаловать решение уполномоченного органа в судебном порядке, но в таком случае вынесение судебного решения в пользу заявителя будет означать возможность продолжить уже прекращенную деятельность.

Таким образом, приостановление экологозначимой деятельности может стать весьма действенным средством не только пресечения нарушений экологического законодательства, но и эффективной мерой предупреждения посягательств на окружающую среду. При этом, на наш взгляд, важно, что ее применение не приводит к повышению уровня репрессии в стране (поскольку назначение высоких административных штрафов также является одним из показателей репрессивности), а носит ярко выраженный стимулирующий позитивные действия хозяйствующих субъектов характер.

С.Н. Королев,

*доцент кафедры социального права Уральского института  
Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,  
кандидат юридических наук*

### Гуманитарные проекты низкокзатратного водопользования в муниципальных образованиях (правовой аспект)

В любом крупном городе или в ином населенном пункте главным и в то же самое время экономически слабо защищенным является водоснабжение населения качественной питьевой водой.

В настоящее время в Российской Федерации реализуется Федеральная целевая программа «Чистая вода». В ее рамках предусматривается масштабное внедрение фильтров для воды, использование бутилированной воды в регионах с перебоями водоснабжения и др. Один из замыслов разработчиков этой программы таков: поскольку питьевой воды человеку требуется несколько литров в день — то не имеет смысла всю воду, используемую для питьевых и коммунально-

бытовых нужд доводить до питьевого качества. Очевидно, с данным предложением согласны не все.

Представляется, что проблема чистой питьевой воды может быть ослаблена либо решена путем вовлечения в систему водоснабжения поселений подземных водных источников. Имеются в виду месторождения вод, которые могут быть использованы в качестве децентрализованного водоснабжения. Действующее водное и горное законодательство не содержит ограничений либо запретов к тому, чтобы в поселениях иметь децентрализованные объекты водоснабжения, сооружения на артезианских скважинах. Из-за тотального загрязнения поверхностных водоемов, больших расходов по водоподготовке и транспортировке воды потребителям полагаем, что настало время для использования месторождений подземных вод.

Органы местного самоуправления могут провести предусмотренные Водным кодексом РФ и Законом Российской Федерации «О недрах» действия по проведению необходимых согласований со специально уполномоченными государственными органами с целью сооружения низкокзатратных сооружений на месторождениях вод для бесперебойного использования подземных вод гражданами для целей питьевого водоснабжения на условиях самообеспечения.

Другим важным направлением совершенствования водных пользований в населенных пунктах может быть создание муниципальных искусственных водоемов (прудов, обводненных карьеров) путем обводнения неудобий (оврагов, логов с ручьями). Такие объекты имеются в различных регионах РФ — Центральном, Уральском, Приволжском и др. Многие из них находятся в бесхозном, заброшенном состоянии и не используются в хозяйственных целях в условиях жесткого дефицита воды. Сооружение на них простейших технических объектов с регулируемым стоком позволит использовать их на благо населения муниципалитетов в целях ведения водного, рыбного, рекреационного хозяйства и в противопожарных целях. При этом требования закона об охране окружающей среды должны быть непременно условиями выполнения работ.

Отмеченные выше предложения могут быть реализованы на практике при условии наличия четного механизма внедрения. В нем необходимо различать организационно-правовые, бюджетно-финансовые и технические элементы. В концептуальном плане можно заметить, что содержание организационно-правового элемента образует блок нормативно-правовых актов, включающий: действующее федеральное водное, горное, градостроительное законодательство; акты органов государственной власти субъектов РФ о взаимодействии с органами местного самоуправления в рассматриваемой сфере, муниципаль-

ные программы, включающие мероприятия по использованию водных объектов в интересах муниципальных образований. В программу могут быть включены поселенческие проекты «Природная вода» имеющей целью: обеспечение населения природной водой из месторождений подземных вод и «Вода для жизни» для создания новых водно-рекреационных объектов, позитивно влияющих на формирование водного, рыбного хозяйств и благоприятной среды жизнедеятельности граждан.

Политико-правовая природа муниципалитетов (самоуправляющихся общин) обуславливает более активное вовлечение в сферу хозяйственной и иной деятельности водо-хозяйственного потенциала территорий в интересах населения, проживающего на этих территориях. Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления являются главными и ответственными администраторами в области локального водопользования.

Содержание бюджетно-финансового блока включает бюджеты муниципальных образований, а также правовые акты о порядке финансирования субъектом РФ и муниципалитетами мероприятий по строительству (сооружению) объектов водопользования в муниципальных образованиях. Принципиальной основой этих актов должны быть идеи государственно-частного партнерства и субсидиарного участия бюджета субъекта РФ, особенно в реализации тех проектов, которые будут касаться обводнения и последующего использования акваторий на неудобьях.

Содержание технического элемента механизма образует проектно-техническая документация по сооружению объектов, прошедшая государственную экологическую экспертизу и другие процедуры, предусмотренные законодательством о природопользовании и охране окружающей среды.

На основе предложенного механизма формируются правоотношения строительного подряда по реализации муниципальных программ в области водных пользований.

**Б.Д. Ангаев,**

*Министр природных ресурсов Республики Бурятия,  
кандидат юридических наук*

## Место и роль Бурятии в системе политико-правового регулирования водных отношений в Российской Федерации

В настоящее время в условиях динамичной трансформации системы международных отношений, все более возрастает роль политико-правовых принципов государственного управления. И это в полной мере касается вопросов государственного управления водными отношениями.

Постоянная потребность в воде как в повседневной жизни людей, так и в широкомасштабной сфере их деятельности, связанной с промышленным и сельскохозяйственным производством, приводит к сокращению водных запасов. Поэтому проблема запасов пресной воды становится одной из самых актуальных задач жизнедеятельности людей на всей планете.

В этой ситуации особую актуальность приобретают вопросы охраны и использования водных ресурсов. Ведущая роль здесь отводится Российской Федерации. По оценкам Программы ООН по охране окружающей среды (ЮНЕП), Россия обладает третьей частью мировых запасов пресной воды. Реки России несут десятую часть ежегодного мирового речного стока. При этом население России не достигает и 3% общей численности населения земного шара. Около 80% пресной воды сосредоточено в озере Байкал. Объем байкальской воды составляет 23 тыс. куб. км — это пятая часть мирового запаса пресной воды.

Водное изобилие накладывает на Россию особую ответственность перед человечеством за сохранение этого важнейшего природного ресурса, ибо сегодня 1/6 часть населения Земли не имеет доступа к чистой питьевой воде, а 1/3 — к воде для бытовых нужд.

Признание озера Байкал участником всемирного природного наследия ЮНЕСКО наложило на Россию особую юридическую, экономическую и нравственную ответственность перед всем мировым сообществом за сохранение уникального творения природы.

В связи с этим озеро Байкал как участок всемирного природного наследия ЮНЕСКО является особо охраняемой природной территорией с определенным юридическим статусом, подкрепленным конкретными законодательными нормами России. Этот аспект имеет особую значимость, поскольку экосистема Байкала уже к моменту признания его участком всемирного природного наследия ЮНЕСКО начала вызывать опасения всего мирового сообщества. Вопросы охраны и использования водных ресурсов Байкала как участка всемирного природного наследия ЮНЕСКО регулируются Федеральными законами «Об охране озера Байкал» (от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ), «Об охране окружающей среды» (от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ) и Водным кодексом Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ.

Однако существуют пробелы в действующем законодательстве, которые не позволяют осуществлять водоохранные мероприятия в полной мере.

В настоящее время не урегулирован вопрос об установлении границ водоохранных зон Байкала, что не позволяет контрольно-надзорным органам Республики Бурятия привлекать к административной ответственности нарушителей за движение и стоянку транспорт-

ных средств на побережье озера Байкал, что приводит к деградации ландшафтов уникальной экологической системы озера.

Эффективность правового регулирования охраны озера в первую очередь требует четкого определения границ номинированной для охраны территории Байкала. Федеральный закон «Об охране озера Байкал», вступивший в силу в 1999 г., не содержит прямого определения данных границ. Этим законом определяется лишь утверждение Правительством Российской Федерации границ Байкальской природной территории по представлению органов государственной власти Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края.

В настоящее время Байкальская природная территория разделена на три экологические зоны:

- 1) центральная, т.е. та часть, которая подпадает под границы участка всемирного природного наследия ЮНЕСКО;
- 2) буферная, т.е. зона водоснабжения, не вся часть которой подпадает под границы участка всемирного природного наследия ЮНЕСКО;
- 3) зона атмосферного влияния, находящаяся в радиусе 200 км от северо-запада Байкала.

При этом следует отметить, что понятие Байкальской природной территории, обозначенное в Федеральном законе «Об охране озера Байкал», не совпадает с понятием «бассейн озера Байкал», которое гораздо шире и включает в себя бассейны всех рек, впадающих в оз. Байкал. А это имеет большую значимость в контексте охраны байкальской экосистемы, поскольку качество воды Байкала не может не зависеть от качества воды впадающих в него рек.

В центральную экологическую зону попадает только само озеро Байкал, и оно, соответственно, имеет статус особо охраняемой природной территории. В то же время буферная территория, представляющая собой весь бассейн озера Байкал, не входит в границы участка Всемирного природного наследия ЮНЕСКО и, по сути, не является особо охраняемым природным объектом, несмотря на его огромную значимость для всей экосистемы озера Байкал в целом. И в этом контексте особого внимания заслуживает бассейн реки Селенги, являющийся главным притоком Байкала.

Река Селенга протекает по территории Бурятии, входящей в состав Российской Федерации и Монголии. Поэтому вопросы охраны и использования водных ресурсов Байкала должны рассматриваться в контексте российско-монгольского сотрудничества в области охраны и использования трансграничных вод. Истоки Селенги расположены на территории Монголии. Начиная свой путь в Монголии от слияния рек Идэр и Мурэн, она вбирает там воды многочислен-

ных притоков и, пересекая границу, продолжает свой путь по территории Республики Бурятия. Из общего объема стока воды Селенги 40–45% формируется на территории Монголии. Остальная часть объема воды приходится на территорию Республики Бурятия. Общая площадь бассейна реки Селенги составляет 470 кв. км.

В бассейне Селенги, являющейся трансграничным водным объектом, расположены крупные месторождения стратегических полезных ископаемых, горнорудные предприятия и промышленные объекты как России, так и Монголии. Здесь же расположены железнодорожные и автомобильные магистрали с выходом на Тихий океан и в Китай.

В настоящее время в Монголии интенсивно развивается сфера туризма, разрабатываются проекты использования трансграничных водных объектов; планируется строительство гидроэлектростанции на реке Эг — притоке Селенги, строительство водохранилищ в бассейне Селенги, переброска водных ресурсов.

За последние годы в монгольской части бассейна Селенги зафиксирован значительный рост промышленности. На территории Республики Бурятия в бассейне Селенги также располагаются крупные промышленные центры: города Улан-Удэ, Гусиноозерск, Закаменск, Кяхта; развивается сфера туризма, выделены особые экономические зоны в водосборном бассейне озера Байкал. Все эти факторы не могут не оказывать негативное воздействие на водные объекты. А ведь качество водных ресурсов водосборного бассейна является определяющим фактором экологического благополучия уникальной экосистемы Байкала. Все это указывает на особую актуальность защиты ее экологического благополучия. И здесь следует подчеркнуть, что важная роль в области охраны Байкала в контексте системы политико-правовых принципов охраны водных ресурсов России отводится Республике Бурятия.

Сегодня в Республике Бурятия вопросами охраны и использования водных ресурсов Байкала и трансграничной реки Селенги занят ряд территориальных органов федеральных служб и агентств Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Взаимодействие территориальных федеральных органов исполнительной власти на территории Республики Бурятия в области охраны и использования водных ресурсов, совершенствование политико-правовых принципов в настоящий момент играют решающую роль для охраны Байкала и трансграничных водных объектов. И здесь большое внимание уделяется проблемам сотрудничества с Монголией в области охраны и использования трансграничных водных объектов, в том числе реки Селенги. В 1995 г. между правительствами Российской Федерации и Монголии подписано соглашение по охране и использованию трансграничных вод. На природоохранный блок

Республики Бурятия федерального уровня возложены конкретные задачи в области реализации этого соглашения.

Соглашение предполагает ведение государственного мониторинга на трансграничных водных объектах на установленных гидрологических створах, в том числе санитарно-эпидемиологического; разработку основных инструментов управления водными ресурсами в виде схем комплексного использования и охраны и планов менеджмента водных ресурсов бассейна реки Селенги.

В рамках реализации этого соглашения сегодня успешно функционирует институт уполномоченных сторон, активно действует совместная российско-монгольская рабочая группа, в состав которой входят представители федеральных природоохранных ведомств Республики Бурятия, Республики Тыва и Забайкальского края.

Координацию действий с российской стороны осуществляет Федеральное агентство водных ресурсов через Управление водных ресурсов озера Байкал, а ныне через территориальный орган Енисейского БВУ. За всю историю реализации российско-монгольского межправительственного соглашения по охране и использованию трансграничных водных объектов прошло восемь совещаний.

Анализ работы совещаний показывает, что происходит интенсивный процесс выработки форм и методов политико-правового сотрудничества в области охраны и использования трансграничных вод, требующий еще большего расширения и углубления для более эффективной и действенной охраны уникального творения природы — озера Байкал. И в этом контексте роль территориальных и федеральных органов исполнительной власти в Республике Бурятия возрастает.

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1274-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы» разработан Проект федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории».

Основной задачей Программы является охрана озера Байкал и защита Байкальской природной территории от негативного воздействия антропогенных, техногенных и природных факторов.

Документ предполагает выделение на три региона — Приангарье, Бурятию и Забайкалье — около 50 млрд руб. в течение восьми лет.

Реализация Программы позволит создать условия для сохранения уникальной экологической системы озера Байкал как значимого фактора развития Байкальской природной территории.

Таким образом, перед Республикой Бурятия и другими регионами, входящими в БПТ, стоит непростая проблема реализации ком-

плекса взаимоувязанных мероприятий, связанных с решением задач социально-экономического развития и охраны озера Байкал. Единственно возможным способом решения этой проблемы является реализация соответствующей целевой Программы федерального уровня, способной обеспечить максимальное достижение положительных результатов за счет комплексности и взаимосвязанности решения проблемы по задачам, ресурсам и срокам реализации.

И.А. Ровенская,

главный специалист-консультант  
Департамента жилищно-коммунального хозяйства  
и благоустройства Правительства Москвы, аспирант ИЗИСП

## Концессионные соглашения в области водного хозяйства

В настоящее время применяется такая форма эффективного стабильного взаимовыгодного взаимодействия власти и бизнеса, как государственно-частное партнерство<sup>1</sup>.

Концессия является одной из основных и наиболее перспективных форм партнерства государства и бизнеса. Во Франции такой опыт сотрудничества государства и бизнеса впервые реализован еще в 1552 г. при постройке канала по концессионному принципу<sup>2</sup>. В США, Швейцарии, Норвегии и Италии при гидротехническом и гидроэнергетическом строительстве также сложился концессионный порядок водопользования<sup>3</sup>. В настоящее время в Великобритании стоимость объектов частной финансовой инициативы, которая является там основной формой государственно-частного партнерства, в течение последних 10 лет составила 24 млрд фунтов стерлингов, а в течение следующих трех лет планируется реализовать проекты на общую сумму 12 млрд фунтов стерлингов. Ежегодно заключается до 80 новых

<sup>1</sup> Термин «государственно-частное партнерство» является дословным переводом английского термина «public-private partnership» (PPP). Представляет собой систему взаимоотношений государства и частного бизнеса, при которой государство часть своих функций, в том числе и в социальной сфере, передает на определенных условиях для выполнения частному сектору. — *Прим. авт.*

<sup>2</sup> См.: Боголюбов С.А. и др. Реализация прав собственности на природные ресурсы: монография. М., 2007; Крупко Р.С. О проблеме соотношения интересов государства и железнодорожных обществ в России и Европе в XIX веке (в контексте института железнодорожной концессии) // Вестник Самарской гуманитарной академии. Самара, 2010. № 1(7). С. 43–49.

<sup>3</sup> См.: Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948. С. 19–33.

соглашений. По данным британского правительства, такие проекты обеспечивают 17% экономии для бюджета страны. В настоящее время одним из мировых лидеров по проектам частной финансовой инициативы является Япония, где данный вопрос регулируется Законом Японии «О частной финансовой инициативе», принятом в 1999 г.<sup>1</sup>

Значительный рост в последние годы материального ущерба от вредного воздействия вод вследствие паводков, наводнений, переработки берегов водных объектов, подтопления территорий подземными водами, заболачивания и засоления земель, водной эрозии можно преодолеть системой страхования природных объектов. Постоянное изменение водного законодательства РФ, многочисленность подзаконных правовых актов в области водопользования существенно снижает интересы инвесторов. Свертывание инвестирования водного хозяйства, отсутствие широкого применения института концессии в области водопользования привело к устранению основных водохозяйственных фондов и отсутствию даже простого воспроизводства его основного капитала. Обострению означенных проблем в большой мере способствуют диспропорции отношений собственности на водный фонд и водохозяйственный комплекс России в результате преобразований института собственности. Водный фонд почти на 100% сохранил свой правовой режим как государственная (федеральная и субъектов Федерации) собственность, а водохозяйственный комплекс в результате разгосударствления и приватизации принял разнообразные формы собственности в отраслевой его принадлежности. Эти институциональные преобразования в период рыночных реформ коренным образом повлияли на уровень управляемости процессом использования водного фонда. Прежняя централизованная государственная система управления этим процессом практически демонтирована, а формирование новой, адаптированной к создавшемуся институту собственности на водохозяйственный комплекс в условиях рыночной экономики, до настоящего времени не завершено<sup>2</sup>.

В настоящее время гидротехнические сооружения на территории РФ находятся в плачевном состоянии. Достаточно сказать, что три четверти таких сооружений находятся в эксплуатации от 50 до 176 лет. Инфраструктура управления водными ресурсами испытывает жесточайший дефицит долгосрочных источников капитальных вложений. Для долгосрочного развития инфраструктуры водоснаб-

<sup>1</sup> См.: Шевчук А.В. Экономика природопользования (Теория и практика). М., 1999. С. 308.

<sup>2</sup> См.: Данилов-Данильян В.И., Пряжинская В.Г. Водные ресурсы России: состояние и качество // Водные ресурсы и качество вод: состояние и проблемы управления. М., 2010.

жения и канализации с привлечением внебюджетных инвестиций необходима долгосрочная стабильность и предсказуемость отношений между частными инвесторами и государством<sup>1</sup>.

Для России механизм концессии — одно из перспективных направлений хозяйствования — предусматривает финансовые поступления в экономику региона извне и не требует дополнительной нагрузки на бюджет. По оценкам экспертов, механизмы концессионных соглашений должны привлечь в экономику примерно 3 млрд долл.<sup>2</sup>

Область применения механизма концессии в области водного хозяйства достаточно обширна. Прежде всего, можно выделить коммунальную сферу: водопровод и канализацию. Другая важная сфера использования концессий — строительство объектов инфраструктуры, в том числе морских и речных портов и гаваней. И третья сфера — строительство и/или хозяйственная эксплуатация объектов социальной инфраструктуры (рекреационных, туристических, досуговых и т.п.)<sup>3</sup>.

В последние годы разработаны типовые соглашения, которые могут содержать не урегулированные этими типовыми соглашениями и не противоречащие законодательству РФ и конкурсной документации условия<sup>4</sup>. Правовая природа концессионных соглашений характеризуется наличием исключительных прав на тот или иной объект (как правило, недвижимости) и по правовым возможностям превосходит аренду, а в зарубежных правовых порядках нередко связана с особым налоговым режимом. В итоге концессионер, обладающий преимущественными правами, может прервать действие иных договоров природопользования (в том числе, водопользования). При этом расширенное применение гражданского законодательства в данной сфере чревато игнорированием глобальных задач охраны природы. Между тем уровень понимания таких задач должен соответствовать вызовам

<sup>1</sup> См.: Водное хозяйство России: состояние и проблемы развития / Р.З. Хамитов / Международная конференция «Устойчивое развитие: природа — общество — человек». Конгресс-центр, ЦМТ. Москва. 05.06.2006; Калининченко Т.Г. Водохозяйственные системы: понятие и содержание // Аграрное и земельное право. 2009. № 7.

<sup>2</sup> «О возможностях и перспективах государственно-частного партнерства в России»: материалы международной научно-практической конференции «Продвижение государственно-частного партнерства: новые возможности для развития инфраструктуры в странах с переходной экономикой» (Москва, 21–22.10.2008).

<sup>3</sup> См.: Варнавский В.Г. Концессионный механизм партнерства государства и частного сектора // Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». № 146. М., 2003. С. 270.

<sup>4</sup> См.: Годунова Д. Концессионный договор: от теории к практике // Корпоративный юрист. Приложение. М., 2008. № 10. С. 27–28.

все углубляющегося экологического кризиса. Именно поэтому в настоящее время необходимо экологизировать концессионные соглашения в области природопользования, в частности, водного хозяйства.

Правовая конструкция концессионных соглашений позволяет частному инвестору существенно сокращать свои затраты за счет того, что государство примет на себя часть расходов на строительство, реконструкцию и даже использование того или иного объекта недвижимости, который позволяет эксплуатировать природные ресурсы. Таким образом, закладывается основа для того, чтобы государство и частный бизнес совместными усилиями развивали экономическую инфраструктуру страны, учитывая нормы и требования природоресурсного и природоохранного законодательства. К числу объектов концессионных соглашений относятся суда, порты, пристани, причалы, гидротехнические сооружения, образующие водохранилища. Таким образом, в какой-то мере объектами концессионных соглашений становятся и водохранилища, включая их ложа, нуждающиеся в подготовке к затоплению. Но для российского водного хозяйства особенно важно, что концессионные соглашения позволяют частному инвестору на выгодных для себя условиях реконструировать старые и нередко изношенные гидротехнические сооружения, прорыв которых может обернуться для страны стихийными бедствиями.

Согласно ст. 11 Закона о концессионных соглашениях для осуществления такого соглашения земля может предоставляться в аренду (субаренду). Однако строительство или реконструкция напорного гидротехнические сооружения как объекта концессионного соглашения требует предоставления водного объекта в пользование. Поэтому для реализации концессионного соглашения необходимо принятие решений о предоставлении водных объектов в пользование или заключение договора водопользования (на основании ст. 11 ВК РФ)<sup>1</sup>.

Без сомнения, институт концессии необходимо активно использовать для создания и реконструкции инфраструктуры водного хозяйства. Соответствующие возможности Федерального закона «О концессионных соглашениях» до конца не используются.

Концессиями в разных странах именуют широкий спектр самых различных договорных форм<sup>2</sup>. Частный сектор может участвовать в обеспечении услуг в области водного хозяйства пятью разными способами.

<sup>1</sup> См.: Боголюбов С.А., Сиваков Д.О. Водное законодательство в вопросах и ответах: науч.-практ. пособ. М., 2009.

<sup>2</sup> См.: Сосна С.А. Концессионное соглашение — новый вид договора в российском праве // Журнал российского права. 2003. № 2. С. 14–24.

**А. Контракт на управление.** Например, контракты в Китае на управления каналами, где подрядчиками являются бывшие работники государственных организаций или местные фермеры. Недавно в Мали создано Управление Нигера как частное предприятие, причем акции находятся у государства. В Мексике также рассматривалась приватизация управления магистральными каналами, которые в итоге были переданы компаниям с ограниченной ответственностью. Подобная передача управления имеет преимущество в том, что фермеры сами становятся владельцами акций и участвуют в управлении компанией. Эта структура собственности дает эффективный стимул для выполнения работы лучше нормативных показателей, поскольку фермеры-пайщики будут мотивированы финансовой прибылью для обеспечения высокого уровня обслуживания фермеров-потребителей.

**Б. Договор аренды.** Договора аренды применяются в Китае, где ирригационная инфраструктура находится в относительно хорошем состоянии и поэтому со стороны оператора не требуются значительные инвестиции в ремонт.

**В. Концессионный договор на эксплуатацию и управление.** Частный оператор становится ответственным за управление, эксплуатацию и финансирование инвестиций во время периода концессии, который может длиться от 20 до 30 лет. Государственная организация остается единственным владельцем системы.

**Г. Аренда и концессия на основе совместной деятельности.** Другой вариант концессионного договора — это аренда и концессия на основе совместной деятельности (государство владеет 51%, а частный оператор 49% акций). Пример этого типа организации можно найти во Франции. Частный сектор участвует в управлении ирригационными проектами с 90-х годов. Первой концессией была продажа 49% Ба-Рон-Лангедока (полугосударственного предприятия) частной компании, которая взяла на себя управление системой.

**Д. Полная или частичная реализация.** Она заключается в продаже части или всех активов частному предприятию. Опыт приватизации в Новой Зеландии и Австралии включал продажу гидроузлов фермерам. Мюррей ирригейшн лимитед (МИЛ) является одним из примеров частной некоммерческой компании, которой владеют фермеры, и руководит выборный совет из десяти директоров. МИЛ оперирует крупной системой самотечного орошения и дренажа. Ее опыт перенят в Новом Южном Уэльсе (Австралия). МИЛ охватывает более 716 тыс. га, которые находятся во владении всего лишь 2400 фермеров. Последний опыт в Китае привел к продаже ирригационной системы акционерам (фермерам, местным жителям, персоналу ирригационного управления и прочим местным должностным лицам), которые

образовали кооператив для управления этими активами. Часть средств от продажи была вложена в улучшение существующего ирригационного проекта и расширение орошения. В городском секторе водоснабжения и канализации Англии и Уэльса государство требует от коммунальных служб отчета об эксплуатационной пригодности их активов в случае, если частные компании не планируют на будущее обновление или улучшение своих активов. «Правительство Великобритании оставляет за собой «страховочное» право назначить другого оператора в случае, если водохозяйственная компания терпит неудачу»<sup>1</sup>.

Итак, концессия сегодня и все ее комбинации и разновидности — это одна из самых удобных форм привлечения инвестиций в проекты. Сейчас у частных инвесторов появились реальные перспективы получения прибыли от заключения концессионных соглашений в области водного хозяйства. Представляется, что в такой ситуации возможно развитие полноценного партнерства государства и частных инвесторов<sup>2</sup>.

Д.М. Будницкий,

*начальник отдела нормативно-аналитической работы  
Правового департамента ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга»,  
соискатель Санкт-Петербургского государственного университета*

## Экологизация законодательства в сфере водоотведения

На сегодняшний день сброс загрязняющих веществ в водные объекты через централизованные системы канализации ни в законодательстве, ни в судебной практике, ни в правовой доктрине не признается негативным воздействием на водные объекты. Соответственно отношения по водоотведению (сбросу сточных вод в водные объекты через централизованные системы канализации) на сегодняшний день в сферу действия норм экологического законодательства не включаются.

Действующая система законодательства и вышеуказанная позиция правовой доктрины не в полной мере соответствуют существующим реалиям. Если «невнимание» экологического права к питьевой воде объяснимо (т.к. объектом ее воздействия в большинстве случаев является человек, а не природная среда), то, что касается сточных

<sup>1</sup> Зэкри С. и Истер К.В. // Водохозяйственные реформы в развивающихся странах: передача функций управления, частные операторы и рынки воды // Официальный бюллетень Всемирного Водного Совета. Т. 9. № 6. 2007. С. 573–589.

<sup>2</sup> См.: Годунова Д. Концессионный договор: от теории к практике // Корпоративный юрист. Приложение. М., 2008. № 10. С. 27–28.

вод, то они оказывают самое непосредственное воздействие на природную среду, в первую очередь — на водные объекты. При этом источник загрязнения водных объектов формируется еще задолго до непосредственного сброса сточных вод в водные объекты.

И если экологическому (природоохранному) законодательству «обращать внимание» на отношения по сбросу сточных вод в водные объекты только начиная с момента их непосредственного попадания в водный объект, это значительно снижает возможность применения эффективных мер по охране водных объектов. При таком подходе возможна лишь констатация факта загрязнения водного объекта и реализация международно-правового принципа «загрязнитель платит» (и то, не в отношении истинного загрязнителя), но не принципа «предупреждение загрязнения». Сточные воды должны «начать интересоваться» экологическое законодательство еще на момент их нахождения в централизованной системе канализации.

Загрязнение водных объектов, как правило, происходит в результате взаимодействия нескольких хозяйствующих субъектов (промышленных предприятий — основных источников загрязняющих веществ, и организаций водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) — конечных водопользователей). Однако привлекаются к ответственности за загрязнение водных объектов только организации ВКХ как водопользователи. И только на них (но не на абонентов) распространяется действие эколого-правовых норм. Организации ВКХ традиционно ассоциируются в нашей стране с главными виновниками, основными загрязнителями водных объектов, в то время как на самом деле они по своей сути являются природоохранными предприятиями, снижающими во много раз степень негативного воздействия абонентов на водные объекты.

Специфические загрязняющие вещества, сбрасываемые абонентами (лицами, заключившими договоры водоотведения с организацией ВКХ) в системы коммунальной канализации, не очищаются и не могут полностью очищаться организациями ВКХ, так как их очистные сооружения предназначены для очистки только бытовых стоков. На очистных сооружениях организаций ВКХ специфические загрязняющие вещества могут задерживаться лишь отчасти (в зависимости от вида вещества и типа систем канализации (очистных сооружений)). Для удаления загрязняющих веществ, содержащихся в сточных водах промышленных предприятий, на этих предприятиях должна быть предусмотрена локальная очистка с удалением загрязнений, характерных для данного производства.

Однако на практике, большинство абонентов организаций ВКХ локальных очистных сооружений не имеют, прогрессивные,

экологичные технологии не внедряют, следовательно, установленные им нормативы водоотведения не соблюдают. При этом никаких серьезных мер к абонентам-загрязнителям организация ВКХ применить не может. Ее отношения с абонентами юридически являются отношениями двух равноправных хозяйствующих субъектов, хотя организации ВКХ фактически вынуждены выполнять часть функций государственного природоохранного органа, не обладая при этом соответствующими полномочиями и ресурсами.

С принятием Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» сделан первый шаг к практической реализации принципов «загрязнитель платит» и «предупреждение загрязнения». Закон предусмотрел определенные особенности нормирования и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду (сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади) в отношении организаций ВКХ, а также фактически распространил действие некоторых норм природоохранного законодательства в отношении определенных абонентов организаций ВКХ (их категории должны будут определены Правительством РФ).

Таким образом, можно говорить о начале процесса экологизации законодательства в сфере водоотведения, т.е. о включении в него некоторых эколого-правовых норм. Однако, представляется, что Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» пока еще не в полной мере решил проблему некорректного правового регулирования сброса сточных вод в водные объекты через системы коммунальной канализации.

Во-первых, до принятия соответствующего постановления Правительства РФ не ясно, какие именно категории абонентов подпадут под действие норм Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении» об установлении нормативов и лимитов.

Во-вторых, в Законе четко не закреплена обязанность абонентов по внесению ими платы за негативное воздействие на водные объекты. Кроме того, остается непонятным, как с абонентов можно будет взимать плату за негативное воздействие на окружающую среду, если сброс загрязняющих веществ в водные объекты через централизованную систему канализации негативным воздействием на окружающую среду по-прежнему не признается.

В-третьих, предлагаемый Законом механизм контроля состава и свойств сточных вод, отводимых абонентами в централизованную систему водоотведения, нельзя назвать эффективным. Данный контроль по-прежнему осуществляет организация ВКХ, не имеющая полномочий органа государственной власти. Кроме того, инфор-

мация организации ВКХ о нарушении абонентом нормативов допустимых сбросов является для Росприроднадзора основанием не для начисления такому абоненту платы за негативное воздействие на окружающую среду в повышенном размере и предъявления требований о возмещении вреда, а всего лишь основанием для проведения внеплановой проверки абонента.

Для эффективной реализации международно-правовых принципов «загрязнитель платит» и «предупреждения загрязнения» необходимо существующую ситуацию изменить следующим образом:

- законодательно четко закрепить принципы «загрязнитель платит» и «предупреждение загрязнения»;
- организации ВКХ должны нести ответственность и платить за негативное воздействие за сброс только тех загрязняющих веществ, очистка которых предусмотрена проектной документацией канализационных очистных сооружений данной организации;
- сброс загрязняющих веществ в водные объекты через централизованные системы канализации должен быть признан негативным воздействием на водные объекты. Соответственно абоненты организаций ВКХ должны быть признаны самостоятельными загрязнителями водных объектов и плательщиками платы за негативное воздействие на водные объекты, на абонентов должна быть распространена возможность применения эколого-правовой ответственности, в том числе ограничения, приостановления или прекращения деятельности.

Следовательно, по своему статусу абоненты организаций ВКХ фактически должны стать водопользователями, но с учетом определенных особенностей, обусловленных объективными причинами: к примеру, абонентам не придется получать решение о предоставлении водного объекта в пользование. Соответственно, контроль за сбросом загрязняющих веществ в водные объекты через централизованные системы канализации должен стать функцией федерального органа исполнительной власти (Росприроднадзора).

Данные изменения должны привести не только к экологизации отношений в сфере ВКХ (включении в законодательство в данной сфере некоторых эколого-правовых норм), но и, в дальнейшем, к включению законодательства о водоотведении в состав экологического законодательства, к примеру, в качестве подотрасли водного законодательства — «законодательства о водоотведении». Представляется, что такое включение вполне возможно и допустимо в том числе с точки зрения существа экологического и природоресурсного права.

Для реализации указанных предложений необходимо, в первую очередь, внести изменения в ст. 16 Федерального закона «Об охра-

не окружающей среды», дополняющие абзац третий п. 2 после слов «водосборные площади» словами «в том числе через централизованные системы канализации».

Также представляется необходимым внесение изменений в Водный кодекс РФ с корректировкой определения понятия «водопользователь» (ст. 1), которое необходимо изложить в следующей редакции: «водопользователь — физическое лицо или юридическое лицо, которым предоставлено право пользования водным объектом (непосредственный водопользователь) или лицо, осуществляющее забор (изъятие) водных ресурсов для целей питьевого водоснабжения или сброс сточных вод через соответственно централизованные системы питьевого водоснабжения или централизованные системы канализации (опосредованный водопользователь)».

При реализации указанных предложений Росприроднадзор становится органом, уполномоченным осуществлять государственный контроль, в том числе за сбросом загрязняющих веществ в водные объекты через централизованные системы канализации. Любое повышение платы за негативное воздействие, административных штрафов и т.д. будет касаться в том числе «истинных загрязнителей» — абонентов. Это будет более эффективно стимулировать абонентов организаций ВКХ к соблюдению нормативов водоотведения.

В любом случае, несмотря на наличие в Федеральных законах «О водоснабжении и водоотведении» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении» определенных недостатков, принятие законов можно расценивать как первый шаг на пути реализации изложенных в настоящей статье предложений. Хочется надеяться, что этот шаг будет не единственным.

Во-первых, экологизация концессионных соглашений в области водного хозяйства должна носить созидательный восстановительный характер, подчеркивая публичность концессии и заинтересованность государства в привлечении инвестиций для восстановления и развития водного хозяйства.

Во-вторых, концессионные соглашения, в соответствии с длительностью сроков и разработанными четкими обязательствами гарантируют, в сравнении с иными договорными конструкциями, наибольшую стабильность в современной экономике.

В-третьих, в ближайшем будущем необходимо развивать концессию в области природопользования, и в частности, водного хозяйства. При развитии разнообразия концессионных механизмов можно рассчитывать на интенсивное развитие водного хозяйства России.

В.А. Попкова,

аспирант Саратовской государственной юридической академии

## Некоторые аспекты теории и практики охраны водных объектов

Имеющая высшую юридическую силу и прямое действие Конституция РФ создает основы всех отраслей российского законодательства, в том числе об охране окружающей среды и экологической безопасности, которые к концу прошлого века стали глобальной проблемой современного мира<sup>1</sup>. Закрепив в ч.1 ст. 9 Конституции РФ, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории<sup>2</sup>, она фундаментально повлияла на развитие экологического законодательства на обоих уровнях: федеральном и региональном.

Один из принципов п. 1 ст. 3 Водного кодекса (ВК) РФ подчеркивает значимость водного объекта в качестве основы жизни и деятельности человека. Регулирование водных отношений осуществляется исходя из представления о водном объекте как о важнейшей составной части окружающей среды, среде обитания объектов животного и растительного мира, в том числе водных биологических ресурсов, как о природном ресурсе, используемом человеком для личных и бытовых нужд, осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как об объекте права собственности и иных прав<sup>3</sup>. Здоровье нации и качество жизни напрямую зависят от доступности и качества питьевой воды. Отсутствие чистой воды и систем канализации является основной причиной распространения кишечных инфекций, гепатита и болезней желудочно-кишечного тракта, возникновения патологий и усиления воздействия на организм человека канцерогенных и мутагенных факторов<sup>4</sup>.

Глава 6 ВК РФ специально посвящена охране водных объектов. Однако само понятие охраны водных объектов в п. 17 ст. 1 ВК РФ

<sup>1</sup> См.: Боголюбов С.А. Конституционные основы охраны окружающей среды // URL: <http://www.lawmix.ru/comm/3533/>

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (в ред. от 30.12.2008) // Российская газета. 1993. № 237; СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

<sup>3</sup> См.: Водный кодекс Российской Федерации от 3.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 06.12.2011) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (06.12.2011).

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 22.12.2010 № 1092 «Федеральная целевая программа «Чистая вода» на 2011–2017 годы» // СЗ РФ. 2011. № 4. Ст. 603. <http://www.pravo.gov.ru>

очень скупо и подразумевает систему мероприятий, направленных на сохранение и восстановление водных объектов.

Из ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в котором содержится определение понятия «охрана окружающей среды» (деятельность органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий<sup>1</sup>), следует, что по природоохранной цели можно выделить следующие виды деятельности: сохранение природной среды, восстановление природной среды, рациональное природопользование, воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия на окружающую среду, ликвидация последствий негативного воздействия при их наличии. Согласно ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» окружающая среда — совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов<sup>2</sup>. Компоненты природной среды — это земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле<sup>3</sup>. Так, охрана водных объектов и охрана окружающей среды соотносятся как часть и целое. Поэтому необходимо осуществлять не только мероприятия, направленные на сохранение и восстановление водных объектов, но и мероприятия направленные на рациональное природопользование, предотвращение негативного воздействия на водные объекты, на ликвидацию последствий негативного воздействия при их наличии.

Высокая степень антропогенного воздействия на природную среду, а также последствия прошлой экономической деятельности, когда экономическая целесообразность и максимальное снижение издержек выходило на первый план — негативно сказываются на

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002 № 2. Ст. 133; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (22.11.2011).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

экологической ситуации в РФ. Загрязнение водных объектов, на различных территориях значительно различается.

Одну из серьезных опасностей в России представляет заражение воды стоками из скотомогильников. Так, в первой половине 2011 г. Управлением Россельхознадзора по Республике Коми совместно со Службой Республики Коми по ветеринарному надзору, с участием сотрудников прокуратуры г. Вуктыла и городского комитета по охране окружающей среды, были проведены проверки расположенных на территории республики скотомогильников (биотермических ям) на предмет соблюдения ветеринарно-санитарных правил сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов. По результатам проверки из 27 мест захоронения биологических отходов (скотомогильников, биотермических ям), 2 из которых сибирезвенные скотомогильники, только 1 соответствует ветеринарно-санитарным требованиям, а 8 являются бесхозными местами захоронения<sup>1</sup>.

Согласно ч. 1 ст. 56 ВК РФ сброс в водные объекты и захоронение в них отходов производства и потребления, в том числе выведенных из эксплуатации судов и иных плавучих средств (их частей и механизмов), запрещаются<sup>2</sup>. Однако проведенные территориальными органами Росприроднадзора проверки, в Северо-Западном федеральном округе за период с 12 апреля 2012 г. по 18 апреля 2012 г., подтверждают, что данная норма не всегда соблюдается. При проверке ОАО «Архангельская РЭБ флота», ОАО «Лайский судоремонтный завод», ОАО «Мортехсервис», ОАО «Архангельский речной порт» выявлены загрязнения водно-ледовой поверхности различными отходами, в связи с чем были составлены протоколы об административном правонарушении<sup>3</sup>.

Согласно ч. 6 ст. 56 ВК РФ сброс в водные объекты сточных вод, содержание в которых радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений превышает нормативы допустимого воздействия на водные

<sup>1</sup> См.: О проверках биотермических ям и скотомогильников на территории Республики Коми // Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Республике Коми, 26.07.2011. URL: <http://www.rsnkomi.ru/novosti/86>

<sup>2</sup> См.: Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 06.12.2011) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (06.12.2011).

<sup>3</sup> Информация о результатах проверок, проведенных территориальными органами Росприроднадзора, в Северо-Западном федеральном округе за период с 12.04.2012 по 18.04.2012 // Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. URL: <http://rpn.gov.ru/node/6178>

объекты, запрещается. Согласно ст. 1 п. 19 ВК РФ сточные воды — воды, сброс которых в водные объекты осуществляется после их использования или сток которых осуществляется с загрязненной территории. Согласно данным государственной программы «Чистая вода» в Российской Федерации и основам государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 г., объем сбрасываемых сточных вод в поверхностные водные объекты без очистки или недостаточно очищенных остается высоким. Так, 7% сточных вод не проходят полную биологическую очистку, а из проходящих очистку менее половины (46%) доводится до нормативных требований.

Государственная программа «Чистая вода» приоритетным направлением социально-экономического развития России устанавливает обеспечение населения чистой питьевой водой<sup>1</sup>, поэтому особое значение имеет охрана водных объектов, которые используются или могут быть использованы в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Учитывая постоянный рост количества отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а направляются на размещение, а также условия хранения и захоронения отходов, которые не соответствуют требованиям экологической безопасности<sup>2</sup>, обратим внимание на ч. 5 ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», согласно которой запрещается захоронение отходов в границах населенных пунктов, лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зон, а также водоохраных зон, на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения<sup>3</sup>. Согласно ч. 1 ст. 65 ВК РФ водоохраными зонами являются территории, которые примыкают к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истоще-

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 22.12.2010 № 1092 «Федеральная целевая программа «Чистая вода» на 2011–2017 годы» // СЗ РФ. 2011. № 4. Ст. 603. <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>2</sup> Утверждены основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года // Президент России, 30.04.2012. URL: <http://xn--d1abbgfbaiiy.xn--p1ai>

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (22.11.2011).

ния их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира<sup>1</sup>. Однако с августа 2011 по май 2012 г. на территории Российской Федерации выявлено 22 844 места несанкционированного размещения твердых бытовых отходов (ТБО) на общей площади 8859 га. Наибольшее количество свалок ТБО расположено на землях населенных пунктов — 57,2%, в водоохраных зонах — 16,2%, на землях сельскохозяйственного назначения — 15,3%, на землях лесного фонда — 8,1%<sup>2</sup>.

На данный момент законодательство РФ содержит нормы охраны водных объектов, но на практике правоприменитель пренебрегает данными нормами, что может привести к пагубным для окружающей среды и человека последствиям. Решением данной проблемы может послужить последующее развитие экономического стимулирования и поощрения правоприменителя, а также ужесточение надзора в данной сфере.

<sup>1</sup> См.: Водный кодекс Российской Федерации от 3.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 06.12.2011) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (06.12.2011).

<sup>2</sup> На территории Российской Федерации ликвидировано 14 050 несанкционированных свалок ТБО на общей площади 3345 га // Министерство природных ресурсов и экологии РФ, 14.05.2012. URL: <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=128693>

### 3. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА РАЗЛИЧНЫХ ВИДОВ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ И ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Ю.Г. Жариков,

*главный научный сотрудник ИЗиСП, профессор,  
доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ*

#### Вопросы организационно-правового обеспечения безопасной эксплуатации водохранилищ

Водохранилище — искусственный водоем, образованный с помощью водоподпорного гидротехнического сооружения для аккумуляции водных масс и регулирования их стока. При этом уровень воды в водохранилище может в зависимости от гидрологической обстановки изменяться в опасных для окружающей местности пределах (до 10 метров).

При таких ситуациях может быть затопление близ расположенных селений, жилых домов, пахотных земель и промышленных объектов, разрушение гидротехнических сооружений на самом водохранилище. Поэтому местным органам власти и органам управления водного хозяйства надо заранее знать особенности «поведения» каждого конкретного водохранилища, чтобы вовремя предупредить вредное их влияние на окружающую среду.

Водохранилища классифицируются по местоположению: русловые (долинные), наливные и озерные, и по назначению: сезонного, недельного, суточного регулирования; многолетнего регулирования; и резервные, которые используются как запасные источники водоснабжения.

Инженерная защита окружающих земель и самого водохранилища обеспечивается комплексом гидротехнических сооружений. Наиболее часто встречающийся вид инженерной защиты — это обвалование прилегающих территорий системой дамб. Кроме того, инженерная защита может включать дренаж, мосты, набережные, нагорные каналы для сбора ливневого стока.

Водохранилища являются комплексными и динамичными водохозяйственными объектами, находящимися в постоянной взаимосвязи с окружающей средой и хозяйственной деятельностью; они источники и аккумуляторы гидроэлектроэнергии; объекты водного транспорта, рыбного хозяйства и удовлетворяющие различные нужды населения.

Водохранилища с комплексом инженерно-технических сооружений относятся к государственной собственности (собственности РФ).

Основные фонды водохранилищ, отнесенных к государственным, находятся на балансе Минсельхоза, Минтранса и Минприроды России.

Практика правового регулирования предусматривает деление эксплуатации водохранилищ на два вида: общеоперативную и техническую деятельность.

Общеоперативная деятельность при эксплуатации водохранилищ заключается в решении вопросов, затрагивающих управление водными ресурсами бассейна водного объекта (регулирование уровней водоема).

Техническая деятельность при эксплуатации водохранилища должна осуществляться службами эксплуатации, в задачи которых входит: постоянное оперативное управление техническими устройствами основных сооружений гидроузла, в целях создания необходимого запаса воды и подачи ее для различных водопользователей; выполнение эксплуатационных планов по наполнению и опорожнению водохранилища; ведение постоянных наблюдений за состоянием и безопасностью гидротехнических сооружений (ГТС) и объектов инженерной защиты; проведение исследований за изменением экологического состояния водохранилища и его воздействием на прилегающие территории; разработка мероприятий по улучшению экологического состояния водохранилища и мероприятий по приведению ГТС и чаши водохранилища в надлежащее техническое состояние согласно проекту на строительство водохранилища; организация работ по выполнению текущего ремонта и технико-экономическому обоснованию реконструкции водохранилища; принятие необходимых мер для предотвращения аварийных ситуаций на водохранилище: недопущение обрушения и оползания откосов грунтовых плотин, обрушения берегов, разрушения других сооружений.

Таким образом, комплексная эксплуатация водохранилища предусматривает, как этого требует практика, осуществление системы организационно-инженерных агролесомелиоративных, ремонтных работ, обеспечивающих поддержание требуемой санитарно-эпидемиологической обстановки, улучшение экологии водоема и прилегающих территорий, безопасность ГТС и удовлетворение целей пользователей согласно их запросам.

При разработке мероприятий по эксплуатации и благоустройству водохранилищ и их прибрежных зон важно предусмотреть и такие экологические мероприятия, как: изъятие избыточной биомассы; интродукция новых видов гидробионтов; профилактическое регулирование видовой и трофической структуры экосистемы; искусственное воспроизводство ценных гидробионтов (рыб); улучшение условий для водоплавающих птиц, пушных водных животных; регулирование площади зарослей водной растительности; предупреждение накопления загрязненных донных отложений; посадка лесов и лесных защитных полос.

К числу необходимых организационных мероприятий при эксплуатации водохранилищ относятся также:

- организация водоохранных, санитарных, заповедных зон;
- регламентация использования акватории водохранилища и прибрежных зон для целей хозяйственной деятельности и рекреации;
- создание единой постоянной системы наблюдений и контроля за состоянием окружающей среды, инженерных и биотехнических систем и сооружений в рамках единой службы эксплуатации для каждого водохранилища.

Разработка всех природоохранных мероприятий должна быть направлена на обеспечение баланса интересов человека, бизнеса и природы, а не приводить к нездоровой конкуренции между ними.

Требуется обновление локальной системы нормативных правовых актов по организации безопасной эксплуатации водохранилищ, отвечающей действующему российскому законодательству. Имеющиеся подзаконные нормативные акты в данной области не обновлялись свыше 20 лет.

Для каждого водохранилища должны быть разработаны новые Правила эксплуатации и инструкции по эксплуатации его ГТС и систем инженерной защиты.

Примерный перечень вопросов, которые должны содержать названные Правила, можно, по мнению специалистов-гидрологов, свести к следующему:

- оценка технического и экологического состояния действующего водохранилища, гарантирующего его безусловную безопасность;
- экономическая оценка основных фондов гидротехнических сооружений и водохранилища;
- требования к условиям водопользования;
- требования к организационным структурам эксплуатирующих организаций и их материально-техническому обеспечению, основные технические характеристики;
- нормативные подпорные уровни с учетом срока службы сооружений и изменений гидрогеологической обстановки водного объекта;
- режимы управления водными ресурсами водохранилища;
- организация диспетчерского регулирования стока, сработки и наполнения водохранилища, прогноз, анализ, контроль за использованием водных ресурсов и изменением экологического состояния водохранилища;

- организация информационно-советующих систем при принятии безопасных управленческих решений;
- порядок функционирования комплексного мониторинга использования природных ресурсов и охраны окружающей среды зоны функционирования водохранилища;
- регламент рекреационных услуг;
- ограничения (в целях безопасности) на ведение той или иной хозяйственной деятельности;
- основы ценообразования для всех видов услуг, оказываемых при эксплуатации водохранилища;
- порядок проведения ремонтно-восстановительных работ и реконструкции водохранилища;
- порядок хозяйственного использования водоохранных зон водохранилища;
- осуществление надлежащего контроля, обеспечивающего безопасную эксплуатацию водохранилища.

Таковы основные организационно-правовые вопросы обеспечения комплексного и безопасного использования ресурсов водохранилищ.

Л.Б. Шейнин,

*научный сотрудник Института экономики РАН,  
кандидат юридических наук*

### О правовом режиме водохранилищ энергетического назначения

Водоохранилища являются конфликтными зонами. Во времена СССР немало водохранилищ энергетического назначения было создано тогдашним Министерством энергетики и электрификации на равнинных реках. Такие водохранилища затопляли большие площади сельскохозяйственных и иных земель. Они влияли и влияют (обычно в худшую сторону) на качество речной воды, нередко отрицательно воздействуют на рыбное хозяйство. После заполнения чаш водохранилищ, в их окрестностях наблюдается подъем (иногда выход на поверхность) грунтовых вод, волнобой разрушает сложенные мягкими породами берега. Иногда происходит переформирование русел рек, их заиливание, ухудшается ледовая обстановка; на мелководьях возможен выплод насекомых-кровососов.

В недавнем прошлом ГЭС в составе гидроузлов, сами гидроузлы, а равно водохранилища при них имели одного собственника — государство. Ныне положение изменилось. Гидроэнергетика в основном «ушла» в частный сектор, водохранилища же остались собственностью государства. Это существенная перемена не наша, однако,

должного отражения в водном праве. Принятая недавно «Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года» обходит вопрос об управлении водохранилищами. В специальной литературе обсуждать его также «не принято»<sup>1</sup>.

При создании водохранилищ нельзя избежать некоторого ущерба для природы и хозяйства. По общему правилу, этот ущерб подлежит компенсации. Компенсация затронутых земле- и водопользователей обычно производится в разовом порядке.

Если ущерб причиняется строениям, то компенсация возможна в форме их переноса на новое место. Непереносимые дома и другие строения полагается компенсировать деньгами или в натуре. В любом случае требуется переселение людей, прокладка новых дорог и некоторых других коммуникаций<sup>2</sup>. В то же время действующие правила не предусматривают денежной компенсации ущербов, которые наносятся государственному имуществу. Считается, что если водохранилище создается за счет государства, то нет смысла «перекладывать деньги из кармана в карман». Но такой подход приводит к тому, что неосновательно занижается стоимость водохранилища. Этот недостаток проявляется также в том случае, когда затапливаются лесные площади<sup>3</sup>. Что касается потерь рыбного хозяйства, то они нередко компенсируются в натуре, например, путем создания рыбообразованных хозяйств. Однако компенсационные затраты в этом случае никак не отражаются на стоимости водохранилищ.

По идее, компенсации не должны исключать исков получателей к инициатору проекта. Но в законе это прямо не предусмотрено.

<sup>1</sup> Авакян А.Б., Салтанкин В.П., Шарапов В.А. Водохранилища. М., 1987. С. 256.

<sup>2</sup> См.: Лифанов И.А. Организация чаши водохранилища. М., 1946. На основе сложившейся практики часть вопросов о возмещении ущерба отрегулировано постановлением Совета Министров СССР от 05.04.1978 «О возмещении убытков, причиненных проведением водохозяйственных мероприятий, прекращением или изменением условий водопользования». Под «убытками» это постановление понимало и некоторые ландшафтные нарушения. Компенсационные отношения регулировали также ведомственные акты Минэнерго СССР и его подразделений. Важнейшие из них «Правила приемки ГЭС в эксплуатацию» 1967 г. (с последующими изменениями), Инструкция по определению на местности контура водохранилища 1971 г. и др. Ведущему учреждению в области создания водохранилищ — институту (ныне ассоциация) «Гидропроект» принадлежат Указания по проектированию водохранилищ.

<sup>3</sup> В данном случае точнее говорить не о компенсации лесного хозяйства, а о перечислении в пользу собственника земли — государства стоимости затапливаемой лесной площади. Эта цифра должна увеличивать стоимость вновь создаваемого водохранилища. — *Прим. авт.*

Ландшафтные изменения, вызванные созданием водохранилища, нередко проявляют себя не сразу, а только спустя время. В подобных ситуациях следовало бы учитывать как отрицательные, так и положительные перемены. Ведь истец может не только проиграть, но и выиграть, от создания водохранилища. Например, повышение рыночной стоимости участка земли, прилегающего к вновь появившейся акватории, может перекрывать убыток собственника от того, что вода размыва часть береговой линии.

Не всегда ясно, кому должны адресовать свои претензии владельцы прибрежных земель, зданий и сооружений, если эти объекты со временем начинают испытывать подтопление или же берег разрушается волнами. Если такие явления происходят в пределах первых 10 лет после наполнения водохранилища, то потерпевшие могут обращаться за компенсацией к местным властям. Последние получают от заказчика водохранилища определенные средства (предусмотренные в сводной финансовой смете к проекту водохранилища), расходование которых допускается в случае наступления указанных невзгод. Но если эти невзгоды наблюдаются за пределами первых 10 лет после наполнения водохранилища, то они рассматриваются как стихийные явления.

На практике наблюдается далеко не полный вынос из зоны затопления всех ценных предметов, попадающих в эту зону. Так, остается на корню часть не вырубленных лесных насаждений; нередко пропадают и спиленные с корня стволы деревьев. Не снимается и не вывозится огородная земля. Главная причина — закон не требует, чтобы заказчик строительства создал единую сеть дорог, которыми могли бы воспользоваться подрядчики и субподрядчики, готовящие ложе водохранилища к затоплению.

Действующий порядок выплаты компенсаций не полностью охватывает все ущербы, наносимые хозяйству и природе. Поэтому экономические результаты проекта нередко выглядят более привлекательными, чем это есть на самом деле. Нужно учесть, что исторически на подсчет ущербов отрицательно влияли идеологические установки. Величина проектных ущербов заведомо недооценивалась вследствие того, что до 1969 г., когда вступили в силу «Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик», существовал легальный запрет придавать земле какую-либо денежную оценку<sup>1</sup>.

На реке Ангаре в свое время были построены глухие плотины ГЭС, которые прервали судоходное сообщение между плёсами реки. В таких случаях ущерб для судоходства только рассчитывался,

<sup>1</sup> Этот документ не употреблял термина «денежная оценка» земли; его заменяло выражение «экономическая оценка». — *Прим. авт.*

но реально компенсация никому не перечислялась. Как представляется, отсутствие реальной компенсации не должно быть препятствием к тому, чтобы учитывать в стоимости водохранилищ и гидроузлов некомпенсируемые ущербы.

В области водопользования существует целая система платежей. Закон установил платежи за воду, которые взимаются с промышленных водопользователей. Но из каких расчетов исходил законодатель, вводя эти платежи, в частности, для Дирекций ГЭС, остается не известным. Возможно, действовало негласное соображение: «Раз Дирекция ГЭС получает прибыль, то пусть делится ею с собственником воды» — государством. Но с такой идеологией нельзя согласиться. Энергетики должны платить за воду исходя из ее стоимости, а не из тех выгод, которые они получают от использования энергии падающей воды.

Правила использования водных ресурсов водохранилищ ГЭС требуют, чтобы использование накопленной в водохранилищах воды для выработки электроэнергии не подрывало законных интересов других участников водохозяйственного комплекса<sup>1</sup>. Но ответственность за выполнение Правил не подкреплена с хозяйственной стороны. Дирекция ГЭС, оперирующая шитами и затворами на плотине, не имеет материальных стимулов к такому регулированию водного режима водохранилищ, который приносил бы максимум выгод не только гидроэнергетике, но также населению и народному хозяйству. У Дирекции ГЭС нет права продавать воду, которой она распоряжается; такое право у нее может появиться только в том случае, если водохранилище будет принадлежать ей по закону.

В США принято, что государственные организации — владельцы водохранилищ получают плату от нижележащих частных ГЭС, поскольку верховые водохранилища обеспечивают владельцам низовых ГЭС выработку дополнительной электроэнергии. Сходные отношения наблюдаются на реке Колумбии, общей для Канады и США. В Канаде на этой реке созданы водохранилища, которые увеличивают выработку электроэнергии на нижележащих ГЭС, расположенных в США. За полезную работу верховых водохранилищ США обязаны делиться электроэнергией с Канадой (натура заменяется денежными платежами). Но в России расчетов между владельцами верховых и низовых ГЭС не наблюдается.

<sup>1</sup> Правила использования водных ресурсов крупных водохранилищ утверждаются Правительством РФ. Составлением таких правил обычно занимаются водные органы с учетом решений, заложенных в утвержденных проектах водохранилищ. В 2006 г. Правительство РФ поручило утверждение указанных правил агентству Росводресурсы, состоящему при МПР РФ. — *Прим. авт.*

В России учет водохранилищ по их физическим параметрам и хозяйственному назначению ведется рядом заинтересованных ведомств; водохранилища должны фигурировать также в Государственном водном реестре, который Росводресурсы составляет по типовому формуляру. Хуже обстоит дело с учетом стоимости водохранилищ.

В свое время институт «Гидропроект», занимающий ведущее положение в гидростроительстве, стал включать в сводные сметно-финансовые расчеты, относящиеся к стоимости гидроузлов, особую тринадцатую главу, которую он назвал «Стоимость водохранилищ». Правда, эта стоимость определялась далеко не полностью. В нее не включалась стоимость затопленных лесных земель, а стоимость затопленных сельскохозяйственных земель измерялась лишь по косвенному показателю — затратам на освоение равновеликих площадей «где-то в другом месте». В стоимость водохранилищ включались расходы по лесосводке, по санитарной подготовке ложа, по компенсации убытков от потери частных строений в зоне затопления, равно как и частных строений, попадавших в зоны переработки берегов. Учитывались потери тех объектов, которые принадлежали колхозам и потребительской кооперации<sup>1</sup>. Учетная стоимость водохранилища нередко составляла до одной трети от стоимости гидроузла, к которому оно относилось<sup>2</sup>. Как ни парадоксально, в дальнейшем эта стоимость «терялась».

Дирекции ГЭС не желали отвечать за свои водохранилища: ни за качество их вод, ни за вред, причиняемый рыбному хозяйству, ни за помехи судоходству от всплывающей древесины и торфа, ни за ущерб, нанесенный окружающим землям и строениям (подмыв и обрушение крутых берегов, подтопление земель). Поэтому они старались ликвидировать особую статью в балансах ГЭС, относящуюся к стоимости водохранилищ. Обычно Дирекция ГЭС достигала своей цели путем прибавления проставленной в этой статье цифры к стоимости сооружений гидроузла. В результате, стоимость гидроузла искусственно повышалась, а «водохранилище», как объект государственной собственности, из бухгалтерского учета исчезало.

Этот результат был не особенно болезненным для народного хозяйства, так как и ГЭС, и водохранилища принадлежали одному хозяину — Правительству СССР. Но нынешнее положение совсем иное. Энергетическая отрасль в основном приватизирована,

<sup>1</sup> См.: Шейнин Л., Котов А., Троценко С. Проблема совершенствования хозяйственного механизма в коммунальном хозяйстве (на примере Вазузской гидротехнической системы) // «Перестройка ценообразования на услуги населению. М., 1989. С. 96–112.

<sup>2</sup> См.: Гидроэнергетика и комплексное использование водных ресурсов СССР / под ред. П.С. Непорожнего. М., 1982.

водохранилища же продолжают оставаться государственной собственностью. Правда, официально водохранилищ в списках объектов государственной собственности пока нет<sup>1</sup>. Но залитые земли и притекающие в водохранилища воды признаются государственной собственностью. Отсюда вытекает важное экономическое следствие: частные ГЭС должны платить за пользование государственной водой. Действительно государство взимает с Дирекций ГЭС некий «водный налог». Однако его размер имеет слабое отношение к действительной стоимости воды, которая крутит колеса гидротурбин<sup>2</sup>.

Закон предусматривает перевод налоговых платежей в русло хозяйственных отношений. Этот перевод является не простым мероприятием. Так, не ясно, какой государственный орган будет получать следуемые за воду платежи (ныне эти платежи взимает Налоговая служба). Другое существенное препятствие — отсутствие в официальных документах показателя стоимости водохранилищ.

К этому показателю нельзя придти одними законодательными мерами, ибо законодательные положения нуждаются в подкреплении со стороны правил бухгалтерского учета. Однако в этой области не все благополучно. Минфин РФ, который обладает монополией на разработку и утверждение правил бухгалтерского учета, стремится прежде всего к тому, чтобы эти правила помогали правильному определению налоговой базы каждого предприятия. Организация же учета в интересах самого предприятия оказывается для него на втором плане. Например, никакие правила не учитывают, что со временем водохранилища выйдут из строя вследствие их заилиения (отсюда вытекает, что на «ремонт» водохранилищ следует делать особые амортизационные отчисления)<sup>3</sup>.

Но проблема оказывается еще более глубокой. Если предположить, что стоимость водохранилища известна и что стоимость воды, используемой каждым участником водохозяйственного комплекса, как-то определена, то остается вопрос, насколько вообще оправдано разделение двух объектов собственности между государством и частной

<sup>1</sup> На Росводресурсы возложено составление Государственного реестра водных объектов. Реестр облегчает задачу «экономического подхода» к водохранилищам, но он не способен выполнить ее самостоятельно. — *Прим. авт.*

<sup>2</sup> Взимание налога на воду неуместно хотя бы потому, что вода — материальное вещество. Если одна сторона предоставляет воду, а другая платит за нее, то налицо сделка в форме купли-продажи воды, но никак не налоговое отношение. — *Прим. авт.*

<sup>3</sup> К началу 1970-х годов. г. Санта-Барбара в Калифорнии строил третье по счету водохранилище, так как два предыдущих подверглись заилиению. См.: R.M. Hagen et al. Ecological impact of water projects in California // Journal of irrigation and drainage division. Vol. 98. № JR 1. March 1972.

структурой. Мировой опыт показывает, что водохранилище энергетического (в основном) назначения и ГЭС должна эксплуатировать одна и та же организация; ей должны принадлежать оба объекта<sup>1</sup>. Если встать на эту точку зрения, то надо признать желательным (или даже необходимым) выкуп водохранилищ владельцами соответствующих частных ГЭС. Эта последняя операция предполагает отдельную от стоимости гидроузлов денежную оценку водохранилищ.

Л.В. Столярова,

профессор РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина,  
доктор технических наук

### «Право» болот на охрану

Несмотря на то что 70% поверхности земного шара покрыто водой, она все больше становится одним из самых дефицитных видов природных ресурсов.

Человек во многом зависит от состояния водно-болотных угодий (ВБУ), потому что они:

- во многом определяют продуктивность сельскохозяйственных угодий, поддерживая уровень грунтовых вод;
- обеспечивают хозяйства топливом, строительными материалами, удобрениями (древесина, тростник, торф);
- играют роль сырьевой базы различных промыслов (рыбный промысел, охота, сбор ягод);
- служат необходимой средой для жизни коренных народов, сохраняющих традиционный уклад хозяйства, ряда видов животных и птиц.

Болота выполняют климатологическую, гидрологическую, геоморфологическую и другие функции. Болота играют важную роль в поддержании состава атмосферного воздуха, который заключается в обогащении атмосферы кислородом, эмиссии углекислого газа и метана.

Адекватна ли этим функциям наша забота об охране болот? Помним ли мы о том, что болота — очень важная составляющая гидросферы и всей биосферы в целом?

ВБУ являются сложным природным комплексом, нормальное функционирование которого зависит не просто от состояния

<sup>1</sup> Можно думать, что в ходе приватизации ГЭС государственные органы дали промашку. Они не учли, что вместе с ГЭС и гидроузлами надлежало передать в те же руки (за дополнительную плату) и соответствующие водохранилища. — *Прим. авт.*

отдельных компонентов водно-болотной системы, но и от состояния связей между ними, обеспечивающих единство всего комплекса.

Выделяют пять типов водно-болотных угодий: морские, устьевые, озерные, речные, болотные. Болотные типы ВБУ включают болота (избыточно увлажненные участки территории со слоем торфа мощностью не менее 0,3 м) разных типов, а также окружающие болота леса, кустарниковые заросли и другие местности. В зависимости от водного питания и характера растительности все болота, а соответственно и слагающий их торф, делят на низинные, переходные и верховые<sup>1</sup>.

ВБУ — крайне сложный объект для правового регулирования. Нормы, регламентирующие использование и охрану болот, разрознены и их ничтожно мало. Статус болот в той или иной степени определяется тремя нормативными правовыми актами: Водным кодексом<sup>2</sup> (ВК) РФ, Земельным кодексом РФ и Лесным кодексом РФ.

ВК РФ относит болота к поверхностным водным объектам, в связи с чем на них распространяются требования по охране этих объектов, содержащиеся в ст. 35, 39, 42, 43, 44, 55, 56. Однако рассмотрение болот как поверхностных водных объектов без отражения специфики самих объектов и правового режима в части природоохранных требований при различном хозяйственном использовании, в частности, при разведке и добыче минерального сырья в регионах, имеющих обширные заболоченные территории, не только противоречит принципам охраны окружающей среды, но и является тормозом социально-экономического развития этих регионов. Территория разведанных запасов углеводородного сырья в заболоченных районах Крайнего Севера занимает площадь около 200 000 км, что сопоставимо с территорией некоторых крупных европейских государств. В частности, добыча углеводородного сырья ведется в Надым-Пур-Тазовском регионе. На этой территории расположено более десятка уникальных месторождений, в том числе Уренгойское, Ямбургское, Заполярное, построено несколько тысяч высокодебитных скважин.

Ведущий специалист в области охраны и использования болот А.А. Сиринов<sup>3</sup> считает, что ситуация с правовым обеспечением охраны и использования ВБУ ярко иллюстрирует общую проблему всей системы экологического законодательства России — «секторность» или «ведомственность», т.е. абсолютное преобладание отраслевых подходов как к использованию природных ресурсов, так и к охране окружающей среды. Комплексные нормативные правовые акты практически

<sup>1</sup> См.: Денисенков В.П. Основы болотоведения: учеб. пособ. СПб., 2000. С. 34.

<sup>2</sup> Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 6.12.2011, с изм. от 07.12.2011).

<sup>3</sup> См.: Денисенков В.П. Указ. соч. С. 34.

отсутствуют и комплексность — необходимый принцип развития такой специфической отрасли права, как экологическое, нигде не закреплен. Секторность экологического права во многом связана с традиционной ведомственной системой управления использованием природных ресурсов. Каждый раздел законодательства рассматривает лишь отдельные компоненты ВБУ в отрыве от условий единого природного комплекса и при этом преимущественно с ресурсной точки зрения. Роль и значимость ВБУ как единых экосистем, обеспечивающих стабильность различных экологических параметров, в действующем законодательстве не учтена. Согласованность норм в актах различной ведомственной принадлежности не обеспечена, не редко противоречия нормы одного правового акта. Так, ч. 1 ст. 57 ВК РФ запрещает загрязнение болот отходами производства и потребления, загрязнение их нефтепродуктами, ядохимикатами, что практически невозможно в условиях нефтегазового производства. Далее эта статья устанавливает, что осушение либо иное использование болот не должно приводить к ухудшению состояния используемых частей этих болот, других водных объектов. Вместе с тем, согласно ст. 52 ВК РФ, при добыче торфа и других полезных ископаемых болото или его часть может утрачивать режим водного объекта в результате полной или частичной выработки торфа или замены его материалами естественного или техногенного происхождения, причем не ясно, на какие болота распространяется эта норма. Статья 61 ч. 1 защищает только особо ценные ВБУ.

В нефтегазовом комплексе химическому загрязнению подвергаются как поверхностные, так и подземные воды. Причиной этому становятся прорывы в местах хранения и транспортировки нефти по трубопроводам, места складирования бытовых отходов, участки инфильтрации атмосферных осадков, шламовые амбары, поля фильтрации, буровые скважины и др. Негативное воздействие оказывается почти на все природные компоненты.

Другими правовыми документами, регулирующими данный вопрос, являются Лесной кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Закон РФ «О недрах», Федеральный закон РФ «Об особо охраняемых природных территориях», а также Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве мест обитания водоплавающих птиц.

Представляется необходимым в основу определения статуса болот, правового регулирования их использования и охраны, включая добычу природных ресурсов, положить водное законодательство.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» предусматривает механизмы регулирования отношений в сфере взаимодействия общества и природы, возникающих при осуществлении

хозяйственной деятельности. В число таких механизмов, в частности, входят: проведение оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы, юридическая ответственность за экологические правонарушения.

Проекты использования болот и их водоохраных зон должны проходить государственную экологическую экспертизу и только затем утверждаться. Это условие в большинстве случаев не выполняется.

Во исполнение Резолюции VII.17 Рамсарской конвенции «Глобальный план действий в области охраны и рационального использования торфяных болот» в Российской Федерации разработан и принят Министерством природных ресурсов документ «Основные направления действий по сохранению и рациональному использованию торфяных болот России» в соответствии Проектом по сохранению торфяных болот Российской программы WETLANDS INTERNATIONAL. Однако ни одно болото основных нефтегазодобывающих районов России не получило подобного статуса.

Анализ нормативных правовых актов, действующих в данной сфере, показывает, что их содержание явно не обеспечивает целостного регулирования правового статуса болот и механизмов их охраны в Российской Федерации. Из анализа нормативных актов видно, что каждый из них рассматривает лишь отдельные компоненты болот в отрыве от природной специфики болота, от условий единого природного комплекса и при этом преимущественно с ресурсной точки зрения.

Для обеспечения устойчивого социально-экономического развития России необходимо существенно изменить подход к недропользованию, соблюдая приоритет императивов по предотвращению необратимых последствий для объектов природной среды. В частности, для правового регулирования использования и охраны болот требуется решение ряда задач:

- установление статуса, в том числе особого природоохранного статуса;
- научно-методическое и правовое обеспечение реализации принципов комплексного подхода к охране и рациональному использованию болот (включая недропользование и другие виды хозяйственной деятельности), в том числе: установление приоритета водоохранного законодательства; определение порядка водопользования и недропользования на заболоченных территориях; совершенствование методов оценки техногенного воздействия, экологической экспертизы, минимизации причиняемого вреда и восстановления природной среды; запрет на захоронение радиоактивных и токсичных отходов в болотах;

- создание системы инвентаризации и мониторинга состояния болот;
- создание экономических механизмов стимулирования охраны и рационального природопользования;
- изменение системы экологических платежей (платежей за использование природных ресурсов, за загрязнение природной среды), административных штрафов, возмещения причиненного вреда.

Н.Н. Мельников,

*старший научный сотрудник Института государства и права РАН,  
кандидат юридических наук*

### Особенности применения водного и экологического законодательства при создании искусственных земельных участков

Отношения, связанные с созданием искусственных земельных участков, регулируются Федеральным законом от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон № 246-ФЗ), другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными актами Российской Федерации. Положения Закона № 246-ФЗ направлены на регламентацию комплекса отношений по возведению объекта капитального строительства, который после ввода его в эксплуатацию приобретает статус земельного участка, не отличающегося по своим характеристикам от других земельных участков, являющихся природными объектами. Искусственные земельные участки в соответствии с Законом № 246-ФЗ создаются на водных объектах, находящихся в федеральной собственности. Понятие и виды таких водных объектов устанавливаются Водным кодексом (ВК) РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ<sup>2</sup> и Федеральным законом от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации»<sup>3</sup>.

В литературе справедливо подчеркивалось, что одним из основных принципов регулирования водных отношений является принцип целевого водопользования<sup>4</sup>. Согласно ст. 37 ВК РФ цели использования

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4594.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2380.

<sup>4</sup> См.: Боголюбов С.А., Сиваков Д.О. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ // Законодательство и экономика. 2007. № 5.

водных объектов должны определяться ВК РФ, но Кодекс не предусматривает возможности создания на водном объекте искусственного земельного участка. Применительно к искусственному земельному участку ВК РФ ограничивается упоминанием о том, что не требуется заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в случае создания искусственных земельных участков (ст. 11). Не решен вопрос об основаниях и порядке использования водного объекта и в Законе № 246-ФЗ, согласно ст. 6 которого для создания искусственного земельного участка не требуется оформлять права на водный объект и береговую полосу — участок земли вдоль границ водного объекта, относящийся к числу земельных участков общего пользования (ст. 27, 85 Земельного кодекса (ЗК) РФ). С одной стороны, такой подход упрощает процедуру создания искусственного земельного участка. Но без приобретения прав на водный объект и береговую полосу невозможно осуществлять строительные работы и впоследствии эксплуатировать искусственный земельный участок, поэтому Закон № 246-ФЗ должен предусматривать согласующиеся с ЗК РФ и ВК РФ положения, создающие правовые основания для использования водного объекта и береговой полосы. В противном случае не представляется возможным говорить о наличии у лица, создающего искусственный земельный участок, какого-либо законного основания на использование водного объекта и береговой полосы, что в свою очередь создает незаконные ограничения в доступе на водный объект и береговую полосу иных субъектов.

На наш взгляд, целесообразно обеспечить системный подход к регулированию оснований и порядка использования водных объектов и дополнить ВК РФ положениями о том, что использование водного объекта с целью возведения искусственного земельного участка осуществляется на основании разрешения на создание участка.

Действующее законодательство устанавливает ряд ограничений на создание искусственных земельных участков. Согласно ст. 16 Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»<sup>1</sup> возведение искусственных земельных участков запрещается на признанных морских путях, имеющих существенное значение для международного судоходства. В соответствии со ст. 9 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ<sup>2</sup> создание искусственных земельных участков не до-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

пускается, если это влечет нарушение требований безопасности судоходства<sup>1</sup>. Аналогичные положения предусмотрены ст. 6 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup>.

На практике возможна коллизия между положениями Закона № 246-ФЗ и постановления Правительства РФ от 19 января 2000 г. № 44<sup>3</sup>, которым устанавливается запрет на создание искусственных островов, сооружений и установок<sup>4</sup> в границах особо охраняемых природных территорий и рыбохозяйственных заповедных зон внутренних морских вод и территориального моря РФ, а п. 12 указанного постановления предусматривает, что в выдаче разрешения на создание искусственного острова может быть отказано, если его возведение создает угрозу безопасности РФ и несовместимо с требованиями защиты окружающей среды и природных ресурсов. Однако Закон № 246-ФЗ не предусматривает возможности регулирования порядка возведения искусственных земельных участков постановлением Правительства РФ.

Отношения, связанные с созданием искусственного земельного участка, относятся к предмету правового регулирования законодательства об охране окружающей среды. Процедура возведения искусственного земельного участка начинается с подготовки и согласования проекта разрешения на создание участка, при этом Закон № 246-ФЗ не содержит положений о необходимости указания в проекте сведений о предполагаемом влиянии создаваемого искусственного земельного участка на экологию и мерах экологической безопасности. Согласно ст. 10 Закона № 246-ФЗ, проектная документация искусственного земельного участка подлежит государственной экспертизе и государственной

<sup>1</sup> Подробнее о безопасности судоходства см. главу VI Кодекса внутреннего водного транспорта РФ.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5557.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 19.01.2000 № 44 «Об утверждении Порядка создания, эксплуатации и использования искусственных островов, сооружений и установок во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 4. Ст. 396.

<sup>4</sup> Данные объекты представляют собой гидротехнические сооружения — устройства, предназначенные для защиты от негативного влияния вод. Вместе с тем постановление Правительства РФ от 19.01.2000 № 44 определяет, что искусственные острова и иные сооружения могут создаваться в целях, не противоречащих законодательству РФ, в связи с чем возникает вопрос о разграничении понятий «искусственный земельный участок» и «искусственный остров». — *Прим. авт.*

экологической экспертизе<sup>1</sup>, но подготовка проектной документации осуществляется после согласования проект разрешения, выдачи разрешения, проведении аукциона и заключения договора о создании искусственного земельного участка. Указанные процедуры требуют временных и материальных (возможно, бюджетных) затрат, в связи с чем возникает вопрос о рисках и последствиях выявления экспертами негативного влияния работ по сооружению участка на экологическую безопасность<sup>2</sup>. Кроме того, эксперты при выполнении исследования оказываются в сложной ситуации, поскольку на момент проведения экологической экспертизы инициатором создания участка и государственными органами проделан значительный объем работ. Данные факторы могут привести к вынесению необъективного и незаконного заключения, которое повлечет экологический ущерб и иные негативные последствия.

По сравнению с положениями Закона № 246-ФЗ, отношения охраны окружающей среды значительно четче проработаны в постановлении Правительства РФ от 19 января 2000 г. № 44, согласно п. 7 которого к запросу на создание искусственных островов и иных сооружений во внутренних морских водах и в территориальном море РФ должно прилагаться положительное заключение государственной экологической экспертизы и сведения о рыбохозяйственной ценности используемого водного объекта. В литературе правильно отмечалось, что сохранение и защиту экологического равновесия необходимо обеспечивать посредством предупреждения экологического вреда<sup>3</sup>. К сожалению, в числе принципов охраны окружающей среды, предусмотренных в ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>4</sup>, принцип предупреждения экологического вреда не указан. Требования о необходимости предупреждения загрязнения окружающей среды содержатся лишь в ст. 36 Закона № 7-ФЗ и долж-

<sup>1</sup> Данная норма корреспондирует положениям ст. 49 Градостроительного кодекса РФ и ст. 11 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

<sup>2</sup> Создание искусственных земельных участков нередко приводит к негативным влияниям на окружающую природную среду. Например, прерывание искусственным земельным участком вдольберегового потока наносов может повлечь низовые размывы берега и пляжа на смежных участках берегов. Попадающие в зону влияния искусственных островов морские пляжи могут потерять свое рекреационное значение, а на акваториях искусственных островов возможно загрязнение морской воды. Подробнее об этом см.: Макаров К.Н. Искусственные островные сооружения на черноморском побережье // Строительные материалы оборудование, технологии XXI века. 2008. № 2. С. 9.

<sup>3</sup> См.: Бринчук М.М. Экологическое право: учебник для высших учебных заведений // Система «ГАРАНТ», 2010.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

ны соблюдаться при проектировании зданий строений и сооружений. Вместе с тем ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» устанавливает презумпцию экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности и обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Исходя из данных норм, оценка воздействия создания искусственного земельного участка на окружающую природную среду должна содержаться в проекте разрешения на создание участка и исследоваться уполномоченными органами при проведении согласований проекта и выдаче разрешения на создание искусственного земельного участка. Соответствующие положения рекомендуется внести в ст. 4, 5 Закона № 246-ФЗ.

Е.С. Болтанова,

*доцент ЮИ ТГУ (г. Томск), кандидат юридических наук*

### Строительство на водных объектах искусственных земельных участков: вопросы права собственности

В мире достаточно активно осуществляется возведение искусственных земельных участков, островов для увеличения площади проживания граждан, особенно в странах, испытывающих затруднения с земельной территорией (например, Японии). С 2012 г. в Сочи планируется начать строительство в акватории Черного моря намывного острова «Федерация» площадью более 250 га.

Несмотря на то что правоприменители сталкиваются с проблемами классификации возведенных искусственных участков (это, как правило, насыпные территории), федеральное законодательство характеризуется отсутствием достаточного правового регулирования отношений по созданию и использованию искусственных земельных участков. В практике можно встретить весьма спорные судебные решения, в соответствии с которыми искусственные земельные участки не признаются земельными участками — объектами земельных отношений, в связи со спецификой их образования<sup>1</sup>. Такие выводы о природе искусственных территорий имеют далеко идущие последствия. В частности, подобная позиция не позволяет распространять на отношения по использованию искусственных земельных участков земельное законодательство.

<sup>1</sup> См.: Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 21.10.2008 № А19-26199/06-48-14-Ф02-2014/08.

С принятием Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — ФЗ «Об искусственных земельных участках») в российском законодательстве получило закрепление понятие искусственного земельного участка, созданного на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, как сооружения, создаваемого на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части путем намыва или отсыпки грунта либо использования иных технологий. Искусственно созданный земельный участок может прилегать к существующим земельным участкам или быть изолированным от них (ст. 3 названного Закона).

После ввода сооружения (искусственного земельного участка) в эксплуатацию оно также признается земельным участком и на него распространяется правовой режим земельного участка. Таким образом, законодатель придал создаваемым на федеральных водных объектах искусственным земельным участкам двойной статус: сооружения и земельного участка. Двойное положение искусственного земельного участка законодатель подчеркивает, используя в Федеральном законе «Об искусственных земельных участках», два термина: «эксплуатация», которая осуществляется в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, и «использование», которое, так же как и оборот, осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об искусственных земельных участках», гражданским и земельным законодательством (ст. 12, 15). Сложно сказать, что законодатель понимает под эксплуатацией искусственного земельного участка (возможно, поддержание в надлежащем техническом состоянии, дальнейшую реконструкцию, капитальный ремонт<sup>1</sup>) и каким образом эксплуатация соотносится с использованием земельного участка. В целом же градостроительное законодательство вкладывает в содержание «эксплуатации» действия аналогичные по содержанию «использованию» объекта.

Для создания искусственного земельного участка предоставление земельного участка, водного объекта или его части лицу, осуществляющему создание такого искусственного земельного участка, не требуется (ч. 4 ст. 6 Федерального закона «Об искусственных земельных участках»). С таким лицом заключается договор о создании искусственного земельного участка. Данное положение закона необходимо понимать так, что создание искусственного земельного участка

<sup>1</sup> Такой вывод можно сделать путем толкования норм Градостроительного кодекса РФ. В то же время ФЗ от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» разграничивает эксплуатацию, реконструкцию, капитальный ремонт сооружений. — *Прим. авт.*

является видом использования водного объекта его собственником — Российской Федерацией (п. 19 ч. 3 ст. 11, ст. 39 Водного кодекса РФ). Разрешение на создание искусственного земельного участка выдается Правительством РФ, уполномоченным федеральным органом исполнительной власти или органом исполнительной власти субъекта РФ.

Ввод искусственно созданного земельного участка влечет трансформацию объекта права федеральной собственности на водный объект (уменьшение акватории водного объекта, изменение его площади, границ, конфигурации) и признается юридическим фактом, с которым закон связывает возникновение (в т.ч. момент возникновения) права собственности на искусственный земельный участок (см. 13 Федерального закона «Об искусственных земельных участках»). Искусственный земельный участок может находиться во всех декларируемых федеральным законом формах собственности.

Согласно ч. 2 ст. 13 Федерального закона «Об искусственных земельных участках», права иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц на приобретение в собственность искусственных земельных участков определяются в соответствии с Земельным кодексом РФ, другими федеральными законами. Поскольку толкование ч. 1 ст. 13 данного Закона приводит к выводу об автоматическом возникновении права собственности с даты ввода искусственно созданного земельного участка в эксплуатацию, на момент возникновения права на искусственный земельный участок не может повлиять даже тот факт, что лицо, создавшее его, не может быть собственником такого земельного участка (например, возведение искусственного земельного участка в приграничной территории, утвержденной Указом Президента РФ от 9 января 2011 г. № 26). Реализация норм об ограничении права собственности на искусственные земельные участки будет производиться только в рамках процедуры, установленной ст. 238 Гражданского кодекса РФ («Прекращение права собственности лица на имущество, которое не может ему принадлежать»), что неизбежно влечет временные, материальные затраты.

Как известно, искусственные земельные участки возводятся для целей строительства на них зданий, сооружений и (или) их комплексного освоения в целях строительства (см. ст. 1 Федерального закона «Об искусственных земельных участках»). Интерес лица, строящего искусственный земельный участок за свой счет, направлен на приобретение в собственность соответствующего объекта недвижимости: искусственного земельного участка и (или) конкретного объекта капитального строительства, возведенного на нем, предусмотренного разрешением на создание искусственного земельного участка. Перечень зданий, сооружений и максимальные сроки осуществления

такого строительства являются существенными условиями договора создания искусственного земельного участка, как и меры ответственности лица, заключившего договор, за неисполнение или ненадлежащее исполнение договора. Кроме того, в договоре может быть предусмотрено обязательство лица, заключившего договор, осуществить строительство конкретного объекта капитального строительства на искусственном земельном участке (ч. 6, 7 ст. 7 Федерального закона «Об искусственных земельных участках»). На титульном собственнике искусственного земельного участка — иностранном лице, лице без гражданства, который не может быть его собственником в силу закона, лежат фактически взаимоисключающие обязанности: произвести в установленный срок его отчуждение и осуществить на нем строительство объектов капитального строительства в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории и проектной документацией. В результате застройка искусственного земельного участка в течение какого-то срока не будет производиться, да и в желании иностранных лиц, лиц без гражданства делать свои инвестиции при таких обстоятельствах можно усомниться. Данный подход законодателя вряд ли можно признать обоснованным и разумным. В связи с тем что в основе возникновения искусственного земельного участка и права на него всегда лежат определенные осознанные и целенаправленные волевые действия (в отличие, например, от открытия наследства, в силу которого иностранное лицо приобретает право собственности на земельный участок по закону), требуется на уровне федерального закона изначально ограничить возможность приобретения на такой объект права собственности иностранцами, гражданами, лицами без гражданства, иностранными юридическими лицами.

Для лиц, право которых на приобретение в собственность земельных участков ограничивается федеральными законами, требуется предусмотреть специальную процедуру приобретения права на возведенный ими искусственный земельный участок. Договор о создании искусственного земельного участка, заключенного с лицом, которое в силу закона не может иметь в частной собственности искусственный земельный участок, должен содержать обязательство органа государственной власти или органа местного самоуправления обеспечить заключение с таким лицом договора аренды искусственного земельного участка. С целью заинтересованности частных лиц вкладывать инвестиции (причем, значительные) в строительство, на уровне федерального закона необходимо установить минимальные сроки договора аренды (обеспечивающие возможность строительства зданий, сооружений и ввода их в эксплуатацию), ограничить ставки арендных платежей за этот период (например, исходя из установленной ставки

земельного налога за соответствующие земли). С другой стороны, для защиты интересов Российской Федерации как собственника водного объекта и, соответственно, расположенного на нем искусственного земельного участка, и стабильности субъекта, создающего и эксплуатирующего такой участок, по аналогии с концессионным законодательством, возможно закрепить, что отчуждение права аренды, обращение на него взыскания не допускается (см. ч. 6, 17 ст. 3 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»).

Итак, можно только приветствовать принятие специального закона об искусственных земельных участках, хотя некоторые нормы уже сейчас требуют осмысления и изменения.

Е.С. Кац,

*начальник Управления правового обеспечения Росрыболовства,  
кандидат юридических наук*

### Система долгосрочного управления рыболовством

Долгосрочное управление водными биоресурсами залог их эффективного использования и сохранения.

С середины 80-х гг. и особенно в начале 90-х гг. XX в. мировое сообщество активно разрабатывало подходы и механизмы устойчивого использования рыбных ресурсов в гармонии с окружающей средой<sup>1</sup>.

Заложенные на Канкунской Международной конференции по ответственному рыболовству в мае 1992 г. принципы и подходы к 1995 г. были реализованы путем принятия в рамках ФАО Кодекса ответственного рыболовства (далее — Кодекс). Названный Кодекс, хоть и носит рекомендательный характер, является основополагающим для всех стран — членов ФАО.

В соответствии с общими принципами Кодекса «управление рыболовством должно содействовать поддержанию качества, разнообразия и наличия живых водных ресурсов в количестве, достаточном для нынешнего и будущих поколений, в контексте продовольственной безопасности, борьбы с бедностью и устойчивого развития».

В качестве основного принципа управления рыболовством Кодекс предписывает «государствам и всем лицам, занятым в управлении рыбным хозяйством (...) посредством соответствующей политики, правовых и институциональных структур принимать меры по долговременному сохранению и устойчивому использованию рыбных ресурсов».

<sup>1</sup> См.: Правовой механизм государственного регулирования и поддержки агропромышленного комплекса / под ред. С.А. Боголюбова. М., 2009. С. 278–299.

В соответствии с данными принципами в Российской Федерации был разработан и введен в действие целый ряд долгосрочных стратегических документов.

В 2001 г. Президентом РФ утверждена Морская доктрина РФ на период до 2020 г.

В 2010 г. утверждена Доктрина продовольственной безопасности РФ (Указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120).

Непосредственно в сфере рыболовства в 2003 г. Правительством РФ одобрена Концепция развития рыбного хозяйства РФ на период до 2020 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2003 г. № 1265-р).

В Концепции определены основные направления формирования единой государственной политики в области развития отрасли на долгосрочный период, сформулированы цели, задачи, направления и способы обеспечения национальных интересов России в сфере эффективного использования водных биологических ресурсов.

В целях долгосрочного управления водными биоресурсами, с учетом зарубежного опыта, впервые в Российской Федерации был введен долевым принцип распределения между пользователями квот на добычу (вылов) водных биоресурсов на долгосрочной основе.

Доли пользователей предполагалось устанавливать в процентном отношении от ежегодных объемов общего допустимого улова отдельных видов водных биологических ресурсов исходя из выделенных пользователям в последние годы объемов квот на вылов (добычу) этих ресурсов.

Впервые нормативное закрепление указанного принцип распределения промышленных и прибрежных квот получил в постановлении Правительства РФ от 20 ноября 2003 г. № 704 «О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов».

В соответствии с указанным постановлением Правительства РФ доли, определенные заявителям на федеральном и региональном уровнях, закреплялись за пользователями путем заключения с ними соответствующих договоров. Таким образом, после заключения указанных договоров между пользователями и органами государственной власти возникли договорные правоотношения.

С 2005 г. в соответствии с Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»<sup>1</sup> долевым и долгосрочный принцип распределения квот добычи (вылова) водных биоресурсов получил свое законодательное закрепление.

<sup>1</sup> См.: Пономарев М.В., Кичигин Н.В., Сиваков Д.О., Кузнецова Н.Д., Комментарий к Федеральному закону «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (постатейный). М., 2005. С. 68–69.

Законом было также предусмотрено, что доли рассчитываются на основании данных об объеме добытых (выловленных) ими водных биоресурсов за предыдущие пять лет. Таким образом, большие объемы стали получать более эффективные пользователи, наиболее полно осваивавшие выделенные им объемы квот<sup>1</sup>.

Доли квот добычи (вылова) водных биоресурсов в соответствии с Законом о рыболовстве закрепляются за пользователями путем заключения соответствующего долгосрочного договора. С одной стороны такого договора, орган государственной власти, с другой, — пользователь — юридическое лицо или индивидуальный предприниматель.

Право на долю это право пользователя на конкретную часть ежегодной общей промышленной квоты и право ее добычи. То есть право на долю есть имущественное право.

Также это право пользователя требовать от государства распределения ему закрепленной за ним части общей промышленной квоты, безусловно при наличии утвержденного на очередной год ОДУ по соответствующему виду водных биоресурсов и району их добычи, а также при отсутствии запретов рыболовства.

Таким образом, право на долю — это не только имущественное право, но и право требования, то есть обязательственное право.

Но оборот прав на природные ресурсы имеет свое специальное правовое регулирование. В соответствии со ст. 129 Гражданского кодекса РФ природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о природных ресурсах.

Законом о рыболовстве предусмотрена возможность перехода прав на добычу (вылов) водных биоресурсов.

Во-первых, переход права на добычу (вылов) водных биоресурсов от одного лица к другому лицу осуществляется в порядке универсального правопреемства, то есть реорганизации юридического лица (изменении его организационно-правовой формы) в соответствии с гражданским законодательством, если иное не предусмотрено Законом о рыболовстве.

При реорганизации юридического лица, обладателя доли квот добычи (вылова) водных биоресурсов, права на эту долю переходят к его универсальному правопреемнику в соответствии с передаточным актом или разделительным балансом в зависимости от вида реорганизации.

<sup>1</sup> См.: Кац Е.С. Развитие системы квотирования добычи (вылова) водных биологических ресурсов и иных форм их распределения между пользователями в Российской Федерации // Сб. тезисов докладов и выступлений на научно-практической конференции 13–14.04.2006, Москва /сост. С.А. Боголюбов, И.И. Широкопад, Д.О. Сиваков. М., С. 232–237.

Согласно ст. 57 Гражданского кодекса РФ реорганизация юридического лица может быть осуществлена в следующих формах: слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование.

Также переход права на добычу водных биоресурсов от одного лица к другому лицу путем продажи осуществляется на основании договора, заключаемого по результатам аукциона. Долгое время этот механизм по различным причинам никак не мог заработать.

В 2012 г. Росрыболовство провело аукцион по продаже передаваемого права на заключение договора о закреплении долей квот для промышленного рыболовства в Дальневосточном бассейне. На него были выставлены доли квот вылова кальмара, сайры, сельди.

Аукцион проходил в рамках оказания государственной услуги Федеральным агентством по рыболовству рыбохозяйственным организациям, поэтому все вырученные средства были перечислены в доход организации — обладателя права.

Прошедший аукцион должен положить начало развитию цивилизованного рынка оборота долей квот, формированию статистической базы стоимости долей квот, что в свою очередь будет способствовать развитию механизма залога долей квот.

Вместе с тем даже оборот долей в текущем его правовом регулировании имеет барьеры для развития.

Отсутствует правовой механизм перехода прав на добычу (вылов) водных биоресурсов, принадлежащих индивидуальным предпринимателям, аналогичный реорганизации юридических лиц.

Также действующая редакция Закона о рыболовстве не позволяет использовать механизм законодательства о банкротстве, то есть невозможен переход прав на добычу (вылов) водных биоресурсов при продаже всего имущественного комплекса должника.

Правовые барьеры приводят к другим проблемам, одна из которых сохранение в отрасли так называемых рантье, то есть обладателей долей квот, у которых вместе с тем отсутствуют средства производства (суда, орудия добычи и т.д.).

В СМИ от правоохранительных органов с достаточной регулярностью слышится, что проблема есть и не решается. При распределении долей квот в 2003 г. не имеющие собственного флота компании были наделены долями, благополучно их фактически передавали по различным правовым основаниям другим пользователям, не создавая при этом реальных производственных сил.

Средние цифры от 10 до 20% долей квот, находятся у пользователей, не имеющих собственных судов рыбопромыслового флота или береговых орудий лова. Но ситуация и значимость проблемы несомненно меняется. Есть динамика снижения этих показателей. Про-

исходит движение долей, о котором уже отмечалось, и такие компании поглощаются более эффективными пользователями.

Но проблема также и в том, что наряду с недобросовестными владельцами долей квот, которые реально не заинтересованы ни в чем, кроме как получить свою небольшую, а иногда и значительную сумму, «ренту» за передачу своего права третьим лицам, есть и другие добросовестные пользователи, которые столкнулись с определенными проблемами, в том числе правовыми, о некоторых я уже сказал. Некоторые наделенные долями квот организации также не имеют собственных средств производства, но являются частью холдингов объединений, у которых производственные возможности одних участников холдинга используется всеми членами такой группы.

Законодательство позволяет так построить бизнес, минимизировать налогообложение, пользоваться возможностью применения ЕСХН.

Таким образом, эту проблему надо рассматривать комплексно, в том числе в части оценки и преодоления предпосылок, которые вынуждают иногда хозяйствующие субъекты не расширять и не укреплять свое производство, сохранять небольшую численность предприятия.

Мы уже неоднократно об этом говорили, но от ассоциаций нет никаких предложений. Никаких.

Законодательство в целях упрощения движения долей должно быть уточнено. Необходимо исключить излишние административные барьеры в реализации пользователями своих прав на добычу (вылов) водных биоресурсов.

Вместе с тем исключение административных барьеров не надо путать с отказом государства от своих прав и обязанностей как собственника природных ресурсов. Изменения законодательства в этой сфере, в том числе в рамках готовящихся серьезных изменений гражданского кодекса, должны быть только в этом контексте. Имущественные права в сфере природных ресурсов должны иметь специальное регулирование, а не просто копировать гражданско-правовые механизмы. Мы говорим об обороте природных ресурсов, а не о купле-продаже ручек.

Необходимо повышать эффективность пользования водными биоресурсами.

Государство должно активно продолжать прекращать права на добычу пользователей, нарушающих условия договоров об их предоставлении.

В настоящее время по итогам оценки освоения 2009—2010 г. активно расторгаются договоры с неэффективными пользователями, не осваивающими предоставленные им водные биоресурсы.

Но цель не в наказании нерадивых, цель в необходимости отдать наиболее эффективным. Росрыболовство продолжит работу по подготовке управленческих решений в целях повышении эффективности

использования водных биоресурсов. И просим давать свои предложения.

В целях долгосрочного эффективного управления водными биоресурсами необходимы:

- четкие понятные, соответствующие реалиям стабильные законы и правила;
- действенная система государственного надзора (контроля) и иных в том числе внутрикорпоративных мер обеспечения соблюдения норм и правил;
- адекватный набор санкций и последствий привлечения к ответственности, направленных на предупреждение сдерживание и ликвидацию нарушения закона<sup>1</sup>.

Г.П. Шаляпин,

*помощник первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации,  
кандидат юридических наук*

### Особенности правоотношений при использовании прудов для целей рыбоводства

Многие рыбоводные хозяйства используют в своем производстве русловые и пойменные пруды. К последним можно отнести и те пруды, которые гидравлически не связаны с естественными водотоками и находятся на землях любого вида назначения. Часто арендаторы и пользователи рыбоводных прудов задают вопросы о том, какие необходимо иметь документы, дающие право на пользование водными ресурсами? При этом существуют ли отдельные требования для организаций, эксплуатирующих соответственно пойменные и русловые пруды с водоснабжением из поверхностных водных объектов?

В значительной степени проблемы правового регулирования водных правоотношений, начиная от общих представлений о водопользовании<sup>2</sup> и заканчивая конкретными случаями из практического опыта хозяйствующих субъектов<sup>3</sup>, подробно освещались известными исследователями права, такими как С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, Д.О. Сиваков. Вместе с тем мы также попробуем ответить на постав-

<sup>1</sup> См.: Сиваков Д.О. Проблемы правового регулирования рыбного хозяйства // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 58–66.

<sup>2</sup> Боголюбов С.А. Экологическое (природоресурсное) право: учебник для юридических вузов. М., 2010. С. 528; Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. М., 2003. С. 670.

<sup>3</sup> Боголюбов С.А., Сиваков Д.О. Водное законодательство в вопросах и ответах: науч.-практ. пособ. М., 2009. С. 320.

ленные вопросы и разобраться в том, почему предприниматели считают обременительным допуск рыбоводных хозяйств к водным ресурсам?

Возьмем за пример полносистемное товарное прудовое рыбоводное хозяйство с условным названием ООО «Карп», производственные мощности которого базируются на землях федерального водного фонда, а также на земельных участках сельскохозяйственного и промышленного назначения, часть из которых является собственностью общества, а другая — субъекта РФ (т.е. пруды расположены как на реке, так и в ее пойме). Подобный тип хозяйства является весьма распространенным и технологически ориентирован на производство готовой продукции от икры до взрослой рыбы. Наш выбор позволит рассмотреть детально разнообразие водных правоотношений в сфере прудового рыбоводства. В данном случае ООО «Карп» должен иметь следующие правоустанавливающие документы, позволяющие ему правомочно эксплуатировать пруды в рабочем режиме:

1) на русловые пруды, размещенные на землях водного фонда, необходимо иметь:

- договор на водопользование, дающий право на забор (изъятие) из реки определенного объема воды (на основании п. 1 ст. 11 Водного кодекса (ВК) РФ<sup>1</sup>);
- решение на право пользования водным объектом, позволяющего сброс воды обратно в реку (на основании п. 2 ст. 11 ВК РФ<sup>2</sup>);
- договор на право пользования рыбопромысловым участком (РПУ) для целей товарного рыбоводства (основание — ст. 18 и 33.3 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»<sup>3</sup> (далее — Закон о рыболовстве)). Исключением является отсутствие требования на получение последнего документа, в случае если вся выращиваемая в прудах рыба является собственностью ООО «Карп». Такое условие предусмотрено п. 2 Порядка определения границ рыбопромысловых участков, утвержденного приказом Росрыболовства от 22 апреля 2009 г. № 338<sup>4</sup>. Однако соблюсти его практически невозможно из-за гидравлической связи прудов с рекой, в которой также есть рыба, относящаяся к федеральной собственности (по ст. 10 Закона о рыболовстве);
- согласие органов рыбоохраны на осуществление хозяйственной деятельности и проведение работ, влияющих на водные

<sup>1</sup> Водный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Парламентская газета. 2004. № 241.

<sup>4</sup> Российская газета. 2009. № 124.

биоресурсы и среду их обитания (на основании ст. 50 Закона о рыболовстве).

2) на пойменных прудах, расположенных на землях сельскохозяйственного и промышленного или иного назначения, необходимо также иметь:

- договор на водопользование (п. 1 ст. 11 ВК РФ);
- решение на право пользования водным объектом (п. 2 ст. 11 ВК РФ).

То есть вопросы водопользования, в противовес расхожему мнению ряда предпринимателей, во втором случае решаются одинаково, вне зависимости от назначения земель, на которых размещаются пруды. Рыбоводное хозяйство может иметь эти пруды в собственности, арендовать их или быть пользователем согласно ВК РФ, в то время как русловые пруды нельзя взять в аренду или приобрести в собственность. В противном случае под это действие попал бы и участок реки, являющийся федеральной собственностью (ст. 8 ВК РФ). Гидротехнические сооружения (ГТС), из которых состоят русловые пруды (плотины, дамбы, водоспускные устройства и т.д.), также могут являться собственностью хозяйства, либо арендоваться или находиться в пользовании. При этом, несмотря на то что без перечисленных ГТС не может существовать ни один пруд, последние определены в ВК РФ как поверхностные водные объекты (ст. 5) и не отнесены к объектам недвижимости, право собственности на которые подлежит государственной регистрации в соответствии со ст. 131 ГК РФ<sup>1</sup> и ст. 1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»<sup>2</sup> (что подтверждено комментариями Минэкономразвития России<sup>3</sup>).

В некоторых странах рыбоводные пруды в водном законодательстве отнесены к имуществу как единое ГТС. Например, в Законе Республики Таджикистан от 22 декабря 2006 г. № 220 «О рыбоводстве»<sup>4</sup> понятие «пруды для рыбоводства» (ст. 1) трактуется как «специальные сооружения, где выполняется весь процесс производства от размножения рыб до получения товарной продукции». Согласно ст. 62 данного Закона водопользователи обязаны осуществлять строительство, реконструкцию, ремонт и восстановление искусственных прудов, а также содержать их в технически исправном состоянии. За это эффективный пользователь

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>3</sup> См.: Письмо Минэкономразвития России от 25.07.2011 № ОГ-Д23-588 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Ахбори Маджлиси Оли // РК. 2007. № 1. Ст. 28.

получает преимущественное право дальнейшего использования прудов на основании договора пользования или аренды. В ст. 16 Закона Литовской Республики от 27 июня 2000 г. № VIII-1756 «О рыболовстве»<sup>1</sup> дается право пользования прудом только владельцу ее головной плотины.

В России пользователь, арендатор или даже собственник дамб либо плотины на русловом пруду, проигрывая конкурс на заключение договора пользования РПУ, лишается возможности заниматься рыбозаведением на искусственном водоеме, созданном за счет его же собственных ГТС. Для решения указанной проблемы необходимо нормативно закрепить принцип — «чи ГТС — того и пруд, сформированный посредством этих сооружений», как это сделано в вышеупомянутых государствах. В противном случае законодательные требования<sup>2</sup> по соблюдению безопасности ГТС останутся невыполнимыми, а проблемы владельческой защиты данного вида имущества нерешенными<sup>3</sup>.

Известны случаи разделения комплексных рыбоводных хозяйств, подобных ООО «Карп», эксплуатирующих в едином технологическом процессе пойменные и русловые пруды одновременно. Первые пруды, как правило, размещаются на землях собственника, арендатора или их пользователя, но русловые пруды, относящиеся к объектам федерального водного фонда, по действующему законодательству о рыболовстве выставляются на конкурс. В итоге у них появляется новый «хозяин», несмотря на то что они входят в единые проекты (ТЭО, ТЭР)<sup>4</sup> предприятий, порой разработанные еще во времена Советского Союза. Также не принимается во внимание целевое назначение этих прудов и их технические особенности, требования к которым установлены соответствующими рыбоводно-технологическими нормативами<sup>5</sup>.

Кроме того, не всегда удается рыбоводным хозяйствам получить все необходимые правоустанавливающие документы на водопользование, так как их оформление не взаимосвязано, не имеет четкой регламентированной последовательности и зависит от субъективной

<sup>1</sup> Valstybes zinios, Vilnius, 27.11.2010. № 139–7116; 04.11.2010. № 142.

<sup>2</sup> См.: В Федеральном законе от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений».

<sup>3</sup> См.: Скловский К.И. Владение и владельческая защита. Право и экономика. 2000. № 2. С. 23–26; Степанов С.А. Недвижимое имущество в гражданском праве. М., 2004. С. 223; Толстой Ю.К. К учению о праве собственности. Правоведение. 1992. № 1. С. 15–17.

<sup>4</sup> См.: Гриневский Э.В., Каспин Б.А., Керштейн А.М. и др. Проектирование рыбоводных предприятий. М., 1990. С. 223.

<sup>5</sup> См.: Действующий приказ Минрыбхоза СССР от 24.03.1985 № 241 «Об утверждении Отраслевого сборника нормативно-технологической документации по товарному рыбоводству».

позиции органов власти. Например, в первом примере достаточно организации проиграть конкурс или по каким-либо причинам получить отказ от органов рыбоохраны на размещение производственных мощностей, чтобы лишиться права на водопользование.

Для устранения выявленных недостатков правового регулирования водных отношений необходимо разрешить доступ прудовым рыбоводным хозяйствам к водным ресурсам на основании одного из правоустанавливающих документов — решения о предоставлении водного объекта в пользование. При этом под понятием «доступ» мы подразумеваем забор воды из водных объектов для рыбоводных нужд и сброс этой воды из прудов обратно в водный объект.

**О.А. Ляпина,**

*профессор кафедры гражданского права и процесса  
Волжского института им. П.А. Столыпина Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ, кандидат юридических наук*

**С.О. Липилин,**

*аспирант Волжского института им. П.А. Столыпина  
Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ*

## Правовая охрана водной среды обитания биоресурсов:

### Россия и вызовы современности

На современном этапе развития перед человечеством стоит множество задач и вызовов, связанных с экологией. Каждое государство мира старается компетентно ответить на вновь возникающие проблемы, влияющие на состояние окружающей среды. В отечественном масштабе комплексным ответом на стоящие экологические вызовы явились утвержденные Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года. Документ предопределяет вектор экополитики сегодняшнего и завтрашнего дня в ключе сохранения и укрепления благоприятного состояния окружающей среды.

Проблемные ситуации постоянно возникают в сфере сохранения благоприятного состояния всех компонентов окружающей среды. Охрана ее водной составляющей, вне сомнений, будет всегда являться одним из ключевых направлений природоохранной политики России и мирового сообщества.

Не секрет, что водная среда служит «домом» для разнообразных биологических видов. Ухудшение экологического благополучия водного объекта напрямую влияет на существование биоресурсов, обитающих в нем. В связи с этим правовая охрана чистоты водной сре-

ды имеет ключевое значение для сохранения среды обитания биологических ресурсов.

Правовой путь регулирования охраны водных ресурсов позволяет создать нормативную основу и правовые механизмы противодействия негативным факторам и тенденциям в данной сфере. посредством введения и модернизации правовых норм и их надлежащего исполнения становится возможным минимизировать риски и компетентно отвечать на экологические вызовы современности.

Глобальные экологические катастрофы последних лет поставили перед человечеством вопросы необходимости совершенствования механизмов, в том числе и правовых, направленных на поддержание экологической безопасности водной среды как среды обитания биологических видов. События техногенного характера, произошедшие в Мексиканском заливе, и природного характера на АЭС «Фукусима», привели к значительному загрязнению водной среды экологически опасными компонентами, способными негативно воздействовать и на биологические ресурсы. Данные трагедии послужили тревожным сигналом не только в глобальном масштабе, но и в масштабе отдельных государств, к числу которых можно отнести Россию. Следует отметить, что в свете указанных событий Президентом РФ были высказаны требования о необходимости совершенствования как правовых механизмов, так и самого законодательства в сфере экологии с акцентированием внимания на вопросах возмещения вреда.

На сегодняшний день перед Российской Федерацией стоит задача проведения качественной и действенной государственно-правовой политики в области сохранения экологического благополучия водной среды. Вместе с тем возникают новые вызовы в природоохранной сфере. Они ставят вопросы модернизации отраслевых законодательных основ.

Существующие нормативные акты, к числу которых можно отнести Водный кодекс (ВК) РФ<sup>1</sup>, федеральные законы «Об охране окружающей среды»<sup>2</sup>, «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»<sup>3</sup>, «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»<sup>4</sup>, равно как подзаконные

<sup>1</sup> Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (в ред. от 6.12.2011) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 21.11.2011) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (в ред. от 6.12.2011) // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (в ред. от 21.11.2011) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

нормативные акты и ратифицированные нормативные акты международного характера, составляют правовую основу для ответа на экологические вызовы, стоящие перед Россией на современном этапе. Вместе с тем нельзя исключать ситуации, при которых указанные нормативные акты и действия по их реализации не смогут в полной мере обеспечить экологическую безопасность водной среды Российской Федерации.

Наравне с глобальными перед Россией стоят и национальные экологические вызовы в сфере сохранения водной среды как среды обитания биоресурсов. Указанные вызовы связаны с проблемами антропогенного воздействия на водную среду.

Не акцентируя общие аспекты загрязнения водной среды и причинения вреда биологическим ресурсам со стороны организаций, предприятий и иных субъектов промышленной деятельности, хотелось бы обратить внимание на проблему утилизации затопленных морских и речных судов (плавсредств). Примером в данном случае может служить ситуация, сложившаяся на территории Саратовской области.

По оценке специалистов, затонувшие суда являются источниками загрязнения водного объекта находящимися в них остатками горюче-смазочных материалов. В результате химического взаимодействия воды и металлов данные объекты негативно влияют на гидрохимические показатели водной среды в местах их расположения, способствуют заиливанию отдельных участков водоема, закрывают продуктивные площади дна, создают препятствия проведению мелиоративных работ, научно-исследовательскому и промышленному лову биоресурсов и их экологическому благосостоянию. Сложившиеся обстоятельства служат подтверждением нарушения положений ст. 3 и 56 ВК РФ.

Ситуация с затонувшими судами на территории субъекта РФ находилась и продолжает находиться в сфере надзора, осуществляемого Саратовской межрайонной природоохранной прокуратурой. В связи с указанными нарушениями и бездействием администраций муниципальных образований в сфере постановления затонувших судов на специальный учет, прокуратурой в адрес глав администраций были внесены представления об устранении нарушений природоохранного законодательства<sup>1</sup> и направлены иски в суды по данным фактам<sup>2</sup>. Следует отметить, что отсутствие специального учета не позволяет осуществить мероприятия по подъему затонувших судов с целью их утилизации.

<sup>1</sup> См.: Представление об устранении нарушений природоохранного законодательства, причин и условий, им способствующих в Администрацию Марковского муниципального района Саратовской области от 26.10.2007.

<sup>2</sup> Исковое заявление Саратовской межрайонной природоохранной прокуратуры в Марковский районный суд Саратовской области о постановке на специальный учет бесхозных судов от 30.11.2007.

По состоянию на 2012 г. в Волге в границах Саратовской области продолжают находиться затопленные плавсредства. Подъем указанных объектов затрудняется ввиду отсутствия правового регулирования данного вопроса на территории субъекта и, как следствие, отсутствия финансирования. Таким образом, затопленные суда продолжают оказывать негативное воздействие на водный объект как среду обитания биологических ресурсов в границах Саратовской территории. Аналогичная ситуация присутствует как в отдельных регионах Российского государства, так и в целом по стране.

Вред водной среде и ихтиофауне на сегодняшний день также причиняется таким источником загрязнения, как брошенные орудия лова водных биологических ресурсов. Данное явление в значительной степени обусловливается браконьерским промыслом на водных объектах Российской Федерации. Брошенные браконьерские сети в большинстве случаев имеют размер ячеи, не соответствующий государственным стандартам, что влечет гибель не только «взрослой» рыбы, но и мальков.

Для устранения негативного воздействия в отдельных случаях применяется метод траления, который очищает водную среду от брошенных сетей и иных орудий лова. Вместе с тем сам метод траления наносит значительный ущерб ихтиофауне, что само по себе является нарушением природоохранного законодательства. Таким образом, потребность в компетентной реализации правоохранительных мер в отношении поддержания благоприятной экологической обстановки водных объектов, а именно, мелиоративных мероприятий, ставит вопрос о необходимости замены отдельных методов, наносящих сопутствующий вред водной среде и ее обитателям. Указанная ситуация является одним из экологических вызовов настоящего времени.

Своевременная и качественная реализация мероприятий по улучшению показателей гидрологического, гидрогеохимического, экологического состояния водных объектов<sup>1</sup> способна приумножить положительные показатели состояния не только водной среды, но и ее обитателей.

Подводя итоги, необходимо отметить заинтересованность Российского государства в проведении компетентной правоохранительной политики в сфере экологии. Приведенные примеры экологических вызовов, стоящих перед Россией, отображают устойчивую взаимосвязь состояния водной среды и биологических видов, ее населяющих. Рассмотренные вызовы не являются столь масштабными, но вместе с тем не теряют значимости в природоохранной сфере. Разрешение

<sup>1</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 21.11.2011) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

проблем правотворческого и правоприменительного характера в рамках экологических вызовов позволит сохранить не только чистоту водных объектов, но и надлежащее состояние ихтиофауны.

**Н.С. Куделькин,**  
*научный сотрудник сектора эколого-правовых исследований ИГП РАН,  
кандидат юридических наук*

### Использование водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых

Основы осуществления использования водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых содержатся в ст. 52 Водного кодекса (ВК) РФ, которая, в свою очередь, отсылает как к иным статьям ВК РФ, так и к законодательству РФ о недрах.

Говоря о порядке использования водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых, в первую очередь следует обратить внимание на то, что в процессе осуществления добычи и разведки полезных ископаемых водные объекты могут подвергаться негативному воздействию, поэтому при ведении такой деятельности должны соблюдаться нормы по охране водных объектов, установленные ВК РФ.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 21 февраля 1992 г. № 2395 -1 «О недрах» отношения, связанные с использованием и охраной земель, водных объектов, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при пользовании недрами, регулируются соответствующим законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

Особого внимания также заслуживает ст. 11 ВК РФ, регулирующая порядок предоставления водных объектов в пользование, осуществляемое на основании договора водопользования или решения о предоставлении водного объекта в пользование. Согласно п. 6 ч. 2 водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, предоставляются в пользование для разведки и добычи полезных ископаемых на основании решений о предоставлении водных объектов в пользование. При этом согласно ч. 3 ст. 11 ВК РФ не требуется заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование в случае, если водный объект используется для разведки и добычи полезных ископаемых, строительства трубопроводов, дорог и линий электропередачи на болотах, за исключением болот, отнесенных к водно-болотным угодьям, а также болот, расположенных в поймах рек.

Говоря о подземных водных объектах, отметим, что они включаются в предмет отношений, регулируемых как ВК РФ, так и законодательством РФ о недрах. Согласно преамбуле Федерального закона «О недрах» сфера его действия распространяется на отношения, возникающие в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу соляных озер и заливов морей.

Использование болот в целях добычи торфа и других полезных ископаемых также имеет свои особенности. Согласно ч. 2 ст. 52 ВК РФ в процессе добычи торфа и других полезных ископаемых в результате полной или частичной выработки торфа, полной или частичной замены его материалами естественного или техногенного происхождения, в том числе подстилающими болото отложениями, болото либо его часть может утрачивать режим водного объекта. Также в ч. 2 указанной статьи закреплена обязанность лиц, занимающихся добычей полезных ископаемых, после окончания использования болота или его части провести рекультивацию данного объекта, которая должна быть выполнена преимущественно путем обводнения и искусственного заболачивания.

Отметим, что одной из основных целей рекультивации болот является предотвращение торфяных пожаров, которые являются видом лесных пожаров, при которых горят слои торфа и корни деревьев. Лесные пожары подразделяют на верховые, низовые и почвенные (торфяные). Пожар распространяется со скоростью до нескольких метров в сутки. Часто торфяные пожары представляют собой стадию развития низовых пожаров, либо переходят в низовой пожар при раздувании их ветром. При выгорании почвы под деревьями последние беспорядочно падают.

Торф может самовозгораться, если его влажность меньше 40%. В период массовых пожаров 2010 г. влажность торфа оценивалась в 28–30%.

По мнению специалистов, обводнение ранее осушенных торфяников способно предотвратить их дальнейшее возгорание. Заместитель декана факультета почвоведения МГУ Владимир Гончаров считает, что требуется перенять западный опыт по двустороннему регулированию водного режима (в зависимости от наличия засухи или обилия влаги пропускать нужное количество воды, чтобы избежать высыхания или затопления земель). По его данным, в Голландии таким образом регулируется влажность 80% торфяных земель, а в Финляндии — 100%<sup>1</sup>. По заявлению зам. главы правительства Московской области Николая Пищева, на обводнение и строительство основных гидротехнических сооружений и другие работы в 2012–2013 гг. Подмосквовью

<sup>1</sup> <http://www.kartravel.ru/oxota.html> (25.05.2011).

требуется 200,5 млрд руб. И это пока предварительные цифры. По его словам, всего до 2013 г. нужно обводнить 65 тыс. га торфяников<sup>1</sup>.

Также отметим, что болота как ценный природный объект подлежат особым мерам правовой охраны. В частности, согласно ст. 57 ВК РФ, загрязнение и засорение болот отходами производства и потребления, загрязнение их нефтепродуктами, ядохимикатами и другими вредными веществами запрещаются. Осушение либо иное использование болот или их частей не должно приводить к ухудшению состояния неиспользуемых частей этих болот, других водных объектов и к истощению вод.

**В.Э. Чуркин,**

*заместитель заведующего кафедрой земельного права  
Государственного университета по землеустройству,  
кандидат юридических наук, доцент*

### Установление и соблюдение границ зон с особыми условиями использования территорий

1. Водные объекты образуют целый ряд зон с особыми условиями использования территорий — береговая полоса, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового назначения, водоохранные зоны, нерестозащитные полосы и др. Все эти зоны, за исключением береговой полосы, устанавливают серьезные ограничения на хозяйственную деятельность земельных участков, попадающих в границы данных зон. В отношении береговой полосы применяется режим земель общего пользования с запретом приватизации земельных участков в ее границах.

2. Обязанностью землепользователей является соблюдение существующих природоохранных и экологических требований. Сведения об обременениях земельного участка должны содержаться в материалах государственного кадастра недвижимости, на основании которых осуществляется государственная регистрация соответствующих обременений. Возникает проблема соблюдения требований по ограничению хозяйственной деятельности в том случае, если учетные и регистрационные документы не содержат сведений о фактически существующих зонах.

3. Зоны с особыми условиями использования территорий не являются объектами кадастрового учета, и учет сведений о них не предусмотрен ст. 7 Закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государствен-

<sup>1</sup> <http://www.mk.ru/social/article/2011/05/27/592877-rossiya-opyat-igraet-s-ognem.html> (25.05.2011).

ном кадастре недвижимости». Несмотря на обязательный характер соблюдения обременений землепользователями, обязанности учета данных зон в законодательстве о государственном кадастре недвижимости не содержится.

4. Зоны с особыми условиями использования территорий являются объектами землеустройства в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве». К сожалению, изъятие ряда землеустроительных действий из сферы регулирования законодательства о землеустройстве привело к тому, что оставшиеся в данном законе нормы не имеют выраженной связи с учетными и регистрационными действиями. Так, включение в Земельный кодекс РФ гл. 1.1, посвященной образованию земельных участков, а в Закон «О государственном кадастре недвижимости» норм о межевании земельных участков преследует цель образования и учета земельных участков как объектов недвижимого имущества. Зоны с особыми условиями использования территории, обеспечивающие особую охрану природных объектов, в том числе водных объектов, по сути остались невостребованными с точки зрения кадастрового учета.

5. В настоящее время сведения о зонах с особыми условиями использования территорий содержатся в Государственном фонде данных, полученных в результате проведения землеустройства, регламентированном постановлением Правительства РФ от 11 июля 2002 г. № 514 «Об утверждении Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства».

Ведение данного фонда является обязанностью Росреестра. Однако, как показывает практика, актуальная информация о зонах с особыми условиями использования территорий в данном фонде отсутствует, так как непосредственного значения для кадастрового учета и государственной регистрации не имеет. Фактически субъекты, в чьих интересах или в чьем ведении находятся соответствующие зоны, сами заинтересованы в том, чтобы не только внести сведения о зонах в Государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства, но и произвести с зоной действия, предусмотренные Законом «О государственном кадастре недвижимости», которые позволят внести сведения в Государственный кадастр недвижимости. То есть установление особыми условиями использования территорий требует выполнение действий, необходимых для учета недвижимого имущества.

6. Для того чтобы особыми условиями использования территорий не только устанавливались, но и соблюдались, необходимо восстановить нормы Закона о землеустройстве в части территориального планирования и установить порядок кадастрового учета этих зон.

Это обеспечит режим особого использования земельных участков, попадающих в границы данных зон, а также позволит оперативно вносить актуальные сведения об обременениях земельных участков в кадастр, а собственникам земельных участков и землепользователям соблюдать установленные обременения.

О.А. Золотова,

*научный сотрудник отдела аграрного  
экологического и природоресурсного законодательства ИЗиСП*

### Правовой режим земель зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения

У водных объектов, которые являются источниками питьевого водоснабжения, устанавливаются зоны санитарной охраны (ЗСО). Их правовой режим регулируется постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 14 марта 2002 г. № 10 «О введении в действие санитарных правил и норм «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПин 2.1.4.1110-02». ЗСО организуются в составе трех поясов. Первый пояс (строгого режима) включает территорию расположения водозаборов, площадок всех водопроводных сооружений и водопроводящего канала. Его назначение — защита места водозабора и водозаборных сооружений от случайного или умышленного загрязнения и повреждения. Второй и третий пояса (пояса ограничений) включают территорию, предназначенную для предупреждения загрязнения воды источников водоснабжения. Санитарная охрана водоводов обеспечивается санитарно-защитной полосой. В каждом из трех поясов, а также в пределах санитарно-защитной полосы, соответственно их назначению, устанавливается специальный режим и определяется комплекс мероприятий, направленных на предупреждение ухудшения качества воды. Режим охранной зоны включает ограничения в использовании земель в границах поясов ЗСО. Так, на территории первого пояса ЗСО не допускаются посадки высокоствольных деревьев, все виды строительства, не имеющие непосредственного отношения к водопроводным сооружениям. Бурение новых скважин и новое строительство, связанное с нарушением почвенного покрова, производится при обязательном согласовании с центром государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

Во втором поясе ЗСО не допускается размещение кладбищ, скотомогильников, полей ассенизации, полей фильтрации, навозохранилищ, силосных траншей, животноводческих и птицеводческих

предприятий и других объектов, обуславливающих опасность микробного загрязнения вод; применение удобрений и ядохимикатов; рубка леса главного пользования и реконструкции. Запрещается использование земельных участков в пределах прибрежной полосы шириной не менее 500 м, которое может привести к ухудшению качества или уменьшению количества воды источника водоснабжения.

Организации ЗСО предшествует разработка ее проекта, в который включаются: определение границ зоны и составляющих ее поясов; план мероприятий по улучшению санитарного состояния территории ЗСО и предупреждению загрязнения источника; правила и режим хозяйственного использования территорий трех поясов ЗСО. Принципиальное решение о возможности организации ЗСО принимается на стадии проекта районной планировки или генерального плана при выборе источника водоснабжения. В генеральных планах застройки населенных мест ЗСО указываются на схеме планировочных ограничений.

Как показывает практика осуществления государственного санитарного надзора в 2008 г., 17,4% источников питьевого водоснабжения не имеют нормативной зоны строгого режима (первый пояс ЗСО)<sup>1</sup>. В 2009—2010 гг. в Самарской области 150 источников (15,1%), обеспечивающих население централизованным водоснабжением, не имели таких зон. В результате проверок выявлено, что необходимый режим в трех поясах ЗСО соблюдается на 690 источниках (71,1%). Основными нарушениями являются отсутствие ограждения и охраны в первом поясе ЗСО источников питьевого водоснабжения, недостаточность мероприятий по санитарному благоустройству и очистке территории населенных мест и других объектов, расположенных в ЗСО (оборудование канализацией, устройство водонепроницаемых выгребов, организация надлежащего обращения отходов производства и потребления, отвода поверхностного стока).

Анализ судебной практики показывает, что наиболее частыми нарушениями режима охранных зон являются нарушения в ЗСО источников питьевого водоснабжения. Так, факты несоблюдения режима ЗСО выявлены в Волго-Вятском<sup>2</sup>, Восточно-Сибирском<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> <http://63.rospotrebnadzor.ru/directions/nadzor/sreda/38454/>

<sup>2</sup> См.: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 31.03.2011 по делу № А28-9297/2010; постановление ФАС Волго-Вятского округа от 12.04.2011 по делу № А43-18785/2010; постановление ФАС Волго-Вятского округа от 27.04.2011 по делу № А28-8925/2010.

<sup>3</sup> См.: Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 30.08.2011 по делу № А33-491/2011.

Западно-Сибирском<sup>1</sup>, Поволжском<sup>2</sup>, Северо-Кавказском<sup>3</sup> округах. В соответствии с определением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 13 октября 2010 г. № ВАС-11815/10, было отказано в пересмотре в порядке надзора дела о признании недействительными аукциона на получение права пользования недрами, так как в извещении о проведении аукциона не было указано, что выставляемый на аукцион участок недр находится в санитарной зоне городского водозабора, где разработка недр запрещена.

На наш взгляд, выявленные нарушения режима ЗСО подтверждают несоблюдение режима земель охранной зоны и требуют усиления контрольно-надзорных мероприятий, как за лицами, устанавливающими охраняемые зоны, так и за лицами, осуществляющими хозяйственную деятельность в их границах.

Отметим, что несмотря на некоторые положительные тенденции в целом, например, в Самарской области сохраняется неудовлетворительная ситуация с разработкой и утверждением проектов ЗСО питьевых источников. Так, на конец 2009 г. в области санитарно-эпидемиологические заключения на проекты ЗСО имели лишь 107 водозаборов (10,8% от общего числа). Всего 7,7% источников централизованного водоснабжения области (77 источников) на 1 января 2010 г. имели утвержденный в установленном порядке проект ЗСО.

Однако в пункте 1.17 СанПиН 2.1.4.1110–02 специально оговорено, что отсутствие утвержденного проекта ЗСО не является основанием для освобождения владельцев объектов, расположенных в границах ЗСО, организаций, индивидуальных предпринимателей, а также граждан от выполнения требований, предъявляемых указанным СанПиН. Следовательно, само по себе отсутствие утвержденного проекта ЗСО источников водоснабжения не может свидетельствовать о том, что на земельные участки, попадающие в указанные зоны в соответствии с требованиями СанПиН, не распространяются ограничения, установленные законом. Судебная практика складывается именно таким образом<sup>4</sup>. С одной стороны, подобный подход

<sup>1</sup> См.: Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 06.09.2011 по делу № А75-11034/2010; постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 15.09.2011 по делу № А75-11922/2010.

<sup>2</sup> См.: Постановление ФАС Поволжского округа от 08.02.2011 по делу № А12-14907/2010; постановление ФАС Поволжского округа от 20.09.2011 по делу № А12-1258/2011.

<sup>3</sup> См.: Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 18.01.2012 по делу № А32–11356/2011.

<sup>4</sup> См.: Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 24.08.2010 г. по делу № А41-7440/10; определение Московского областно-

обоснован, в первую очередь, в связи со значимостью источников водоснабжения и очевидной необходимостью их охраны. Однако, как показывает практика, наличие такой нормы в законодательстве не приводит к соблюдению режима ОЗ и не позволяет достигнуть желаемой цели охраны водных объектов. С другой стороны, такая норма ставит собственников и пользователей земельных участков, которые находятся вблизи таких водных объектов, в положение, когда они обязаны обеспечивать охрану источников водоснабжения в отсутствие установленных границ и режима ЗСО.

Необходимо отметить, что законодательством не предусматривается обязательность закрепления границ ЗСО на местности, что, безусловно, не способствует соблюдению режима данного вида охраняемых зон.

Таким образом, можно утверждать о фактах систематического нарушения правового режима ЗСО источников питьевого водоснабжения. Они наблюдаются как на стадии разработки проектов ЗСО, так и на этапе их реализации. По нашему мнению, для решения указанных проблем необходимо внести в СанПиН 2.1.4.1110–02 изменения об обязательности утверждения проекта ЗСО и установления на местности границ ЗСО. Требуется развитие механизма осуществления ведомственного и прокурорского надзора по отношению к соблюдению норм санитарно-защитной охраны и режима земель охраняемых зон.

В правоприменительной практике сложилась устойчивая тенденция к смешению понятий водоохранная зона и ЗСО источников питьевого водоснабжения. В судебных решениях допускается приравнивание ЗСО к водоохранной зоне<sup>1</sup>. Задача ЗСО источников питьевого водоснабжения, в том числе, состоит и в охране водного объекта. Однако цели установления ЗСО и водоохраняемых зон имеют принципиальные различия: первые создаются с целью санитарной охраны от загрязнения источников водоснабжения, а также территорий, на которых они расположены. Водоохраняемые зоны — с целью предотвращения загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. Не все водные объекты являются источниками питьевого водоснабжения, соответственно, не у всех из них устанавливаются

го суда от 10.03.2011 по делу № 33-1759; определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 17.02.2010 № ВАС-1096/10; постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 11.11.2010 по делу № А31-2736/2010.

<sup>1</sup> Там же.

ЗСО. Напротив, водоохранные зоны имеются у всех без исключения водных объектов. Следовательно, ЗСО источников питьевого водоснабжения и водоохранная зона не являются равнозначными.

Л.П. Хромова,

юрисконсульт ООО «Экстроймонтаж», соискатель ИЗиСП

### Правила землепользования и застройки: обеспечение режима зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового назначения

В настоящее время питьевое и хозяйственно-бытовое водоснабжение является одним из элементов целостной системы обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности населения, от которых зависит уровень его санитарно-эпидемиологического благополучия, состояние здоровья настоящего и будущих поколений, а также состояние природной среды.

Вместе с тем серьезные затруднения могут возникнуть в процессе реализации поставленных государством задач по осуществлению обустройства зон санитарной охраны (ЗСО) источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также по обеспечению соблюдения режима их использования<sup>1</sup> на основании документов градостроительного зонирования — Правил землепользования и застройки (далее — Правила). Результат этих затруднений — неудовлетворительное качество питьевой воды.

Например, в 2010 г. из 1979 поверхностных источников централизованного питьевого водоснабжения Российской Федерации не соответствуют санитарно-эпидемиологическим нормативам и правилам 36,8%, в том числе из-за отсутствия их зон санитарной охраны — 32,4%. В части, касающейся 100 578 подземных источников, такое несоответствие зафиксировано по отношению к 16,4% из них, в том числе — 12,9% из-за отсутствия зоны санитарной охраны. При этом доля поверхностных водных источников, имеющих утвержденный в установленном на то уполномоченным органом публичной власти порядке проект ЗСО составляет 30,7%, подземных источников — 17,9%<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4362.

<sup>2</sup> См.: О санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации в 2010 г. М., 2011. С. 54. С. 59.

В связи с тем что ЗСО являются разновидностью зон с особыми условиями использования территорий (ЗООИТ), виды которых определены ст. 1 Градостроительного кодекса РФ<sup>1</sup> (ГрК РФ), то характеристики ЗСО должны включаться в положения о территориальном планировании, которые содержатся в схемах территориального планирования РФ, субъектов РФ, а также в генеральных планах поселений и городских округов, утверждаемых соответствующими органами публичной власти. ГрК РФ не раскрывает содержание понятия «характеристики ЗООИТ» и, соответственно, «характеристики ЗСО». Содержание этих понятий отсутствует и в иных нормативно-правовых актах. Вместе с тем в научной литературе справедливо высказано мнение об отнесении ЗСО к зонам с ограниченным режимом природопользования. Отсюда формирование подхода — что при характеристике таких зон необходим учет положений федеральных законов и иных нормативно-правовых актов<sup>2</sup>.

Полагаем, что указанные характеристики должны содержаться в отдельном нормативном правовом акте, которым утверждается уже согласованный с органами государственной власти проект ЗСО. Такой вывод следует из анализа норм законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, которыми закреплено, что установлением границ ЗСО и составляющих ее трех поясов охраны, а также режима хозяйственного использования территорий, входящих в ЗСО, является утверждение проекта ЗСО нормативным правовым актом органа исполнительной власти субъекта РФ<sup>3</sup> или органа местного самоуправления в пределах переданных ему полномочий на основании закона субъекта РФ<sup>4</sup>, при условии наличия на него положительного санитарно-эпидемиологического заключения. Использование водного объекта для указанных целей без такого заключения не допускается. При этом речь идет о проектах ЗСО, разрабатываемых как для поверхностных, так и для подземных источников водоснабжения.

<sup>1</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч.1). Ст. 16.

<sup>2</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / отв. ред. О.Л. Дубовик. Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2010 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Указанные органы публичной власти, согласно требованиям норм п. 6 ст. 15 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», обязаны представить в орган кадастрового учета необходимые документы для внесения сведений о ЗСО в государственный кадастр недвижимости как ЗОУИТ.

Границы ЗСО должны отображаться лишь на картах, включаемых в состав материалов по обоснованию указанных документов территориального планирования и их отображение не предусматривается в документах территориального планирования, поскольку материалы по обоснованию документов территориального планирования не являются составной частью таких документов.

Согласно п. 3, п. 9 ст. 31 ГрК РФ Правила должны соответствовать требованиям указанных документов территориального планирования, что связано с обязательным их учетом при подготовке и утверждении Правил, а также последующей реализацией Правил в процессе предоставления и использования земельных участков.

Таким образом, устанавливая в процессе градостроительного зонирования виды разрешенного использования земельных участков в пределах каждой территориальной зоны, в состав которой могут входить ЗСО или их части, и, определяя основу правового режима таких земельных участков, градостроительный регламент Правил в данном случае должен закрепить ограничения на использование земельных участков в пределах ЗСО уже установленные в нормативном правовом акте органа публичной власти регионального или местного уровня.

Соответственно в случае отсутствия утвержденных в установленном порядке проектов ЗСО, Правила могут быть приняты:

- с картой градостроительного зонирования, не имеющей отображенных границ территорий ЗСО;
- с видами разрешенного использования земельных участков из состава территорий ЗСО, не соответствующими требованиям норм природоресурсного и природоохранного законодательства, а также законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, определяющих режим использования указанных зон.

Причиной возникающих проблем является неисполнение индивидуальными предпринимателями, физическими и юридическими лицами, осуществляющими эксплуатацию водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, обязанностей по организации и эксплуатации ЗСО, которые включают в себя разработку проекта ЗСО и последующее получение на него санитарно-эпидемиологического заключения, предусмотренных нормами п. 3 ст. 18 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ

«О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>1</sup>, а также нормами СанПиН 2.1.4.1110-02<sup>2</sup>.

Полагаем, что имеющие место меры административной ответственности, которые могут применяться по факту нарушений в результате проверок органами государственного контроля и надзора за использованием и охраной таких объектов, недостаточны. Поскольку использование поверхностных водных объектов для указанных целей может осуществляться согласно договорам водопользования, заключаемым с органами публичной власти всех уровней в пределах их полномочий, установленных водным законодательством, то одним из условий такого договора, сформулированного в виде императивных требований законодательства в отношении будущего пользователя поверхностным водным объектом, может быть не только разработка проектов ЗСО и их согласование с уполномоченными государственными органами, но и обязательность проведения иных природоохранных мероприятий. Для действующих договоров такие условия могут быть приняты в форме дополнительного соглашения. В этом случае неисполнение договорных обязательств эксплуатирующими водные объекты субъектами повлечет их гражданско-правовую ответственность. На сегодняшний день такие условия договора водопользования законодательством не предусмотрены<sup>3</sup>.

Сложности применения указанного механизма могут быть связаны с высокой стоимостью работ по проектированию ЗСО. Так, ориентировочная стоимость проектирования ЗСО в составе трех поясов, включающая стоимость землеустроительных работ и определение границ ЗСО для одного источника водоснабжения, по данным института ВОДГЕО, составляет не менее 10 млн руб.<sup>4</sup> В связи с чем следует согласиться с мнением, высказанным в юридической литературе о том, что плата за пользование водным объектом может быть установлена в зависимости от расходов хозяйствующих субъектов на такого рода охранные мероприятия<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

<sup>2</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14.03.2002 № 10 «О введении в действие Санитарных правил и норм «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02» // Российская газета. 2002. № 81.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 12.03.2008 № 165 «О подготовке и заключении договора водопользования» // СЗ РФ. 2008 № 11 (ч. I). Ст. 1033.

<sup>4</sup> Обустройство зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения. Аналитический материал Российской Ассоциации водоснабжения и водоотведения // Вода Magazine. 2011. № 7. С. 33.

<sup>5</sup> Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) С.А. Боголюбов, Г.А. Волков, Д.О. Сиваков / отв.ред. С.А. Боголюбов. М., 2010. С. 16.

Таким образом, для водных отношений в исследуемой сфере перво-степенную важность должно приобретать их целенаправленное государственное регулирование. Например, в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по вопросам совместного ведения и осуществляемым самостоятельно за счет средств регионального бюджета относится решение вопросов по осуществлению нормативно-правового регулирования отдельных вопросов в сфере водных отношений, которые отнесены водным законодательством РФ к полномочиям субъекта РФ, а именно — разработка, утверждение и реализация программ субъектов РФ по использованию и охране водных объектов или их частей, расположенных на территориях субъектов РФ (далее — Программа). Программами может быть предусмотрена разработка проектов ЗСО для эксплуатируемых централизованных источников водоснабжения на основе анализа сведений, получаемых в результате ведения государственного мониторинга водных объектов, а также с учетом первоочередных мероприятий, направленных на охрану водных объектов, как частично, так и полностью, за счет средств регионального и муниципального бюджетов, при этом сохраняя предусмотренный изначально уровень платы за пользование поверхностным водным объектом.

Соответственно в целом должна быть выработана государственная стратегия платежей за пользование водными объектами, учитывающая, в том числе и расходы, связанные с их охраной.

В части, касающейся разработки проектов ЗСО для подземных источников водоснабжения, ее осуществление может быть непосредственно предусмотрено лицензией на пользование недрами для добычи подземных вод. Сказанное следует из норм п. 9 ст. 12 Закона от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», относящими к содержанию указанного вида лицензии и ее неотъемлемых составных частей, в том числе и условий выполнения установленных законодательством требований по охране окружающей среды<sup>1</sup>. При этом в лицензию на пользование недрами для указанных целей в качестве ее неотъемлемой составной части включается описание границ участка недр, в котором указываются и границы ЗСО строгого режима<sup>2</sup>.

Отмеченные требования носят общий характер, в связи с чем представляется необходимым закрепить на федеральном уровне условие, включаемое в содержание лицензии и связанное с исполнением обязанности по разработке проекта ЗСО. Такого рода условие соответствует одной из поставленных задач в сфере государственной системы лицен-

<sup>1</sup> См.: Закон от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 03.05.2012 № 429 «Об утверждении Положения об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2445.

зирования пользования недрами по обеспечению экологических и других интересов населения, в частности, интересов в сфере его санитарно-эпидемиологического благополучия, поскольку закрепленная упомянутым законом возможность договорного регулирования отношений по пользованию недрами для указанных целей носит, как справедливо отмечено в юридической литературе, вспомогательный характер<sup>1</sup>. Для целей разработки ЗСО в качестве стимулирующих мер, уже на этапе процесса проведения конкурсов (аукционов) могут применяться условия платежей либо скидки, устанавливаемые по каждому объекту лицензирования и впоследствии фиксируемые в лицензии, что уже предусмотрено законодательством о недрах<sup>2</sup>. Для действующих лицензий указанные требования могут применяться при внесении изменений и дополнений в лицензию на право пользования недрами для указанных целей.

Полагаем, что предложенные меры найдут свое отражение в действующем законодательстве и будут способствовать его эффективности.

В.А. Евсегнеев,

*доцент Академии повышения квалификации работников строительства и жилищно-коммунального комплекса при Министерстве регионального развития РФ, кандидат юридических наук*

### Комплекс защитных сооружений Санкт-Петербурга: правовые проблемы

При выборе новой столицы России Петром Первым, вероятно, не учитывались природно-климатические особенности местности, на которой был заложен город. Государственные стратегические интересы «прорубить окно в Европу» при принятии решения, где строить город, следует полагать, были преобладающими. А город и территория, на которой он расположен, практически ежегодно в течение всего периода его истории подвергались и подвергаются различного рода опаснейшим стихийным бедствиям природного характера — наводнениям<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Жариков Ю.Г. Новое в российском законодательстве о недрах // Законодательство и экономика. 2000. № 7.

<sup>2</sup> См.: Постановление ВС РФ. 1992 № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1917.

<sup>3</sup> Об отслеживании наводнений см.: Комментарий к Федеральному закону «О гидрометеорологической службе» / под ред. С.А. Боголюбова, А.И. Бедрицкого. СПб., 2003. С. 268; Евсегнеев В.А. Российское и зарубежное законодательство о защите населения и территорий от наводнений. М., 2003. С. 224.

Вот уже 309-летняя история Санкт-Петербурга есть вместе с тем и история его борьбы с наводнениями. За указанные 309 лет его существования зарегистрировано более 309 случаев подъема уровня воды с высотой подъема на 150 см выше ординара (ординар у Горного университета выше на 11 см уровня Балтийского моря) или выше отметки в 161 см в Балтийской системе высот (БС.). (В настоящее время ординаром является Кронштадтский футшток.) Последнее морское нагонное наводнение, до ввода в эксплуатацию Комплекса защитных сооружений (КЗС), было зафиксировано 16 ноября 2010 г. с высотой подъема воды выше ординара на 187 см. В среднем, по расчетам, морским нагонным наводнениям Санкт-Петербург подвергался один раз в год. В некоторые годы и даже целые периоды лет таких наводнений вообще не было. В период с 1803 по 1821 гг. в течение 19 лет не было ни одного морского нагонного наводнения. А в некоторые годы, например, в 1863 г. их было 8, в 1874 г. также было зарегистрировано 8 наводнений, а в одном только 1983 г. их было 10.

Основываясь на материалах многолетних исследований как зарубежных, так и российских специалистов в этой области, необходимо отметить, что возникновение и формирование больших подъемов воды в Невской губе Финского залива, которые и вызывают наводнения в Невской губе и Санкт-Петербурге, происходят в результате сложного взаимодействия метеорологических, гидрологических процессов, действующих в зоне Балтийского моря и физико-географических условий.

Эти процессы связаны с нарушением равновесия водных масс Балтийского моря и Финского залива при прохождении циклонов (воздушные вихревые системы с центром пониженного давления), вызывающие образование так называемой «длинной волны» в Балтийском море с ветровыми нагонами и сейшевыми колебаниями в Финском заливе.

Названные факторы как «длинная волна», сейшевые колебания, ветровые нагоны и встречное течение Невы и являются основными слагающими, вызывающими морские нагонные наводнения Невской губе, в Санкт-Петербурге. Они также положены в основу расчетов высоты подъемов уровня воды в Финском заливе и Невской губе и математических моделей по прогнозированию наводнений и защите от их вредного воздействия.

Борьба с морскими нагонными наводнениями в Санкт-Петербурге, начатая Петром I в 1703 г., завершилась через 308 лет вводом в эксплуатацию 12 августа 2011 г. КЗС Санкт-Петербурга от наводнений, строительство которых осуществлялось согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 августа 1979 г. № 745 «О строитель-

стве сооружений защиты Ленинграда от наводнений»<sup>1</sup>. Также по распоряжению Правительства РФ от 29 декабря 2006 г. № 1854<sup>2</sup> утверждена Программа завершения строительства КЗС г. Санкт-Петербурга от наводнений с внесенными в нее в последующем изменениями распоряжением Правительства РФ от 10 декабря 2009 г. № 1899-р в части объемов финансирования и сроков выполнения работ<sup>3</sup>.

Первоначально общая координация все видов работ по КЗС возлагалась на Министерство энергетики СССР. На момент окончания строительства КЗС эти функции исполняло Министерство регионального развития РФ. Сооружения введены в эксплуатацию 12 августа 2011 г.

В своем выступлении Председателем Правительства РФ было заявлено: «В результате ее завершения город получит не только защиту от своей извечной беды, от наводнений, но и улучшение экологической ситуации. Потому что по дамбе пройдет оставшаяся часть кольцевой дороги. Поэтому это событие важно не только для петербуржцев, но и для всех граждан нашей страны, которые любят Северную столицу, которые любят этот уникальный музей под открытым небом. Потому что теперь транзит будет направлен не через центр города, а в объезд его. Это значит, что улучшится экологическая ситуация в городе, это значит, что не будут разрушаться от тряски, при прохождении крупногабаритных грузов, уникальные памятники архитектуры, которыми мы все гордимся»<sup>4</sup>.

КЗС — инженерное гидротехническое сооружение, зарегистрированное в реестре как гидротехническое сооружение II класса опасности для защиты Санкт-Петербурга от морских нагонных наводнений с подъемом уровня воды до отметки +4,55 м над БС. Общая протяженность КЗС составляет 25,4 км, из них 22,2 км проходят по акватории Финского залива, с предоотращением возможного ежегодного ущерба в 94 млн долл.

КЗС расположен на условной границе водораздела Невской губы и Восточной части Финского залива; состоит их одиннадцати каменно-земляных дамб, протяженностью 23,4 км, шести водопропускных сооружений, оборудованных 64 (шестьдесят четыре) опускными сегментными затворами шириной 24 м каждый, с отметкой верха затвора +1, 5 м над уровнем БС, общей протяженностью (проточностью) 1792 м, современной шестиполосной автомобильной дороги шириной 29 м, расположенной на отметке 6,5 м над уровнем Балтийского моря, пропускной способностью не менее 30 000 автомобилей в день, двух судопропускных сооружений С-1, С-2.

<sup>1</sup> <http://dambaspb.ru/about/construction>

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2007. № 2. Ст. 393; 2008. № 50. Ст. 5982.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2009. № 50. Ст. 6143.

<sup>4</sup> Российская газета. 2011. № 5554(18).

Основное целевое назначение инженерных судопропускных сооружений КЗС:

- сохранение естественного водообмена между Невской губой и Финским заливом на Северном и Южном участках Невской губы;
- защита Санкт-Петербурга от морских нагонных наводнений;
- решение иных хозяйственных задач<sup>1</sup>.

Правовые проблемы КЗС тесно связаны с основными функциональными задачами, которые эти сооружения решают:

- улучшение экологической обстановки в акватории Невской губы путем регулирования проточности на водопропускных сооружениях;
- непосредственно защита Санкт-Петербурга от морских нагонных наводнений;
- создание новых территорий для застройки, рекреационных зон Санкт-Петербурга;
- эксплуатация участка кольцевой автомобильной дороги вокруг Санкт-Петербурга с выводом транзитного транспорта в обход города и оздоровлением экологии, пропуск судов через судопропускные сооружения С-1 и С-2, наземная транспортная связь Кронштадта с материком, создание западной границы Большого порта Санкт-Петербурга;

По состоянию на 1977 г., на протяжении всей почти 300-летней истории Санкт-Петербурга (Ленинграда) непосредственно перед началом строительства КЗС все бытовые стоки (100%) около 4 млн куб. м почти 5-миллионного города Ленинграда и его предприятий вообще никогда и никоим образом не очищались, напрямую, без какой-либо предварительной очистки (за некоторыми исключениями) сбрасывались в Неву и Невскую губу. За счет течения р. Невы они уносились в Балтийское море, где под воздействием соленых морских вод происходило их естественное обеззараживание.

Такое состояние дел и нежелание учитывать опасность подобной экологической ситуации угрожало в буквальном смысле экологической катастрофой не только Санкт-Петербургу, но и в целом всему Северо-Западному региону, странам Балтийского моря.

Соответственно при разработке и ТЭО 1967–1969 гг., и при разработке Технического проекта 1972–1977 гг. согласовывающими органами СЭС, специальной комиссией ГКНТ СССР в ее заключении по экологической экспертизе проекта одним из основных условий начала строительства КЗС было требование о завершении стро-

ительства и ввода в эксплуатацию очистных сооружений г. Ленинграда. Но и проектирование и строительство очистных сооружений в г. Ленинграде началось только в 70-е гг. XX в. Лишь в 1978 г. на о. Белом введена первая очередь центральной станции аэрации мощностью 750 м куб./сутки, в 1983 г. вторая очередь, а в 1986 г. станция выведена на планируемую проектную мощность<sup>1</sup>; объем сбросов в Невскую губу неочищенных стоков составлял более 4 млн м куб./сутки.

Лишь в 1988 г. введен в эксплуатацию первый пусковой комплекс 1-й очереди северных очистных сооружений г. Ленинграда мощностью 600 тыс. м. куб./сутки. Вторая и третья очередь данного комплекса введены в эксплуатацию только в 1989–1994 гг., через 12 лет после начала строительства КЗС<sup>2</sup>. Но даже введенные в эксплуатацию Северные очистные сооружения не используются на проектную мощность и по настоящее время, поскольку имеет место отставание строительства подводящих коллекторов к основному сбрасываемому коллектору бытовых стоков на очистные сооружения.

Юго-западные очистные сооружения мощностью 330 тыс. м куб./сутки частично введены в эксплуатацию лишь в сентябре 2005 г. Ранее весь этот объем неочищенных стоков ежедневно сбрасывался в южную часть Невской губы.

При этом на всех сооружениях обеззараживание сточных вод, сбрасываемых в Невскую губу, не производится.

Кроме того, по мнению специалистов-экологов, места выброса сточных вод в Невскую губу северных и юго-западных очистных сооружений Санкт-Петербурга выбраны неудачно, поскольку находятся в зонах, где скорость течения вод является невысокой, что создает дополнительные факторы накопления в донных отложениях Невской губы вредных соединений.

Невская губа насыщена свалками загрязненных грунтов, сбрасываемых в Невскую губу от очистки каналов и рукавов Невской дельты, что также провоцирует в Невской губе отрицательные экологические последствия.

В связи с этим, по мнению специалистов-экологов, экологическое состояние как реки Невы, так и Невской губы и Финского залива является неудовлетворительным. Имеют место многочисленные загрязнения ионами ртути, меди, других металлов, хлорорганическими вредными соединениями, а также аномальное развитие опасных бактерий.

Правовые проблемы эксплуатации КЗС от наводнений заключаются в том, что названный комплекс:

<sup>1</sup> <http://www.vodokanal.spb.ru/content/about/history/>

<sup>2</sup> <http://www.encspb.ru/object/2855694782?lc=ru>

<sup>1</sup> <http://dambaspb.ru/about/overview/#s2>

- требует жесткого нормативного, на законодательном уровне решения вопросов качественной очистки сточных вод Санкт-Петербурга и регламентированного функционирования водопропускных сооружений на самих КЗС, что в проекте КЗС, по мнению экспертов, не было предусмотрено в должной мере;
- требует законодательного регулирования регламентации эксплуатации подобных инженерных объектов с определением оценки возможных экологических последствий;
- требует глубокого научного обоснования всех организационных и инженерных вопросов эксплуатации КЗС. Решение о перекрытии затворов водо- и судо- пропускных сооружений КЗС в случае угрожаемой для Санкт-Петербурга морским нагонным наводнением ситуации принимается МЧС РФ, на основании так называемого «механизма регулирования затворами, разрабатываемого в каждом конкретном случае специалистами Системы предупреждения угрозы наводнений дирекции КЗС на основе данных Росгидромета РФ и метеорологических данных зарубежных гидрометеорологических информационных источников, в частности, Швеции (Стокгольм) на договорной платной основе;
- требует обязательного законодательного регулирования решения вопросов утилизации и ликвидации свалок загрязненных грунтов и донных отложений, созданных по решению органов власти Санкт-Петербурга в Невской губе;
- требует специального законодательного регулирования решения вопросов освоения новых прибрежных территорий Невской губы с учетом современных экологических требований;
- требует специального законодательного регулирования определения механизма освоения новых намывных территорий в Невской губе с учетом современных экологических требований;
- требует специальных мер по законодательному регулированию вопросов сохранения Невской губы как природного питомника для воспроизводства различных видов рыб (более 37 видов);
- требует специального обязательного правового регулирования должного заблаговременного информационного и организационного обеспечения всех заинтересованных участников, органов власти, хозяйствующих субъектов, о возможном закрытии сооружений в случае возникновения наводнения или в иных случаях;
- требует утверждения на уровне Правительства РФ новых регламентов работы хозяйствующих субъектов в Невской губе и Финском заливе.

Необходимо создание или наделение специальными полномочиями единого государственного органа управления по Невской губе, Восточной части Финского залива как центра, способного взять на себя и организовано решить имеющиеся место экологические проблемы Невской губы Финского залива. Количество экологических проблем с вводом в эксплуатацию КЗС не уменьшилось, а, наоборот, увеличилось, как и увеличиваются экологические риски и повышается ответственность за принятие тех или иных решений, влияющих на экологическое состояние Невской губы.

Названные вопросы на КЗС не были надлежащим образом отрегулированы в виду отсутствия правового механизма их решения, который бы соответствовал реалиям времени, ни при проектировании, ни при строительстве, ни на сегодняшний день.

М.А. Рыбаков,

аспирант МГИЮА имени О.Е. Кутафина

### Возможности правового регулирования деятельности на затопляемых территориях

На территории нашей страны в зоне воздействия весеннего половодья находятся 4775 населенных пунктов, 1 890 участков автомобильных и 378 участков железных дорог, 563 моста, 7514 бесхозных гидротехнических сооружений, 804 места хранения промышленных отходов производства, 17 886 единиц санкционированных и несанкционированных мест хранения твердых бытовых отходов<sup>1</sup>.

Наличие воды часто не видно, но она себя обнаруживает в прибрежной водной растительности и в структуре пространства, покрытого густой сетью водных потоков. С такой сильной спецификой пейзажа невозможно бороться, наоборот, по возможности следует сохранять ее или, при необходимости, воссоздавать: естественный вид этих пространств, связанных с постоянным наличием воды, создает благоприятную атмосферу и потенциал для досуга.

Зоны затопления потенциально могут отвечать нуждам социального спроса на природные пространства, земли для отдыха, прогулок, спорта... Данное обстоятельство требует тщательной планировки для обеспечения частого посещения населением данных территорий, чтобы избежать слишком сильного воздействия на окружающую среду, с другой стороны: по сути, прибрежные районы характеризуются чаще всего богатой фауной и флорой. При этом необходимо отметить, что

<sup>1</sup> <http://www.priroda.ru/news/detail.php?ID=10580>

слишком большой доступ общественности поставил бы под угрозу природу данных территорий, так что необходимо гармонично сочетать, экономическую функцию с экологической в соответствии с чувствительностью окружающей среды к тем или иным воздействиям.

Можно выделить три подхода в решении данной проблемы. Во-первых, водные маршруты, которые находятся в пойме рек, имеющих зоны подтопления, требует планировочных мероприятий.

Во-вторых, пешеходные дорожки, специально обустроенные или необустроенные, позволяют осуществлять развлекательные виды спорта или прогулочную ходьбу или бег. Тем не менее следует тщательно выбирать маршруты этих дорог: многократное использование пути может привести к ускорению эрозии и деградации почвы. Маршруты не должны проходить через наиболее чувствительные области.

Схожая проблема связана с велосипедными дорожками. Их строительство часто требует уплотнения почвы (использования специальных покрытий), которое может повлиять на сток воды во время наводнений из-за наличия гидроизоляционных свойств. Необходимо поощрять использование материалов, наиболее близких по составу к природным, в той или иной местности, и избегать особо чужеродных компонентов.

Также возможно создание выделенных рекреационных зон для досуга путем создания зон регулируемой охоты и рыболовства, в которых возможно ограничение доступа во время наводнений.

С точки зрения природного использования, экономическая оценка земель, подверженных затоплению и промышленным рискам, проходит в основном по возможности их использованию в сельском хозяйстве. Это связано не только с тем, что наносные речкой почвы находятся в непосредственной близости от водотоков и богаты своим плодородным слоем.

Таким образом, может быть предложено несколько путей использования зон затопления. Во-первых, можно воспользоваться избытком воды, выращивая культуры растений, которые хорошо развиваются в таких условиях. Например, кукурузу и кресс-салат, тимopheевку или любую траву, которая растет после наводнений и пригодна для выпаса коров. Также возможна посадка тополей, которые в дальнейшем могут быть объектом различных лесохозяйственных нужд. Животноводство является одной из возможностей использования данных мест, например, овцеводство или разведение крупного рогатого скота.

Кроме данных видов использования, управление сельским хозяйством само может быть также адаптировано к проблемам, связанным с затоплением земель. Так, должна существовать возможность для пользователя подписать специальный договор аренды с учетом

экологического режима местности. Такая форма аренды обязывает соблюдать специальные природоохранные требования.

Кроме того, пользователи на добровольной основе в течение определенного срока в зависимости от формы, предмета и срока договора аренды, могли бы взаимодействовать с различными органами управления (МЧС, МПР и другие) или местного самоуправления для реализации агроэкологических мер, которые в зонах наводнения преследуют следующие цели: управление затопляемыми ландшафтами; охрана водных ресурсов (используя механизмы управления инвестиционными ресурсами; сохранение флоры и фауны этих влажных мест.

Возможно также применение территориального соглашения по использованию территорий. В нем предлагались бы действия, из которых пользователь мог бы выбрать для наиболее мягкого воздействия на окружающую среду и которые одновременно будут мерами по предотвращению наводнений. Применяя данные агроэкологические меры и подобные формы договоров для сельского хозяйства, таким пользователям предоставлялись бы субсидии для выполнения своих обязательств.

Данные договоры аренды могли бы содержать следующие пункты:

- преобразование пахотных земель: в экстенсивные пастбища; в особую систему, при которой поля засеваются кормовыми травами с целью восстановления плодородия почвы; в пастбища со специальными системами ведения животноводства;
- посадка промежуточной культуры в голую почву зимой;
- замена яровых культур на озимые культуры;
- установка и изгородей, барьеров, оград;
- создание прудов;
- создание и техническое обслуживание склонов, насыпей;
- восстановление и ремонт канав, каналов, рвов;
- приведение в надлежащие состояние берегов.

Существуют и другие виды использования территорий, подверженных рискам: например те, которые использует полезные свойства существования самого риска. В первую очередь это касается отраслей, основывающих свое действие на использовании водных ресурсов, что объясняет их «постоянную прописку» в зоне наводнения. Различные производства требуют непосредственное наличие или обильное количество воды, например, бумажная и цементная промышленность, заводы по производству стекла, атомные электростанции.

В настоящее время размещению этих отраслей в зонах затопления препятствуют два различных явления: страх от повреждений, порожденных наводнением, и его следствия (а именно, увеличение документов по планированию) и законов, которые ограничивают возможности застройки и развитие данных районов.

Однако и в такой застывшей ситуации возможны нюансы: в зонах наводнений запрещено, как правило, строительство жилья, а внедрение какой-либо деятельности возможно, только если будут соблюдаться определенные архитектурные требования. В данном случае важно, чтобы необходимость регионального экономического развития была согласована (равна по силе) с не менее необходимым требованием предосторожности.

В качестве примера можно взять План предупреждения промышленных рисков в городе Montbéliard, на востоке Франции, который вводит различные ограничения на планировку данных территорий<sup>1</sup>. Так, первый этаж должен быть высоко поднят, строительные конструкции должны быть достаточно прочными, чтобы выдерживать гидравлическое давление столетних наводнений; строительство должно осуществляться на фундаменте из свай, чтобы способствовать свободному течению воды во время наводнений.

Более того, план предупреждения промышленных рисков может требовать не производить работ в зонах затопления, оказывающих воздействие на расширение зон наводнения, при помощи вспомогательных мер. Так, в случае создания гидроизоляционных пространств, пользователь обязан создать специальные зоны возможного расширения наводнений, чтобы устранить негативное влияние своей деятельности для территорий, находящихся вниз по течению. Специальные исследования должны подтвердить соответствие мер, предложенных потенциальным пользователем, степени опасности, и быть основанием для дачи разрешения на осуществление деятельности потенциального пользователя.

Во всех случаях план предусматривает возможность в случае необходимости быстрой эвакуации с данных территорий для обеспечения безопасности людей.

Благодаря такому подходу вполне возможно и даже необходимо включать зоны затопления в стратегию развития административно-территориального образования. При этом основные условия такого включения должны затрагивать обеспечение безопасности территории и ограничивать максимальное разрушительное воздействие водного потока в случае наводнения.

Существует довольно большое количество возможностей, которые позволяют городу приспособиться к тем или иным последствиям водной стихии. В первую очередь — это требования, предъявляемые к архитектурным конструкциям. Таким образом, здравый смысл со-

<sup>1</sup> [http://www.doubs.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/Ppri\\_Doubs\\_Allan\\_reglement\\_cle12893c.pdf](http://www.doubs.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/Ppri_Doubs_Allan_reglement_cle12893c.pdf)

ветует запретить подвалы и подземное строительство и ввести предписания, согласно которым высота первого этажа здания будет соответствовать самому высокому уровню воды, зафиксированного входе прошлого столетнего наводнения. Другая возможность заключается в минимизации препятствий, влияющих на водный поток в случае наводнения, в частности через постройку зданий на сваях.

Кроме того, возможно «примирить» воду и город с помощью новейших достижений, а не избавляться от нее как от ненужной проблемы. Необходимо сделать так, чтобы она вписывалась гармонично в городскую структуру путем создания периодически затопляемых участков земли, ограничения гидроизоляции почв (участки растительных насаждений), создания водохранилищ и систем ливневой канализации.

Другой возможностью является создание городских парков. «Они выдерживают высокую водную нагрузку и пользуются большой популярностью у местных жителей»<sup>1</sup>.

Выводы:

1. Зоны затопления — перспективные территории для освоения с огромным экономическим потенциалом, способным принести выгоды, но в среднесрочном периоде.
2. Необходимо разрабатывать специальные нормы для договоров по использованию данных пространств с особо усиленной природоохранной составляющей.
3. Требуется разработка блока норм для полной регламентации всех видов использования данных территорий: природного (рекреационного), промышленного, сельскохозяйственного.

Р.Н. Басыров,  
аспирант ИЗИСП

### Подтоварные воды: квалификация в рамках действующего законодательства РФ

Деятельность недропользователей связана с нарушением естественного состояния окружающей среды, в том числе целостности недр. Например, нефтегазовые компании извлекают из недр нефть, газ, газоконденсат. Вкупе с целевым для таких недропользователей продуктом — углеводородами — из недр извлекаются попутные продукты — пластовые воды. В регламентирующих разработку и проектирование разработки и обустройства месторождений углеводо-

<sup>1</sup> Valoriser les zones inondables dans l'aménagement urbain, repères pour une nouvelle démarche, Dossiers Eau et aménagement, Certu, Ministère de l'aménagement territoire et de l'environnement, 1999.

родного сырья документах для их обозначения также используются термины «попутно добываемые воды», «минерализованные воды»<sup>1</sup>. Аналогичная ситуация имеет место при добыче твердых полезных ископаемых (шахтные, дренажные воды).

Попутная добыча пластовых вод обусловлена геологическими условиями их совместного залегания с углеводородами. Такие воды характеризуются высоким уровнем минерализации со значительным содержанием хлора, ионов Na, K, Ca, Mg, HCO<sub>3</sub>, сульфатов, наличием нефтепродуктов, взвешенных веществ и др.<sup>2</sup> При этом по разным месторождениям в различные периоды они отличаются по объемам и химическому составу.

Из-за высокой минерализации пластовые воды не могут быть сброшены в поверхностные водоемы и на окружающий рельеф даже после очистки от нефтепродуктов и других компонентов, являющихся загрязняющими для поверхностных объектов. На нефтегазодобывающих предприятиях такие воды не поддаются современным методам очистки по причине высокого солесодержания. Полезное использование пластовых вод на современном этапе развития уровня науки и техники весьма ограничено.

Вместе с тем объемы пластовых вод по мере отработки месторождений непрерывно возрастают. К примеру, в среднем, коэффициент обводненности на нефтяных месторождениях России составляет около 70%, а на наиболее обводненных скважинах количество воды в добываемой жидкости (смеси пластовой воды и нефтепродуктов) может достигать 98%. Поэтому по окончании технологического процесса отделения от углеводородов пластовая вода, а также пресная вода, используемая для обессоливания углеводородов (вместе — «промыслово-сточные воды», «промысловые сточные воды»), обычно сливается из резервуаров с углеводородами и закачивается в естественный природный подземный коллектор (продуктивные пласты или изолированные глубоководные непродуктивные пласты-приемники). Промыслово-сточные воды многими авторами называются «подтоварными», поскольку они оседают и скапливаются на дне резервуаров под «товаром» — углеводородами. Указанные термины также встречаются в некоторых подзаконных нормативно-правовых актах.

<sup>1</sup> См., напр.: Ст. 46 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ // Российская газета. 2002. № 6.

<sup>2</sup> См.: Шестерикова Р.Е., Калинин А.Ю. Методы утилизации подтоварной воды прибрежного месторождения // Материалы X региональной науч.-технич. конференции «Вузовская наука — Северо-Кавказскому региону». СевКавГТУ. 2006 // <http://www.ncstu.ru>

Деятельность по размещению подтоварных вод с целью их утилизации в пластах горных пород рассматривается как технология, необходимо дополняющая технологию нефтедобычи, и, как правило, вменяется в обязанность недропользователям. На это имеются указания в соответствующих разрешительных документах (лицензиях, договорах) на разработку месторождений. Эти мероприятия необходимы для поддержания пластового давления, вытеснения оставшейся нефти из порового пространства пластов-коллекторов и профилактики техногенных землетрясений. Природоохранные требования по утилизации промышленных сточных вод установлены во многих подзаконных нормативно-правовых актах<sup>1</sup>. Требования по сбору попутно добываемой минерализованной воды (в целях исключения негативного воздействия на поверхностные объекты) содержатся в ч. 2 ст. 46 ФЗ «Об охране окружающей среды».

Одним из принципов, отраженных в Водном кодексе РФ, является приоритет охраны водных объектов перед их использованием<sup>2</sup>. В погоне за реализацией этого принципа государство не учло некоторых последствий подобной «заботы о воде». В настоящее время на практике сложилась ситуация, когда в защите требуется не вода, а недропользователи.

В частности, Ростехнадзор и впоследствии Росприроднадзор (органы, в рамках своей компетенции осуществляющие функции по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды<sup>3</sup>) пытаются взимать с недропользователей плату за закачку подтоварных вод в недра как за деятельность по размещению отходов (минерализованных нефтесодержащих жидких отходов, образующихся в процессе добычи углеводородного сырья и подготовки товарной нефти).

Судебная практика в вопросе отнесения подтоварных вод к отходам различна. Например, подтоварные воды, закачиваемые в глубокие подземные горизонты, признаны отходами Арбитражным судом Архангельской области по делу № А05-14274/2008. Судами апелляционной и кассационной инстанции указанная позиция была поддержана. В то же время в решении Арбитражного суда Республики Коми

<sup>1</sup> См.: «Санитарные правила для нефтяной промышленности» от 15.10.86 № 4156-86, «Гигиенические требования к охране подземных вод от загрязнения. СП 2.1.5.1059-01», «Инструкция по охране окружающей среды при строительстве скважин на нефть и газ на суше РД 39-133-94», «Правила разработки нефтяных и газонефтяных месторождений» (утв. Коллегией Миннефтепрома СССР, протокол от 15.10.1984 № 44 п. IV) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Ст. 3 Водного кодекса Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ // Российская газета. 2006. № 121.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору», постановление Правительства РФ от 13.09.2010 № 717 // СПС «КонсультантПлюс».

по делу № А29-7606/2010 подтоварные воды отнесены к промышленно-сточным водам, а не к отходам производства. При вынесении указанного решения суд принимал во внимание заключение судебной экспертизы, доводы которой автор считает убедительными.

При ответе на вопрос, является ли деятельность по закачке подтоварных вод в пласты негативным воздействием в смысле ч. 2 ст. 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды», необходимо углубленно рассмотреть такие виды негативного воздействия, как «сбросы загрязняющих веществ... в подземные водные объекты...» и «размещение отходов производства и потребления».

Отходы производства и потребления — это остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства<sup>1</sup>.

Попутно добытые пластовые воды, образующие подтоварные воды, являются самостоятельным видом минерального сырья, залегающего в недрах. Образование этого вида полезного ископаемого имеет не производственное, а природное происхождение. Пластовые воды после отделения их от нефти не утрачивают свои потребительские свойства. Вид отхода «подтоварные воды» (или подобное) в федеральном классификационном каталоге отходов, который является перечнем образующихся в Российской Федерации отходов, отсутствует<sup>2</sup>.

Кроме того, используемые для закачки подтоварной воды продуктивные и непродуктивные с точки зрения нефтегазоносности пласты нельзя квалифицировать как объекты размещения отходов. К таким объектам не применима норма ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» в части получения разрешений на их создание.

Статьей 56 Водного кодекса РФ прямо запрещен сброс отходов в водные объекты и захоронение в них отходов производства и потребления. Сброс отходов производства и потребления в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву также запрещен п. 2 ст. 51 ФЗ «Об охране окружающей среды».

Таким образом, деятельность по размещению в водных объектах отходов производства прямо запрещена законодательством.

Учитывая изложенное выше, отнесение обратной закачки подтоварных вод к деятельности по размещению отходов не представляется возможным, как и отнесение подтоварных вод к отходам.

Признание подтоварных вод отходами повлечет за собой серьезные как экологические, так и экономические последствия для всей нефте-

<sup>1</sup> Ст. 1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

<sup>2</sup> См.: Приказ МПР России от 02.12.2002 № 786 // СПС «КонсультантПлюс».

газовой отрасли, поскольку носит запретительный характер для продолжения разработки высокообводненных месторождений. В условиях действующей системы налогообложения нефтедобычи это приведет к сокращению добычи нефти и инвестиций в ТЭК, а потери федерального бюджета в этом случае значительно превысят доходы консолидированного бюджета от поступления платы за размещение отходов.

Указанная позиция поддерживается Министерством природных ресурсов и экологии РФ, подготовившим и разместившим на своем сайте законопроект<sup>1</sup>, законодательно закрепляющий исключение отнесения попутно извлеченных (подтоварных) вод из сферы действия Федерального закона «Об отходах производства и потребления».

Деятельность по размещению подтоварных вод с целью их утилизации в пластах горных пород формально может быть отнесена к виду негативного воздействия на окружающую среду — «сбросы загрязняющих веществ в подземные водные объекты».

Вместе с тем в случае когда принимающий пласт надежно изолирован от выше- и нижезалегающих водоносных комплексов (зона затрудненного водообмена), такое отнесение является условным, поскольку содержащиеся в подтоварных водах вещества являются загрязняющими только для поверхностных водных объектов, в которых они не встречаются в естественном состоянии. При этом для подземных водных объектов глубоких водоносных горизонтов такой состав воды является их природным состоянием, т.е. закачка таких веществ с подтоварными водами не влечет загрязнения подземных водных объектов глубоких водоносных горизонтов.

Более того, если гипотетически представить техническую возможность добычи нефти, отделенной от воды непосредственно в недрах, вывод о том, что оставление отделенной от нефти воды в недрах является сбросом загрязняющих веществ в водные объекты представляется абсурдным.

Учитывая, что закачкой подтоварных вод в пласты горных пород преследуются природоохранные цели, а также важность указанных мероприятий для процесса интенсификации добычи углеводородов, и, как следствие, для рационального пользования недрами, планируемое законодательное закрепление квалификации попутно извлеченных (подтоварных) вод представляется позитивным развитием законодательства в этой области, направленным на совершенствование правового регулирования разработки месторождений углеводородного сырья и исключение правовых коллизий при проведении надзорных мероприятий за деятельностью недропользователей при добыче нефти и газа.

<sup>1</sup> <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=128221>

#### 4. ПРАВОВАЯ ОХРАНА ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

И.О. Краснова,

*заведующий кафедрой земельного и экологического права  
Российской академии правосудия,  
профессор кафедры экологического и природоресурсного права МГЮА  
имени О.Е. Кутафина, доктор юридических наук*

##### Трансграничные реки России — водные объекты с особым правовым режимом

Водный кодекс РФ 2006 г. исключил из терминологического оборота понятие «трансграничные водотоки», хотя в Водном кодексе РФ 1995 г. была ст. 19, указавшая, хотя и рамочным образом на особый правовой режим этой категории водных объектов. В частности, помимо общих правил, которые распространяются на эти реки, здесь упомянуто, что правовой режим трансграничных водотоков определяется международными договорами РФ. Исключение указания на трансграничные реки как особый вид водных объектов России не означает, что отныне таковых не существует ни фактически, ни юридически.

По территории России протекает около 70 трансграничных рек. Общая протяженность границ РФ составляет 60933 км. Более половины этого расстояния проходит по водным объектам, из которых 7141 км — по рекам<sup>1</sup>. Россия является активным участником международного сотрудничества в данной области, в рамках которого заключенные международные договоры по трансграничным рекам составляют правовую основу существования и определения правового режима этой категории водных объектов.

После ратификации 6 октября 1996 г. на территории России действует Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. Кроме этого, Россия как правопреемник СССР, а позднее и как независимое государство имеет субрегиональные соглашения по трансграничным водам с соседними государствами. Среди таких договоров можно назвать Соглашение между СССР и Норвегией о водной энергии реки Пасвик 1957 г., Соглашение между СССР и Финляндской Республикой 1964 г. пограничных водных системах, Соглашение между Правительством Польской

<sup>1</sup> См.: Гончаренко А. Использование ресурсов трансграничных вод: состояние и перспективы // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 5. С. 83–91.

Народной Республики и Правительство СССР о водном хозяйстве на пограничных водах 1964 г., Соглашение между Правительством СССР и Правительством Румынии 1986 г. относительно сотрудничества в области трансграничных вод, Соглашение между Правительством СССР и Правительством Китайской Народной Республики 1986 г. об управлении водными ресурсами трансграничных вод. Такие первые соглашения обычно касались некоторых конкретных вопросов совместного использования и охраны отдельных трансграничных водных объектов, в дополнение к которым в принимаемых в их развитие договорах регулировались и другие более узкие вопросы. К примеру, немало таких узкоспециальных соглашений было заключено с Норвегией. Так, Соглашение с Норвегией о рыбной ловле и рыбных запасах реки Гренс-Якоб (Вориема) и Пасвик 1971 г. определяет порядок определения квот на рыболовство и режим рыболовства по отношению к двум рекам. Соглашение 1972 г. с Финляндией об энергетическом использовании, ограниченного гидроэлектростанцией Иматра и Светогорской гидроэлектростанцией, отрезка реки Вуокса касается только вопросов режима эксплуатации соответствующих электростанций<sup>1</sup>.

На современном этапе Россия в лице Правительства РФ заключила в 1992 г. Соглашение с Правительством Казахстана о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов в этом же году — с Правительством Украины о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов в 1995 г. — с Правительством Монголии по охране и использованию трансграничных вод, в 1994 г. — Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области охраны, регулирования и воспроизводства живых водных ресурсов в пограничных водных реках Амур и Уссури. Кроме этого, в течение последних двух десятилетий было также подписано несколько протоколов, меморандумов и других международных документов, закрепляющих договоренности по некоторым узким вопросам водопользования.

Важным событием в развитии этого направления правового регулирования стало вступившее в силу 31 января 2011 г. Соглашение между Россией и Азербайджаном о рациональном использовании и охране трансграничной реки Самур<sup>2</sup>, которому предшествовал длительный

<sup>1</sup> Трансграничное водное сотрудничество в новых независимых государствах. ЕЭК ООН, МПР России, Агентство по охране окружающей среды Швеции и др. 2003. [www.cawater-info.net/bk/water\\_law/pdf/trans\\_cis.pdf](http://www.cawater-info.net/bk/water_law/pdf/trans_cis.pdf)

<sup>2</sup> Соглашение между Правительством РФ и Правительством Азербайджанской Республики о рациональном использовании и охране водных ресурсов трансграничной реки Самур // Бюллетень международных договоров. 2011. № 9. С. 49–54.

период поиска договоренностей по крайне конфликтному вопросу водodelения этой реки между двумя государствами. В соответствии с Соглашением сток реки был поделен на доли по принципу 50 на 50 с сохранением экологического допуска в 30,5% стока. Также соглашение определило режим использования Самурского гидроузла, сооруженного в целях водodelения еще в СССР. Предусмотрено создание совместной Российско-Азербайджанской комиссии по распределению водных ресурсов трансграничной реки Самур с довольно весомыми полномочиями по принятию решений.

Несмотря на уже имеющиеся достижения, проблема развития международного сотрудничества остается для России актуальной. Так, некоторые трансграничные реки, которые приобрели этот статус после распада СССР, пока не имеют взаимно установленного правового режима. Такое положение уже создает сложности в решении конфликтных ситуаций и таит в себе высокий риск их продолжения. В ноябре 2005 г. на одном из химических заводов Китая в результате аварии произошел сброс химических веществ в реку Сунгари (в России — Амур), который в итоге вызвал загрязнение реки на территории России<sup>1</sup>. Авария подтолкнула государства к сотрудничеству. В 2005 г. была создана Российско-китайская рабочая группа по мониторингу загрязнения бассейнов рек Амур и Сунгари, которая внимательно следит за состоянием рек. Однако полноценного соглашения пока так и нет. Соответственно нет взаимных обязательств по охране реки и полноценной ответственности государств за ее загрязнение.

Отсутствуют также соглашения по рекам Днепр (Беларусь, Россия, Украина), Западная Двина и Неман (Беларусь, Россия, Латвия), Северный Донец (Украина, Россия)<sup>2</sup>. Отмечается и недостаточно удовлетворительное исполнение действующих соглашений. В частности, есть претензии со стороны Монголии к России относительно загрязнения рек Онон и Селенги, вызываемых добычей полезных ископаемых в истоках рек, водоохраных зонах и лесных землях на территории России<sup>3</sup>.

Субрегиональные соглашения РФ по трансграничным рекам имеют статус международных договоров РФ и по ст. 15 Конституции РФ являются составной частью ее правовой системы, обладая при этом верховенством по отношению к внутригосударственным нормативным

<sup>1</sup> Амур//ru.wikipedia.org

<sup>2</sup> Национальный диалог по водной политике в Молдове в сфере комплексного управления водными ресурсами//2007//acva.md

<sup>3</sup> Монголы призвали российских чиновников положить конец загрязнению реки Онон//Охотинформбюро. 31.11.2011//Ohotinfor.ru>news/detail/mongoly... rossiykikh... reki

правовым актам. Такая же юридическая сила принадлежит Конвенции ЕЭК ООН по охране и рациональному использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г.<sup>1</sup> Все они устанавливают особый правовой режим этой категории водных объектов. Так, Конвенцией ЕЭК ООН 1992 г. предусматривается: применение прибрежными государствами наилучших существующих технологий, направленных на сокращение сбросов загрязняющих веществ; проведение оценок воздействия на окружающую среду по отношению к проектам, способным повлиять на состояние вод; разработка нормативов качества и нормативов сбросов. Применительно к двусторонним соглашениям Конвенция по трансграничным рекам возлагает обязанность на государства учреждать совместные органы, которые должны: разрабатывать программы мониторинга, единые нормативы сбросов сточных вод, целевые показатели и критерии качества вод, обмениваться информацией об источниках загрязнения, участвовать в оценке воздействия на окружающую среду в отношении трансграничных вод. Многие действующие субрегиональные соглашения РФ по трансграничным рекам предусматривают создание таких органов в виде комиссий, однако, их полномочия далеко не всегда охватывают предусмотренный Конвенцией перечень. Кроме того, отмечается недостаток диалога, скоординированных усилий и сотрудничества между национальными органами<sup>2</sup>.

Большинство положений действующих договоров никак не повлияло ни на содержание, ни на структуру внутреннего водного законодательства России. Лишь Закон РФ «О государственной границе РФ» 1993 г. упоминает пограничные реки как объект регулируемых этим законом отношений, определяя режим границы по таким рекам, полномочия соответствующих органов. В остальных случаях к таким рекам применяются общие положения водного законодательства, в первую очередь, Водного кодекса, устанавливающие единый правовой режим всех водотоков и других водных объектов России.

Такое положение вряд ли можно признать удовлетворительным. За пределами водного законодательства остаются открытыми вопросы соотношения полномочий совместных комиссий по трансграничным рекам, создаваемых прибрежными государствами и органов бассейнового управления России, в частности, бассейновых советов. Также важным аспектом охраны трансграничных рек является установление единых нормативов качества вод, что предусмотрено Конвенцией об охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. Встает вопрос: какое место такие нор-

<sup>1</sup> www.businesspravo.ru

<sup>2</sup> cawater-info.net

мативы займут в единой системе нормирования качества вод, предусмотренной водным законодательством? Несомненно, имеющиеся и будущие соглашения по трансграничным рекам повлияют на содержание схем комплексного использования и охраны вод, в методике подготовки которых особенности правового режима относительно раздела стока, совместного использования объектов вододелиния (гидроузлов, каналов), мер охраны следует учитывать.

В этой связи представляется необходимым включить в водное законодательство (Водный кодекс) наиболее универсальные правила, определяющие правовой режим трансграничных водотоков. В частности, полезным может оказаться установление принципов, предусмотренных в международных конвенциях и субрегиональных соглашениях. Одним из таких является принцип справедливого и разумного использования водотоков, который закреплен пока еще не вступившей в силу Конвенцией ООН о несудоходных видах использования международных водотоков 1997 г.<sup>1</sup> Также важным является принцип ненанесения ущерба, принцип бассейнового управления. В соответствующих статьях также необходимо определить порядок совместной разработки нормативов качества вод трансграничных водотоков, порядка информирования о планируемых и реализуемых водохозяйственных проектах. Развитие российского водного законодательства в этой части может использовать и достижения правовой науки<sup>2</sup>.

Включение во внутреннее законодательство некоторых, предусмотренных международными соглашениями, основных положений (понятий, принципов, отсылочных норм), а также корректировка законодательства с учетом появившихся международных обязательств (к примеру, порядка контроля, выдачи разрешительных документов, вынесения государственных решений) известно и нашей правотворческой практике законотворчества. К примеру, в законодательстве о животном мире в связи с ратификацией Конвенции ООН о биоразнообразии, появилось несколько положений, установивших специальные меры охраны этого особого природного объекта. Во исполнение Конвенции ООН по морскому праву приняты Федеральный закон «О континентальном шель-

<sup>1</sup> Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. На июнь 2012 г. ратифицирована 26 государствами. Для вступления в силу необходимо 35 ратификаций // [www.internationalwaterlaw.org/blog/2012/06/12](http://www.internationalwaterlaw.org/blog/2012/06/12)

<sup>2</sup> См.: Клименко Б.М. Международные реки. М., 1969; Гуреев С.А., Тарасова И.Н. Международное речное право. Международные отношения. М., 1993; Краснова И.О. Современные проблемы правового регулирования несудоходного использования трансграничных рек // В сб.: Право и гражданское общество в современной России. М., 2003. С. 423–444.

фе и исключительной экономической зоне», «О внутренних морских водах». Совершенствование водного законодательства, скажем, пока в виде поправок, во-первых, позволит более эффективно обеспечивать исполнение международных обязательств, а также сделает систему охраны и использования трансграничных водотоков более открытой и легитимной.

С.Ж. Сулейменова,

*профессор Казахского национального университета им. Аль-Фараби,  
доктор юридических наук*

### Правовой режим земель водного фонда Республики Казахстан и стран СНГ

Для изучения проблемы реализации форм водного права в Казахстане проанализируем общие тенденции развития водного права. Законодательство стран СНГ многое сохранило от правовой системы СССР. Природоресурсное законодательство стран СНГ имеет общую «наследственность» от бывшего СССР — сходные экологические проблемы и общие задачи преодоления во многом однотипных изъянов и ошибок советского времени. Именно поэтому в рамках СНГ принимаются своеобразные общие правовые формы — модельные кодексы и законы. В проекте Модельного земельного кодекса для государств СНГ предусматривалось семь категорий земель, включая и земли водного фонда. Но подробной регламентации этот проект не содержит, предоставляя известный простор для правотворчества стран — участниц СНГ. Такой подход вполне оправдан, так как каждая сторона имеет свои не только экономические, но и природные условия, учет которых совершенно необходим для установления эффективного правового режима водного фонда. Земельное законодательство стран СНГ вполне предусматривает правовой режим земель водного фонда в рамках деления на категории. Земельный кодекс Молдовы, учитывающийся при разработке Модельного земельного кодекса, как раз предусматривает рассматриваемую категорию<sup>1</sup>.

В свою очередь, Модельного водного кодекса пока не удалось принять. Но в ряде независимых государств водные кодексы или законы все-таки есть. В Армении, Беларуси, Казахстане, Молдове, Таджикистане — кодексы, в Узбекистане и Кыргызстане — водные законы. Не следует считать их идентичными друг другу, так как среди них есть и консервативные, и прогрессивные. Приспособленный к государ-

<sup>1</sup> См.: Злотникова Т.В. Законодательная деятельность Межпарламентской Ассамблеи стран Содружества Независимых Государств МНПА-Природа. 1999. С. 42–44.

ственной собственности на водный фонд Водный кодекс Казахстана искусственно разделяет водные объекты по ведомствам и не раскрывает финансового механизма водного хозяйства. В то же время Закон Республики Узбекистан от 6 мая 1993 г. № 837-ХП «О воде и водопользовании» допускал полную или частичную платность водопользования. В свою очередь, Водный кодекс Кыргызской Республики от 9 декабря 2004 г. предусматривал платность водопользования, водоподведения, сброса загрязняющих веществ в водохозяйственные объекты<sup>1</sup>. Водный кодекс Украины от 6 июня 1995 г. также предусматривал платность водопользования (забор и сброс воды, использование вод для нужд гидроэнергетики и водного транспорта). При этом указанные средства направляются на осуществление мероприятий по охране и воспроизводству водных ресурсов, поддержанию водных объектов в надлежащем состоянии, предотвращение вредного воздействия вод. Таким образом, основной водный закон Украины предусматривает компенсацию водных платежей<sup>2</sup>.

Однако в любом случае следует отметить главное. Если в водный объект, по мысли законодателя, входят земли, непосредственно сопряженные с водной толщей, то на них распространяется действие водного закона.

Следует отметить особое внимание, которое уделено в природоохранном законодательстве некоторых независимых государств, водоохраным зонам и полосам рек и водоемов. Данный правовой институт можно считать смежным для водного и земельного права.

Правовой режим земель водного фонда Молдовы в определенной степени зависит от естественных природных особенностей этой республики. В отличие от стран Балтии и славянских республик СНГ, природа Молдовы не была отшлифована ледником, а длительная эрозия обусловила весьма сложный холмисто-равнинный рельеф. Небольшая по размерам густонаселенная Молдова находится в междуречье двух крупных судоходных рек — трансграничного Днестра и пограничного Прута, имеющих целый ряд притоков. Крупные реки Молдовы — Днестр, Прут, Реут — имеют развитую речную долину с многочисленными большими и плоскими террасами, благоприятными для искусственного орошения. Для Молдовы характерны пойменные озера, но

<sup>1</sup> См.: Кошматов В., Водное хозяйство Кыргызской республики; управление, состояние, перспективы. Джалалов А. Правовая культура водопользования — традиции народов Средней Азии // Мелиорация и водное хозяйство. 2005. С. 16–17, 24–27; Обеспечение водными ресурсами народов Казахстана // Водное хозяйство. 2002. С. 20–21.

<sup>2</sup> См.: Экологическое законодательство Украины / сост. М.В. Шульга. Харьков, 2000. С. 21–22.

есть и заболоченные водоемы, используемые для сельского хозяйства, Целебные воды пограничного Прута были в 60-е гг. признаны самыми чистыми в Средней Европе, а пойменные озера являлись ценнейшими и богатыми рыбой охотничье-промысловыми угодьями.

Более близкий сосед России — Украина — не может пока решить проблемы, возникшие еще во времена СССР. Крымский полуостров постепенно завоевывается морем, а прекрасные пляжи автономной республики Крым оказываются под морем. Это вызвано сведением зеленых насаждений и сносом берегоукрепительных сооружений. Практикуется и бесконтрольная застройка оползневых участков и песчаных кос<sup>1</sup>. Таким образом, неприкосновенность 100-метровой прибрежной полосы — явление номинальное до тех пор, пока не будет принят разработанный еще в 1995 г. законопроект о природопользовании и береговой зоне Черного моря. Этот вопрос стоял перед руководством Украины уже десятилетие, но Верховная Рада не приняла даже законопроект «Об утверждении государственной программы охраны и воссоздания Азовского и Черноморского моря». Долгое отсутствие этого законопроекта способствовало ежегодному сокращению рыбы Черноморско-Азовского бассейна на 20%. Сказывается это и на многочисленных заливах, приморских озерах лиманного типа, устьях рек.

Речная сеть Украины особенно разветвлена на Карпатах, Полесье (сопредельном с Белоруссией), Днепро-Днестровском кряже. Реки Днестр, Дунай, Прут, Тиса, Северский Донец и др. носят трансграничный, а иногда и пограничный характер.

В этих условиях мы можем констатировать возможность широкого распространения режима земель водного фонда. Согласно главе двенадцатой Земельного кодекса Украины 1990 г. земли водного фонда определялись примерно так же, как и в российском законодательстве. С целью сохранения и улучшения водных ресурсов предусматривалось создание зон охраны вокруг водоемов, водных источников и гидротехнических сооружений; ст. 79 запрещала любую деятельность на землях водного фонда» противную их целевому назначению, но наряду с использованием водохозяйственных предприятий и организаций допускала временное использование для сенокоса и рыбозаведения.

В настоящее время гл. 12 Земельного кодекса Украины от 2001 г. устанавливает более детальный правовой режим земель водного фонда. Площади данной категории, в частности, «заняты морями, реками, озерами, водохранилищами, другими водными объектами, болотами, а также островами» (ст. 58). Причисление островов к землям водно-

<sup>1</sup> См.: Шевчук В.И. Вокруг Черного моря: слово и ...дело // Экология и жизнь. 2001. № 1. С. 62–64.

го фонда — явно удачный подход законодателя. В то же время болота, в приведенной редакции Земельного кодекса, не считаются водными объектами, хотя российское законодательство все же понимает под болотами определенные водные объекты. Украинское законодательство предусматривает используемые для транспорта береговые полосы водных путей (аналог российского бечевника), полосы отвода водохозяйственных сооружений и искусственных водных объектов, а также прибрежные защитные полосы рек, ручьев, озер, водохранилищ, прудов, морских заливов, лиманов, самого моря. Правовой режим прибрежных защитных полос аналогичен российскому и включен в пределы водоохраных зон. Как видно по формулировке Кодекса, остальная часть водоохраных зон не включена в категорию земель водного фонда.

Согласно ст. 59 Земельного кодекса Украины допускается государственная, коммунальная и частная собственность на земли водного фонда. Исполнительные и муниципальные органы могут бесплатно передавать в собственность замкнутые природные водоемы (площадь до 10 гектар), или же давать в аренду водные объекты, участки прибрежных защитных полос, полос отвода, береговых полос водных путей. Кроме того, для ухода за водными объектами, гидротехническими сооружениями, всевозможными береговыми полосами существует правовой институт постоянного пользования земель водного фонда государственными водохозяйственными организациями. Сами земельные собственники на своих участках имеют право в усыновленном порядке создавать искусственные водоемы (рыбные, против эрозии и т.д.).

Таким образом, частная собственность на водные объекты Украины возможна как на искусственные, так и на замкнутые естественные водоемы. В российской же практике речь идет только о небольших по площади, непроточных искусственных водоемах.

Беларусь находится на окраине Восточно-Европейской равнины. Многоводная и разветвленная гидрографическая сеть Беларуси обязана своим происхождением неоднократным оледенениям. Крупнейшие реки — Днепр, Припять, Неман и Западная Двина — являются трансграничными, а местами сами служат границей. В условиях равнинного рельефа и слабой срезанности речных долин водотоки отличаются изменчивостью русел, сильной разветвленностью, извилистостью, обилием заливов и стариц, частыми паводками (три раза в год). Главная судоходная артерия — Припять, разливаясь с рядом притоков, образует весенний водоем в 20–30 км шириной. При осушении болотных площадей реки становились водоприемниками отводимых вод. Ландшафт Беларуси имеет своими необходимыми элементами многочисленные озера и болота, есть и не столь многочисленные водохранилища (Заславское, Вилейское). Озера, находящиеся в основном на севере и юге страны, отличает-

ся большим транспортным, лечебным, рыбохозяйственным и водохозяйственным значением. В Белоруссии их насчитывали свыше 10 тыс.

Из приведенных данных можно сделать следующие выводы:

- 1) трудность определения границ земель водного фонда;
- 2) судоходство здесь осложнено гидрологическими условиями (перекаты, острова, косы, отмели, маловодия);
- 3) существенной проблемой Беларуси является переизбыток водных ресурсов: население и хозяйство в довольно обширных частях страны страдали и до сих пор страдают от «большой воды».

В конце 90-х гг. независимые среднеазиатские республики стали принимать новые кодексы, не изменившие норм земель водного фонда. Земельный кодекс Узбекистана определяет режим категорий земель водного фонда довольно стереотипно, но запрещает строительную и иную хозяйственную деятельность, отрицательно воздействующую на водные объекты (ст. 77).

Глава 17 Земельного кодекса Кыргызстана от 1999 г. дает право Правительству этого государства санкционировать временное пользование земель водного фонда и устанавливать порядок калькуляции водоохраных зон. Землепользование в водоохраных зонах осуществляются лицами, в ведении которых находится сам охраняемый водный объект (ст. 89–92).

Целый ряд рек протекают на территории двух и более среднеазиатских государств, а иногда даже являются границами для всего СНГ (таджики-афганской границей служит река Пяндж). При этом речь идет не только о самых крупных из них — Амударье и Сырдарье, но и о некоторых их притоках. Указанные водные объекты трансграничны и образуют международный бассейн Аральского моря, который должен находиться под управлением региональных организаций. В январе 1994 г. президенты пяти стран центральноазиатских государств разработали программу конкретных действий по улучшению экологической обстановки в этих государствах. Она обязывает стороны-участницы представить технико-экономические разработки по проблеме донорской подпитки рек Аральского бассейна от всевозможных внешних источников. Надо надеяться, что введение управления по отдельным бассейнам и ирригационным зонам (к примеру, выделена дельта Амударьи) будет оптимальным решением проблемы. Кроме того, стороны договорились о создании Международного фонда спасения Арала (МФСА) и международной координационной водной комиссии (МКВК).

Гидрографическая сеть и сам характер поверхностных вод Казахстана зависит от климатических и природных поясов (лесостепь, степь, полупустыня, пустыня, области высотной поясности). Климатическая дифференциация природных зон была отображена и в зако-

нодательстве страны, что подает хороший пример российскому праву, имеющему дело еще с более многообразной природой. Действующий Земельный кодекс Казахстана<sup>1</sup>, наряду с делением на известные по всему СНГ категории (в том числе, и земли водного фонда), предусматривает и дифференциацию по природным условиям с выделением 10 зон: лесостепная, степная, сухостепная, полупустынная, пустынная, предгорно-пустынно-степная, субтропическая пустынная, субтропическая предгорно-пустынная, среднеазиатская горная, южно-сибирская горная. Так, категоризация земельного фонда Казахстана «перекрещивается» с уже упомянутым зонированием, которое соответственно может предусматривать некоторые различия в режиме пользования гидроресурсов и сопряженных с ними земель.

При всех своих особенностях гидрографическая система Казахстана располагает к довольно широкой площади земель водного фонда. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. предусматривает схожий с другими странами СНГ правовой режим земель водного фонда. Наряду с обычным определением данной категории земель и традиционными ссылками на водное законодательство, признаются земли, занятые водоемами (реками и приравненными к ним каналами, озерами, водохранилищами, прудами и другими внутренними водоемами, территориальными водами), ледниками, болотами, водохозяйственными сооружениями для регулирования стока, располагаемые на водоисточниках, а также земли, выделенные под водоохраные зоны и полосы этих сооружений, и зоны санитарной охраны водозаборных систем питьевого водоснабжения. Согласно ст. 135 Земельного кодекса земельные участки из состава земель водного фонда могут быть предоставлены во временное землепользование местными исполнительными органами по согласованию с уполномоченными органами управления водными ресурсами физическим и юридическим лицам для нужд сельского, лесного, рыбного, охотничьего хозяйства и других целей, не противоречащих основному целевому назначению земельного участка.

В свою очередь, гл. 15 казахстанского Закона «О земле» 2001 г. также предусматривала временное пользование физических и юридических лиц по решению местных исполнительных органов, согласованному с компетентными органами управления водным хозяйством. Согласно статье земельного закона земли водного фонда (наряду с землями лесного фонда) не могут быть в частной собственности. Обозначенные специальными знаками, они должны быть определены при предоставлении земли в пользование. В свою оче-

<sup>1</sup> Земельный кодекс Республики Казахстан от 20.06.2003 № 442-III.

редь, отчуждаются лишь участки первого пояса зоны охраны водозаборных сооружений.

Воды Казахстана лишь отчасти входят в бассейн Аральского моря, но все же был принят Закон 1992 г. «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье»<sup>1</sup>.

А.Н. Чертков,

*ведущий научный сотрудник отдела конституционного права ИГиСП,  
кандидат юридических наук, доцент*

### Глобализация и суверенитет государства в фокусе водных ресурсов

В современном мире обострение противостояния государств и межгосударственных союзов в борьбе за территории, акватории и их ресурсы привело к ситуации, в которой продолжение такого противостояния губительно для планеты. Рассмотрим соотношение «планетарного партнерства» и «планетарного противоборства» в фокусе экологической водоресурсной составляющей с точки зрения интересов России.

Проблемы охраны вод в условиях глобализации не могут быть решены каким-либо государством в отдельности при общей неудовлетворительной тенденции к ухудшению экологической обстановки в мире. Загрязнение окружающей среды происходит не только на территории какого-либо государства, но и на межгосударственных территориях. Мировой океан, атмосферный воздух над ним не входят в состав территории конкретного государства, но их состояние кардинально влияет на качество окружающей среды планеты.

Источник загрязнения, расположенный на территории одного суверенного государства, оказывает воздействие на экологическое состояние других суверенных государств. Государственные границы весьма условны для воздействия человека на природу. В свою очередь, окружающая природная среда не разделяется границами государств. Межгосударственное сотрудничество и международные отношения, связанные с организацией территориальных пространств, установлением государственных границ, обусловлены природой Земли. Именно природа, природные объекты выступают физической основой бытия человека и человечества, государства и мирового сообщества.

Как известно, в состав территории государства входят такие природные компоненты, как суша, воды, недра, воздушное пространство.

<sup>1</sup> См.: Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). М., 2005.

Физические свойства данных компонентов таковы, что их загрязнение на территории одного государства оказывает влияние на территории других государств. Но если в отношении суши наибольшее влияние оказывается на близлежащие государства, то загрязнение территориального моря или протекающей по нескольким государствам реки может нанести вред достаточно удаленным государствам.

В связи с изложенным, очевидно, требуется значительная интеграция усилий государств для решения экологических проблем. Государственные границы не могут стать непреодолимым барьером, за которым государство может как угодно эксплуатировать водные объекты, загрязнять свои и международные акватории. В то же время экологическая ситуация не должна становиться основанием для произвольного вмешательства в дела суверенного государства, вторжения на его территорию, как это уже имеет место в отношении гуманитарной ситуации.

Отмеченная опасность на сегодняшний день реальна. С конца 90-х гг. прошлого века наметилась негативная тенденция игнорирования приоритетов обороноспособности, безопасности государств в ходе деятельности экологических организаций. В России (и не только) сведения, представляющие государственную тайну, не раз становились достоянием широкой общественности в связи с экологической обстановкой на территории и акваториях государства (например, в водах Северного Ледовитого океана). Более того, органам государственной власти уже ставится в вину сохранение режима секретности в отношении информации и территориальных объектов, если определенная угроза ухудшения экологической ситуации имела место хотя бы гипотетически.

Очевидно, что нарушение соответствующих режимов закрытых территорий, государственной тайны будет означать попрание законодательства. И если в массовом сознании укоренится допустимость (и даже необходимость!) нарушения законодательства ради сохранения природы, она перерастет в готовность к антиправовому поведению в принципе. Практика неуважения и нарушения правовых норм все более будет затрагивать и нормы конституционного, административного, экологического и других отраслей законодательства по иным мотивам (прежде всего корыстным).

На этом фоне открывается дискуссия о справедливом перераспределении территории Земли в условиях ухудшения экологической обстановки как о проблеме современного мира (проблеме, требующей компромиссного решения). В частности, практически повсеместное сокращение запасов питьевой воды, запасы которой в России более чем значительны. Другой пример — прогнозы затопления многих территорий планеты и вызванных им проблем возможных гуманитарных катастроф. Очевидно, что грядущие экологические про-

блемы требуют совместного их решения государствами и народами мира. Но принципиально важен вопрос о ресурсах для их решения. Подмена решения глобальных экологических проблем фактическим обострением борьбы за ресурсы недопустима.

Традиционно взаимодействие государств и наций во многом сводилось к обмену (который должен быть взаимовыгоден) и расширению жизненного пространства (который выгоден только одной из сторон). Территория страны не может быть слишком большой, излишней — это нонсенс в развитии государств. Убежденность людей в России (как и в любой другой стране) в существовании проблемы излишней незаселенной территории — это крупное идеологическое поражение. Если же подвести под нее тезис о справедливом перераспределении территории в соответствии с количеством населения в фокусе глобальных экологических проблем, то такое государство можно смело списать со счета в геополитической картине мира уже в перспективе на ближайшие 50 лет.

В связи с этим необходимо сделать очевидный вывод о справедливости обладания определенной территорией и водами каждым государством. Такое обладание оплачено усилиями многих поколений его граждан, которые осваивали, обустроивали и защищали соответствующую территорию. Если поколения народа государства не сумели получить большую территорию, совершенно справедливо то, что их потомки испытывают ее дефицит. Ресурсы в мире всегда были ограничены, большинство войн прошлого велось под влиянием их нехватки и даже элементарного голода. Изменения климата, природные катастрофы в изобилии имелись в истории человечества. Однако это не приводило к добровольным территориальным уступкам, открытию границ государств для заселения.

Единственно возможное решение проблемы освоения территории России — внутреннее ее освоение (распределение внутренних миграционных потоков, развитие региональной инфраструктуры, выделение резервных территорий, которые будут освоены в отдаленной перспективе, и т.д.). Возможно, и в ряде случаев весьма желательно, привлечение внешних инвестиций и трудовых мигрантов на освоение каких-то территорий, но инвестор должен получить прибыль и уйти, не обретая прав на соответствующую территорию, а мигранты — отработать, получить оплату и покинуть территорию России. Разумеется, удержать суверенитет над пустующими территориями довольно сложно. Но для России в этой ситуации необходимо использование не только военных, экономических, но и правовых возможностей. Привлечение стратегических союзников к совместному освоению ряда территорий при сохранении российского суверенитета над всей государственной территорией в рамках надна-

циональных пространств (ШОС, ЕЭП, Таможенный союз) в соответствии с нормами национального и международного права может стать выходом из сложившейся ситуации.

Важно отметить, что суверенитет государства следует понимать не только как верховенство власти на всей территории страны и международную правосубъектность (т.е. как его права), но и как ответственность государства перед населением за эффективность и выбор способов реализации суверенитета. Производность государственного суверенитета от суверенитета народного очевидно аргументирует данную позицию. Коль скоро права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью и целью деятельности органов публичной власти, суверенитет государства включает его ответственность перед обществом. Именно общество формирует условия жизнедеятельности каждой личности, оно же выступает средой и целью такой жизнедеятельности.

Ю.Н. Платонов,

*доцент Института мировой экономики и права,  
кандидат юридических наук*

#### Экологическая ситуация в Арктике: международно-правовой и политический аспекты

Около 10 лет назад (с момента подачи Россией заявки в Комиссию ООН по континентальному шельфу на его приращение) резко активизировалось внимание многих государств к природным ресурсам Арктики и вопросам охраны окружающей среды.

Особенность рассматриваемой темы заключается в ряде факторов:

- Арктика — экологически хрупкий регион. Но от его состояния в условиях наблюдаемого глобального потепления в значительной степени зависит и климат Северного полушария, что привлекает внимание мирового сообщества к процессам, происходящим в Арктике<sup>1</sup>;
- территориальные воды России в Арктике на некоторых направлениях достаточно длительное время в течении г. свободны от льда и доступные водные ресурсы, в том числе и рек, впадающих в Северный Ледовитый океан, активно используются местным населением;

<sup>1</sup> Во многих регионах Арктики выявлены газовые факелы — потоки газа в водной толще, выходящего из донных отложений, в основном метанового состава, которые оказывают более сильное воздействие на развивающийся парниковый эффект, чем углекислый газ природного или техногенного происхождения. — *Прим. авт.*

- охрана окружающей среды в Арктике регулируется не только законодательными актами Российской Федерации, но и нормами ряда отраслей международного права. Следует также отметить, что просторы Арктики в основном покрыты льдами и ряд экспертов в этой связи считает, что к ее пространствам нельзя в полной мере применить все положения Конвенции ООН по морскому праву (1982 г.);
- в территориальных арктических водах России и на ее континентальном шельфе разведаны крупные запасы углеводородов и страна готовится к их разработке. Однако большинство существующих в России и за рубежом технологий для работ в условиях Арктики в настоящее время не имеют практического подтверждения надежности и безопасности;
- Россия отходит от концепции полярных секторов и вышеуказанной заявкой дает образоваться в северо-восточной части Арктики району морского дна. Эта часть Арктики в отдаленном будущем гипотетически будет доступна всем государствам, обладающим соответствующими технологиями.

Таким образом, при освоении ресурсов углеводородов российского шельфа Арктики существуют серьезные опасности техногенного происхождения. Среди них — многочисленные захоронения радиоактивных отходов в западной части Карского моря, часть которых попадает на лицензионную территорию ОАО «НК «Роснефть». Необходимы детальное изучение и очистка дна проблемных зон, так как нарушение герметичности радиоактивных захоронений может привести к серьезным экологическим последствиям.

На многих площадях Баренцево-Карского региона, сохранивших со времен войны взрывоопасные предметы (мины, снаряды и др.) в 2011 г. обнаружено и обезврежено 24 таких предмета. Они по-прежнему представляют опасность при механическом повреждении, которое может возникнуть при проведении геофизических работ и размещении буровых установок и создании инфраструктуры месторождений и др.<sup>1</sup>

Потепление Арктики открывает дополнительные возможности не только в части доступа к минеральным ресурсам. Через несколько десятилетий станут доступными для рыбного промысла обширные районы, освободившиеся ото льда. Американские гидробиологи полагают, что ценные виды морских обитателей Арктики (например, крабы-стригуны) по мере отступления льдов могут полностью переместиться из американских вод в российские. Уже сейчас наблюда-

<sup>1</sup> См.: Богоявленский В., Лаверов Н. Стратегия освоения морских месторождений нефти и газа Арктики // Морской сборник. 2012. № 6. С. 56.

ется колонизация российских вод горбушей там, где ее раньше не было. Эти проблемы потребуют правового разрешения, вероятно в направлении совместного использования биоресурсов.

Не менее серьезные природоохранные проблемы связаны с предполагаемой активизацией перевозок по Северному морскому пути. Северный Ледовитый океан, как полагают эксперты, к концу века станет «Средиземным морем будущего». Если сейчас для морской перевозки грузов из Европы в Азию приходится огибать Африку, то путь через арктический бассейн сократит трассу приблизительно на 4 тыс. миль. Известно, однако, что объемы аварийных разливов нефти при транспортировке более чем в 20 раз выше, чем при морской добыче<sup>1</sup>.

Из-за потепления увеличились таяние и сход в море массивов льда с ледников арктических островов Шпицбергена, Земли Франца-Иосифа и северной части Новой Земли с образованием айсбергов, которые дрейфуют по значительной части Баренцева моря, достигая Штокмановского и других месторождений. При этом траектория их движения практически не прогнозируема.

Таким образом, в Арктике, и прежде всего в российском секторе, значительно возрастает риск разрушения окружающей среды, не говоря уже о возможной экологической катастрофе, наподобие мексиканской.

На международном уровне тревога по поводу загрязнения Арктики возникла примерно 30 лет назад. В 1991 г. состоялась Конференция по охране природной среды Арктики на уровне министров, на которой была одобрена Стратегия защиты природной среды Арктики (договор АЕПС от 14 июня 1991 г.)<sup>2</sup>.

В 1993 г. арктические страны подписали Декларацию об окружающей среде и развитии в Арктике. Было решено применять внутренние (национальные) процедуры оценки воздействия на окружающую среду природоохранными органами соответствующих государств.

<sup>1</sup> См.: Лаверов Н.П., Дмитриевский А.Н., Богоявленский В.И. Фундаментальные аспекты освоения нефтегазовых ресурсов арктического шельфа России // Арктика: экология и экономика. 2011. № 1. С. 26–37.

<sup>2</sup> Цели АЕПС: а) защитить арктические экосистемы, включая людей; б) обеспечивать охрану, улучшение и восстановление качества окружающей среды и устойчивое пользование природными ресурсами, в том числе местным населением и коренными народами Арктики; в) признавать традиционные и культурные нужды, ценности и практический уклад коренных народов, как они определяют это сами, пытаясь по возможности примирять их с охраной арктической природной среды; г) регулярно проводить обзор состояния окружающей природной среды Арктики; д) выявлять, снижать и устранять загрязнение. — *Прим. авт.*

За основу взяты положения Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

В 1996 г. северные государства подписали Декларацию об учреждении Арктического совета. Предусматривается привлечение коренных народов Арктики к решению вопросов устойчивого развития и защиты арктической окружающей среды; организация специальных природоохранных программ в Арктике; мониторинг экологической обстановки, распространение информации, поощрение образования и интереса к вопросам, относящимся к Арктике и т.д.

Арктический совет и ряд международных организаций (ОБСЕ, Баренцево/Евро-Арктический совет, Европейский союз, Совет саамов, Северный совет министров, Северный форум и др.) ведут работу по программам сохранения арктической флоры и фауны, защиты арктической морской среды, предупреждения, готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации и другим.

Вопросы охраны окружающей среды арктического региона приобретают все большее значение. С учетом негативного экологического имиджа России за рубежом, арктические государства нередко обвиняют Россию в нежелании считаться с «интересами человечества».

Ряд экспертов прогнозируют в будущем покушение на российский суверенитет — выдвижение требований сокращения и прекращения «экологически опасной деятельности» в российском секторе Арктики (где расположены основные месторождения углеводородов), ее интернационализации как общего наследия человечества и далее — передачу северных районов России под контроль международных организаций.

В этой связи примечательна статья политического обозревателя Великобритании Р. Лиддла «Отдайте Арктику России — и ждите новых экологических катастроф». В частности, он пишет: «...Россия нанесла окружающей среде больше вреда, чем какая-либо другая страна мира, а теперь требует себе еще и арктический шельф... Она с большей легкостью, чем любая другая страна, творила и творит на своей территории самые ужасающие экологические злодеяния... Куда ни ткни на карте России, обязательно попадешь или в отравленную реку, или в ржавеющий корпус подводной лодки, или на радиоактивную степь, или на выжженную химикатами березовую рощу... Если уж делить Арктику, то пусть она попадет в чьи угодно руки — хоть Чада, — только не России...»<sup>1</sup>

Западные СМИ подчеркивают многочисленные российские экологические и социальные проблемы в арктических регионах. Лейтмотивом комментариев является тезис о том, что населению Севера

<sup>1</sup> The Sunday Times. 5 августа 2007.

РФ приходится существовать в условиях, не пригодных для цивилизованного проживания: здесь широко распространены болезни, хроническая бедность, «повальный» алкоголизм, ощущается недостаток элементарных объектов инфраструктуры, население не снабжается необходимыми для выживания ресурсами и вымирает<sup>1</sup>.

Вместе с тем мировая практика свидетельствует, что многие западные компании, участвующие в разработке и добыче полезных ископаемых на территории иностранных государств, не всегда соблюдают при проведении работ международные и национальные экологические требования.

Поскольку Арктика становится полем экологических и международных конфликтов, проблема требует углубленного анализа. От российских ведомств требуются предложения по построению продуманной экологической политики в данном регионе.

О.В. Куликова,

*доцент кафедры земельного и экологического права  
Саратовской государственной юридической академии,  
кандидат юридических наук*

## Правовые меры охраны водных биоресурсов Арктического региона

В пределах Арктики расположены территории, континентальные шельфы и исключительные экономические зоны восьми арктических государств — России, Канады, США (Аляска), Норвегии, Дании (Гренландия и Фарерские острова), Финляндии, Швеции и Исландии. Максимальную протяженность границ в Арктике имеет Россия.

Арктика чрезвычайно богата практически всеми видами природных ресурсов. В 2009 г. журнал «Science» опубликовал исследование природных богатств Арктики. По мнению исследовательской группы, подо льдами Арктики залегают около 83 млрд баррелей нефти (примерно 10 млрд т), что составляет 13% от мировых неразведанных запасов. Природного газа в Арктике, по данным ученых, около 1550 трлн кубометров. При этом большая часть неразведанных запасов нефти залегают вблизи берегов Аляски, а почти все арктические запасы природного газа — у берегов России. Ученые отмечают, что большая часть ресурсов находится на глубине менее 500 м<sup>2</sup>.

Богатство Арктики — не только в колоссальных запасах нефти и газа. Арктические моря являются богатейшими по запасам рыбы;

лишь в Баренцевом море сосредоточено пять процентов от объема мировой добычи морских и океанических рыб<sup>1</sup>.

Система российского законодательства о водных биоресурсах включает многие звенья, начиная от федеральных законов и заканчивая актами органов местного самоуправления. Ключевое значение здесь имеет Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биоресурсов»<sup>2</sup>, создающий единую основу правового регулирования отношений в рассматриваемой сфере. Понятийный аппарат данного закона содержит множество определений, закрепление которых облегчает понимание и исполнение закона. Так, в частности, дано понятие водных биоресурсов, их сохранения и т.д.

Водные биологические ресурсы — рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы.

Сохранение водных биоресурсов — поддержание водных биоресурсов или их восстановление до уровней, при которых могут быть обеспечены максимальная устойчивая добыча (вылов) водных биоресурсов и их биологическое разнообразие посредством осуществления на основе научных данных мер по изучению, охране, воспроизводству, рациональному использованию водных биоресурсов и охране среды их обитания.

Водные биоресурсы являются основой жизни и деятельности человека, в том числе и его хозяйственной деятельности. Данная норма проистекает из положений Конституции РФ. Согласно ст. 9 земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности проживающих на ее территории народов. В круг других природных ресурсов принято включать атмосферный воздух, недра, леса, животный мир, воды. Вместе с тем Конституция РФ позволяет считать основой жизни и деятельности народов России не только водные биоресурсы, но и среду их обитания.

Состояние запасов водных биоресурсов, эффективное управление ими приобретают все большее значение как для обеспечения населения России высококачественными пищевыми продуктами, так и для снабжения сырьем многих отраслей промышленности (птицеводства, животноводства и т.д.), а также рекреационного рыболовства.

В 80-е г. XX в. прогнозировалось, что к 2025 г. мировая продукция рыболовства достигнет 230–250 млн т, в том числе за счет аквакультуры — 60–70 млн т. В 90-е гг. соответствующий прогноз на 2025 г. — 125–130 млн т, а аквакультура — 80–90 млн т. Считается

<sup>1</sup> <http://www.fishres.ru>

<sup>2</sup> Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ (ред. от 06.12.2011) // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. I). Ст. 5270; 2011. № 50. Ст. 7351.

<sup>1</sup> The Philadelphia Inquirer. 17.11.2009; The Seattle Times. 13.05.2010.

<sup>2</sup> [http://ria.ru/arctic\\_spravka](http://ria.ru/arctic_spravka)

очевидным, что темпы прироста народонаселения Земли превьсят темпы прироста рыбопродукции<sup>1</sup>.

Нужно отметить большое значение рыболовства для доходов, благосостояния и продовольственной безопасности всех наций и его особую важность для стран с низким уровнем доходов и дефицитом продовольствия. Учитывая это и особую важность сохранения биологических ресурсов для будущих поколений, в 1995 г. 95 государств, в том числе Россия, приняли Киотскую Декларацию и План действий по устойчивому вкладу рыболовства в продовольственную безопасность. Было признано необходимым основывать политику, стратегию управления и использования ресурсов для устойчивого развития рыболовства, исходя из следующих основных положений:

- сохранение экологических систем;
- использование объективных научных данных;
- повышение социально-экономического благосостояния;
- справедливое распределение ресурсов внутри и между поколениями.

Российская Федерация, наряду с другими странами, взяла на себя обязательства руководствоваться при осуществлении национальной стратегии рыболовства следующими принципами:

- признание важной роли морского рыболовства, рыболовства во внутренних водоемах и аквакультуры для продовольственной безопасности мира и его экономического благосостояния;
- эффективное и полноправное применение Конвенции ООН по морскому праву, Соглашения ООН по трансграничным рыбным запасам и запасам далеко мигрирующих рыб, Соглашения о содействии выполнению международных мер по управлению рыболовными судами в открытом море и Кодекса ответственного рыболовства ФАО, а также изменение своего национального законодательства соответственно этим документам;
- развитие научных исследований как фундаментальной основы устойчивого развития рыболовства и аквакультуры для обеспечения продовольственной безопасности, а также научного и технического содействия странам с небольшими научно-исследовательскими возможностями;
- оценка продуктивности запасов в водах под национальной юрисдикцией, как внутренних, так и морских, приведение промысловых мощностей в этих водах к уровню, сопоставимому с долговременной продуктивностью запасов, и своевременное принятие надлежащих мер для восстановления переловленных

<sup>1</sup> <http://www.sevin.ru>

запасов до устойчивого состояния, а также необходимое сотрудничество для принятия аналогичных мер в отношении запасов открытого моря;

- сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия водных организмов в частности, предотвращение действий, ведущих к необратимым изменениям, таким как уничтожение видов, генетические нарушения, разрушение среды обитания;
- содействие развитию марикультуры и аквакультуры в прибрежных морских и внутренних водах путем: установления надлежащих правовых механизмов; координации использования земли и воды с другими видами деятельности; использования наилучшего и наиболее подходящего генетического материала в соответствии с требованиями по сохранению и устойчивому использованию внешней среды и сохранения биологического разнообразия; применения оценки последствий социального плана и влияния на окружающую среду.

Большое значение для решения вопросов охраны водных биоресурсов Арктики имеет создание и расширение сети особо охраняемых территорий и объектов. Так, национальный парк «Русская Арктика», в состав которого входит архипелаг Земля Франца-Иосифа, вызывает огромный международный интерес, а развитие туризма на территории национального парка — одна из приоритетных задач.

Распоряжение Правительства об учреждении национального парка «Русская Арктика» было подписано 15 июня 2009 г. Его территория включает северную часть архипелага Новая Земля; здесь находятся крупнейшие в Северном полушарии птичьи базары, лежбища моржей, а также один из важнейших очагов размножения белого медведя карско-баренцевой морской популяции. Общая площадь парка, включающая морские акватории, — 1,426 млн га.

В соответствии с уставом национальный парк «Русская Арктика» осуществляет охрану территории самого парка и государственного природного заказника федерального значения «Земля Франца-Иосифа», образованного в 1994 г.

Человечеству становится все тесней в нынешних границах его обитания, где био- и энергоресурсы стремительно истощаются. Уже не только слаборазвитым странам, но и вполне благополучным на сегодня государствам грозит в скором будущем дефицит топлива и электроэнергии, питьевой воды, жизненного пространства и даже продовольствия. К тому же и климат на планете ощутимо меняется в сторону потепления, делая все более доступными те районы планеты, где раньше было невозможно вести активную экономическую и хозяйственную деятельность.

В этих условиях взоры экспертов и политиков многих стран закономерно устремляются на «царство белого безмолвия» — Арктику. Арктика — это новый объект хозяйствования, в освоение которого активно вступают США, Канада, Евросоюз, КНР, Норвегия и другие страны. Правомерно с наступлением нефтегазовой промышленности России на новые перспективные районы нашей Арктики активизировать развитие морского рыболовства, аквакультуры и рыбопромышленного комплекса<sup>1</sup>.

В.В. Севальнев,  
старший научный сотрудник ИЗиСП,  
кандидат юридических наук

### Правовой режим охраны вод по законодательству КНР

Китай обладает 5–6% запаса воды в мире. Однако следует принять во внимание колоссальное количество населения в КНР и тот факт, что структура распределения водных ресурсов в Китае — неравномерна. Поэтому возникает очевидный дисбаланс в соотношении этих ресурсов.

Крупнейшая река юга Китая — Янцзы — дает примерно 37% среднегодового стока вод. Река имеет очень низкий уклон в среднем и нижнем течении (всего 0,02°) и очень широкую площадь течения. В период бурного таяния снегов в горах Тибета, где берут начало истоки реки, в низовьях реки возможен кратковременный подъем уровня воды до 15–17 м. Подобные страшные наводнения случаются примерно один раз в 10 лет.

Север страны и центральные районы страдают от нехватки воды. В бассейнах крупнейших рек на севере — Хуанхэ, Хуайхэ, Хэйхэ — сосредоточено всего лишь 7,7% запаса воды. Поэтому сельскохозяйственная деятельность здесь, включающая земледелие и скотоводство, не могут обойтись без искусственного орошения и дополнительного водоснабжения. К этому стоит добавить, что здесь очень развиты добыча нефти и нефтегазовое производство, которые потребляют огромное количество технической воды.

Запад Китая еще более обезвожен. Почвы здесь сильно засолены, даже в оазисах. Постепенно происходит опустынивание территорий. Много воды, используемой для орошения, просто «уходит в песок».

Кроме того, на севере страны, где находится большая часть ирригационных систем, стали расширяться посевы зерновых культур, а они требуют орошения (гаолян, рис, пшеница, кукуруза). Воду для

<sup>1</sup> <http://www.fishnews.ru>

ирригационных систем приходится добывать из подземных скважин глубиной в несколько сотен метров.

Интенсивное использование вод южных рек приводит к их сильному обмелению и нарушает общую систему подземных водоносных слоев. Отдельные южные реки настолько обмелели, что их воды уже не впадают в море. Истощаются подземные источники воды, все чаще под землей встречается соленая вода.

В связи с ростом мегаполисов, в частности, Пекина, Шанхая, Гуанчжоу, ситуация только усугубляется. Мощные промышленные провинции Китая — Хэбэй, Шандун, Хунань — также испытывают острый недостаток водных ресурсов.

По статистическим данным, дефицит воды в Китае составляет примерно 40 млрд куб. м. По прогнозам, к 2020 г. ситуация еще более усугубится — объем потребления воды в стране составит не менее 10,6 трлн л. Это значительно превышает общие запасы воды в стране. Китаю придется импортировать воду, в том числе и из Российской Федерации, так как наши страны имеют достаточно протяженную наземную границу. Эксперты дают оценки в 240 млрд куб. м, которые к 2030 г. Китай будет вынужден ввозить из-за рубежа.

Таким образом, перед КНР стоят огромные проблемы, связанные с дефицитом водных ресурсов, которые только усугубляются одновременно с бурным экономическим ростом страны.

Поэтому руководство КНР придает большое значение вопросам охраны водных ресурсов в правовом пространстве.

В КНР в целом уже сформирована законодательная база, регламентирующая рассматриваемые вопросы. Ее базисом является Конституция КНР, принятая 4 декабря 1982 г. (с изменениями 1988, 1993, 1999, 2004 и 2007 гг.)<sup>1</sup>.

Так, в ее тексте есть ряд юридических норм, регламентирующих общественные отношения, связанные с охраной окружающей среды и запретом ее загрязнения различными способами.

В соответствии со ст. 26 Конституции «Государство защищает и улучшает экологическую среду обитания людей и общую экологическую обстановку. Оно предотвращает и контролирует загрязнение и другие опасные для общества явления». Таким образом, из содержания приведенной статьи можно сделать вывод, что основным регулятором и контролером в рассматриваемой сфере выступает государство в лице соответствующих органов центральной и мест-

<sup>1</sup> 《中华人民共和国宪法》 (на китайском языке) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content\\_62714.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62714.htm) (дата обращения: 07.05.2012).

ной государственной власти. Это еще раз показывает приоритет государственных нужд над частными, что характерно для всего уклада китайского общества. Приведенные нормы также «иллюстрируют экологическую функцию социалистического государства»<sup>1</sup>.

На законодательном уровне правовое регулирование рассматриваемой сферы осуществляется Законом КНР от 26 декабря 1996 г. «Об охране окружающей среды»<sup>2</sup>, Законом КНР от 29 августа 2002 г. «О водных ресурсах»<sup>3</sup> и Законом КНР от 11 мая 1984 г. «О профилактике загрязнения водных ресурсов» (в ред. 2008 г.)<sup>4</sup>.

Закон КНР «Об охране окружающей среды» является базовым законодательным актом по охране окружающей среды. Он заложил основы законодательного регулирования в данной сфере. Рассматриваемый законодательный акт разработан с целью охраны и улучшения окружающей среды и экологической обстановки предотвращения и контроля загрязнения и других видов риска для людей, защиты здоровья и стимулирования развития социалистической модернизации. В нем провозглашен курс на гармоничное развитие экономического строительства, социального прогресса и охраны окружающей среды, определены права и обязанности правительств разных ступеней, общественных организаций и граждан. Рассматриваемый Закон состоит из 47 статей, сгруппированных в шести главах: 1. Общие положения; 2. Контроль и руководство экологической обстановкой; 3. Охрана и улучшение окружающей среды; 4. Предотвращение и контроль загрязнения окружающей среды и других общественно опасных явлений; 5. Юридическая ответственность; 6. Дополнительные положения.

Особо отметим ст. 24 рассматриваемого Закона, которая гласит: «Организации, чья деятельность приводит к загрязнению окружающей среды и появлению других общественно опасных явлений, должны включать в свои планы работу по охране окружающей среды и создать систему распределения ответственности за охрану окружающей среды. Эти организации должны ввести эффективные

<sup>1</sup> Сиваков Д.О. Водное право России и зарубежных государств. М., 2010. С.295.

<sup>2</sup> 《中华人民共和国环境保护法》 (на китайском языке) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.people.com.cn/item/flfgk/cyflfg/c012.html> (дата обращения: 07.05.2012).

<sup>3</sup> 《中华人民共和国水法》 (на китайском языке) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.gov.cn/flfg/2005-08/31/content\\_27875.htm](http://www.gov.cn/flfg/2005-08/31/content_27875.htm) (дата обращения: 07.05.2012).

<sup>4</sup> 《中华人民共和国水污染防治法》 (на китайском языке) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.gov.cn/flfg/2008-02/28/content\\_905050.htm](http://www.gov.cn/flfg/2008-02/28/content_905050.htm) (дата обращения: 07.05.2012).

меры с целью профилактики и контроля загрязнения и ущерба причиняемого окружающей среде отходами газа, водными отходами, сжигаемыми отходами, пылью, зловонными газами, радиоактивными веществами, шумом, вибрацией и электромагнитной радиацией, скапливающейся в процессе производства, строительства и при осуществлении других видов деятельности».

Таким образом, обязанность по ликвидации последствий различных загрязнений экологической среды, в том числе и водной, связанных с деятельностью хозяйственных субъектов, прямо возлагается на эти структуры. Более того, они обязаны разрабатывать специальные планы по защите окружающей среды и вести соответствующий мониторинг в целях выявления возможных случаев загрязнения водных ресурсов.

В рамках рассматриваемой проблемы необходимо особо отметить Закон КНР «О водных ресурсах», который играет важную роль в правовом регулировании рассматриваемых вопросов. Закон принят в целях рационального развития и использования водных ресурсов и охраны этих ресурсов, предотвращения и контроля водных бедствий и с целью всестороннего использования водных ресурсов, отвечающих потребностям экономического и социального развития страны. Рассматриваемый Закон состоит из 82 статей, сгруппированных в семи главах: 1. Общие положения; 2. Планирование водных ресурсов; 3. Разработка и использование водных ресурсов; 4. Охрана водных ресурсов, водных районов и водных объектов; 5. Распределение и экономное использование водных ресурсов; 6. Разрешение споров относительно водных ресурсов, контроль и мониторинг правоприменения; 7. Юридическая ответственность; 8. Дополнительные положения. В свете рассматриваемых проблем отметим несколько статей рассматриваемого законодательного акта, представляющих особый интерес.

Так, ст. 2 гласит: «Данный закон должен соблюдаться при разработке и использовании, охране и управлении водными ресурсами и в целях предотвращения и контроля водных бедствий на территории КНР. Используемый в данном Законе термин «водные ресурсы» подразумевает поверхностные и грунтовые воды».

Статья 3 закрепляет положение, что водные ресурсы находятся в собственности государства. Госсовет от имени государства реализует право собственности на водные ресурсы. Водные ресурсы водоемов и резервуаров, принадлежащих коллективным сельскохозяйственным организациям, и резервуаров, построенных и управляемых коллективными сельскохозяйственными организациями, находятся в пользовании этих организаций. Таким образом, все водные ресурсы принадлежат государству и не могут находиться в собственности частных лиц, в отличие от Российской Федерации. Стоит признать дальновидный

подход китайского законодателя в этой сфере. Особенно отметим тот факт, что при разработке законов в Китае во главу угла ставятся интересы государства, а не отдельных организаций и частных лиц.

Согласно ст. 8 государство требует соблюдения строгой экономии в использовании водных ресурсов, осуществляет меры, направленные на сохранение водных ресурсов, распространяет новую технику и технологии консервации воды, развивает отрасль водоконсервации в промышленности, сельском хозяйстве и сфере услуг и создает общество сохранения водных ресурсов.

Органы государственной власти различных уровней предпринимают меры по усовершенствованию системы контроля над сохранением водных ресурсов, создают технологии разработки и распределения водных ресурсов, стимулируют и развивают отрасли водосбережения. Организации и частные лица берут на себя обязательства по экономии водных ресурсов. Из этого следует, что, не говоря о государственных структурах, даже на частных лиц возлагается обязанность по бережному отношению к воде.

Статьи 14–19 рассматриваемого акта регламентируют деятельность по разработке бассейновых планов водоемов, дают их классификацию.

Глава 7 Закона (ст. 64–77) посвящена вопросам юридической ответственности за различные нарушения требований данного акта. В частности, к административным правонарушениям относятся: оставление или нагромождение предметов, препятствующих проходу воды, либо насаждение деревьев и длинно стеблевых растений, препятствующих прохождению воды в любой реке, озере, резервуаре или канале; использование части озера в качестве сельскохозяйственных земель, либо использование русла любой реки в качестве сельскохозяйственных земель без надлежащего на то разрешения; 3) сбор водных ресурсов без соответствующего на то разрешения; 4) сбор водных ресурсов с нарушением условий, о которых говорится в выданной лицензии.

Если в деянии физических лиц или юридических присутствуют признаки состава преступления, то возможно привлечение к уголовной ответственности. Подчеркнем, что одной из особенностей уголовного права КНР является то, что уголовная ответственность применяется не только в отношении физических лиц, но и в отношении юридических лиц, что отличает уголовное законодательство КНР от российского в соответствующей части.

Из анализа рассматриваемого акта можно сделать вывод: данный законодательный акт создал действенную систему механизмов по воздействию со стороны государства на организации, осуществляющие деятельность в этой сфере.

Еще отметим Закон КНР «О профилактике загрязнения водных ресурсов», который также играет важную роль в правовом регулировании рассматриваемых вопросов. Закон принят в целях профилактики загрязнения водных ресурсов, защиты и улучшения окружающей среды, обеспечения безопасности снабжения питьевой воды и стимулирования социально-экономического развития. Рассматриваемый Закон состоит из 92 статей, сгруппированных в восьми главах: 1. Общие положения; 2. Стандарты и планы по профилактике загрязнения водных ресурсов; 3. Система контроля над загрязнением водных ресурсов; 4. Мероприятия по профилактике загрязнения водных ресурсов; 5. Охрана ресурсов питьевой воды и других специальных водных объектов; 6. Ликвидация последствий загрязнения водных ресурсов; 7. Юридическая ответственность; 8. Дополнительные положения.

К основным нормативным документам общекитайского (не локального) характера следует отнести следующие подзаконные акты: Подробная инструкция применения закона о профилактике загрязнения водных ресурсов (20 марта 2000 г.)<sup>1</sup>, которая уточняет и детализирует положения, содержащиеся в соответствующем законе; Программа по профилактике загрязнения подземных вод на 2011–2020 гг.<sup>2</sup> и некоторые другие.

Также есть несколько нормативно-правовых актов локального характера, принятых местными органами государственной власти, представляющих определенный интерес для рассматриваемой сферы, в частности: «Правила по профилактике загрязнения водных ресурсов провинции Чжэцзян» (19 сентября 2008 г.)<sup>3</sup>; «Правила по профилактике загрязнения водных ресурсов города Пекин» (19 ноября 2010 г.)<sup>4</sup>.

Обобщая вышеизложенное, отдельно подчеркнем, что: 1) перед КНР стоят огромные проблемы, связанные с дефицитом водных ресурсов, которые только усугубляются одновременно с бурным экономическим ростом страны; 2) в КНР в целом уже сформирована законодательная база, регламентирующая вопросы правового регу-

<sup>1</sup> 中华人民共和国水污染防治法实施细则 (на китайском языке) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.gov.cn/flfg/2005-08/06/content\\_21045.htm](http://www.gov.cn/flfg/2005-08/06/content_21045.htm) (дата обращения: 07.05.2012).

<sup>2</sup> 国务院关于全国地下水污染防治规划 (2011–2020年) 的批复 (на китайском языке) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.gov.cn/zwzk/2011-10/14/content\\_1969946.htm](http://www.gov.cn/zwzk/2011-10/14/content_1969946.htm) (дата обращения: 07.05.2012).

<sup>3</sup> 浙江省水污染防治条例 (на китайском языке) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://njj.yiwu.gov.cn/tzgg/200904/t20090418\\_190578.html](http://njj.yiwu.gov.cn/tzgg/200904/t20090418_190578.html) (дата обращения: 07.05.2012).

<sup>4</sup> 北京市水污染防治条例 (на китайском языке) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/dfrd/bj/2010-11/29/content\\_1606937.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/dfrd/bj/2010-11/29/content_1606937.htm) (дата обращения: 07.05.2012).

лирования водных ресурсов; 3) КНР будет вынуждена сотрудничать с Российской Федерацией в сфере поставок водных ресурсов, нехватка которых уже остро ощущается во многих районах Китая. Поэтому для России предоставляется хороший шанс выстроить отношения в этой сфере на условиях, благоприятных для нашей страны, учитывая собственные национальные интересы.

**Т.В. Редникова,**

*младший научный сотрудник сектора эколого-правовых исследований ИГП РАН,  
кандидат юридических наук*

### Правовое регулирование охраны водных объектов как среды обитания водных биологических ресурсов в Дании

Королевство Дания является членом Европейского союза с 1973 г. и имплементирует в свое законодательство общеевропейские нормы. Обращение к правовому регулированию охраны водных объектов в этой стране связано с несколькими причинами. Несмотря на незначительную площадь суши (42 394 км<sup>2</sup>) и небольшое количество населения (по данным на апрель 2011 г. 5,5 млн человек), площадь водных объектов этой страны (включая морские акватории) составляет 700 км<sup>2</sup>. Среди пресноводных водных объектов, расположенных на суше, преобладают небольшие реки и многочисленные небольшие проточные озера ледникового происхождения. Учитывая высокий уровень развития промышленности и сельского хозяйства в Дании и высокий уровень экологического сознания населения страны, охрана окружающей среды в целом и водных объектов является одним из приоритетов государственной политики.

В августе 2002 г. накануне Мирового саммита по устойчивому развитию в Иоханесбурге в рамках реализации Стратегии устойчивого развития Дании правительством этой страны был опубликован документ, содержащий перечень индикаторов устойчивого развития. Этот перечень ежегодно обновляется и служит для обеспечения процесса принятия экологически значимых решений и организации доступа заинтересованной общественности шагов, предпринимаемых государством в этом направлении. Процесс формулирования ключевых индикаторов включает в себя стадию консультации с более чем 250 крупными неправительственными организациями в Дании и за рубежом, а также вовлечение в этот процесс широких слоев общественности. В результате для каждого из направлений деятельности в рамках стратегии устойчивого развития Дании разрабатывается конкретный набор индикаторов для оценки реализации по-

ставленных в ней целей и задач. По результатам саммита в Иоханесбурге в 2003 г. Правительством Дании был опубликован документ «Мировой саммит в Иоханесбурге и Национальная стратегия Дании по устойчивому развитию», в котором среди других приоритетных направлений охраны окружающей среды, таких как изменение климата, использование возобновляемых источников энергии, международное сотрудничество, торговля и окружающая среда, устойчивое производство и потребление, окружающая среда и здоровье, были выделены и охрана биологического разнообразия, а также охрана водных объектов. Национальная политика по охране океанов также является частью Национальной стратегии по устойчивому развитию. Хотелось бы остановиться на краткой характеристике структуры государственного управления Дании в области охраны окружающей среды в рассматриваемых областях. Реализация положений Конвенции о биологическом разнообразии входит в функции Министерства окружающей среды Дании, обладающее соответствующими полномочиями в области охраны и устойчивого использования компонентов биоразнообразия. К его полномочиям также относятся интегрированное управление и устойчивое развитие побережья и морских акваторий, управление водными ресурсами и их охрана.

К функциям Министерства пищевой промышленности, сельского хозяйства и рыбной ловли относится охрана домашних животных, рыболовство и рыбоводство. За охрану природы, законодательство по территориальному планированию на региональном уровне отвечают Советы округов, которые управляют и большим количеством особо охраняемых природных территорий. За территориальное планирование на местном уровне отвечают муниципалитеты.

Закон «Об охране окружающей среды» 1992 г. является основным актом в области охраны биоразнообразия и включает общие положения по охране компонентов биоразнообразия, среды их обитания, охрану земель побережья, положения об охране отдельных видов. К другим законодательным актам, регулирующим охрану биологического разнообразия в Дании, относятся законы «Об охоте», «О лесах», «О водных потоках», «О территориальном планировании». За последние два десятилетия правительством Дании предприняты значительные усилия по восстановлению ранее утраченных природных объектов. Были восстановлены озера, болота, заливные луга, долины рек. Выпрямленные реки, иные водотоки возвращены в прежнее русло. Законодательно в исполнении положений Директивы ЕС «О местах обитания» был придан охранный статус более 194-м особо охраняемым природным территориям общей площадью около 1-го миллиона гектаров (77% этой площади составляют морские аква-

тории). За охрану водных ресурсов в Дании, помимо Министерства окружающей среды, отвечает Агентство по охране окружающей среды (DEPA). Основным законодательным актом, регулирующим охрану, рациональное использование и сохранение для будущих поколений водных ресурсов, является Рамочная Директива ЕС 2000/60/ЕС о воде, которая была имплементирована в национальное законодательство Дании (Act No. 1150 of 17 December 2003), а также различные постановления и распоряжения Министерства окружающей среды. Водоснабжение регулируется Законом «О водоснабжении» 1978 г., Законом «Об охране окружающей среды» с учетом поправок, внесенных в эти акты в 2004 г. Интеграцию в использовании и охране земельных и водных ресурсов обеспечивает Национальный закон о территориальном планировании. Закон «О водных потоках» 1992 г. и Закон «Об управлении природной средой» 1989 г. содержат положения об улучшении состояния водных потоков и рек.

Принципы по оценке рисков химического загрязнения и установление ПДК и ПДВ в питьевой воде, грунтовых водах, воздухе и почве изложены в национальных руководствах, разработанных на основе Закона «Об охране окружающей среды».

Основными требованиями, предъявляемыми к хозяйствующим субъектам при осуществлении ими деятельности являются замещение токсичных веществ менее токсичными, использование наилучших существующих технологий, использование экологически «чистых» технологий продукции с позиции их жизненного цикла. Министерство обороны обеспечивает ликвидацию последствий химического и нефтяного загрязнения. В функции Министерства окружающей среды входит управление использованием и охраной, а также обеспечение устойчивого развития прибрежных зон и морских акваторий.

Планирование использования побережья осуществляется при непосредственном участии общественности и регулируется Законом «О территориальном планировании побережья» 1994 г. Согласно данному нормативному акту все новые хозяйственные объекты должны проходить специальную разрешительную процедуру при их создании, одним из основных требований которой является их расположение по отношению к береговой линии сзади уже существующих объектов. В то же время даны законом упрощен порядок строительства в урбанизированных районах, упразднены прибрежные водоохраные зоны в городах или сокращены их размеры. Здесь большее внимание было уделено охране окружающего берегового ландшафта. В целях создания экономической основы для охраны водных ресурсов, повышения качества вод и водных экосистем в Дании существуют экологические налоги, уплачиваемые как промышленностью, так и домовладения-

ми. К объектам экологического налогообложения относятся питьевая вода (налог введен для домовладений в 1994 г.), пестициды, отходы, сточные воды (налог действует с 1997 г.). Была принята программа мер по улучшению очистки сточных вод в сельской местности с целью улучшения состояния малых водотоков и озер, которая, в частности, предлагала частным домовладельцам использовать муниципальную систему очистки сточных вод для обеспечения соответствия качества поверхностных вод принятым стандартам. Основным принципом охраны водных объектов (водотоков, озер, моря) в Дании является предупреждения сброса в них веществ, являющихся потенциальными загрязнителями, и хранение их соответствующим образом, исключая загрязнение ими водных объектов. Первый план действий по охране водной среды принят в 1987 г. его целью являлось сокращение сброса с объектов сельскохозяйственного производства и предприятий по очистке сточных вод нитратов и фосфоросодержащих веществ в водную среду на 50 и 80% соответственно. Второй план действий по охране водной среды (1998–2003) разработан для обеспечения дальнейшего сокращения выбросов от сельскохозяйственных предприятий. Одним из планируемых в этом плане мероприятий было восстановление болот, которые являются источником пропитания различных видов животных и оказывают положительный эффект на сохранение биоразнообразия. Также в этом плане введена новая система охраны грунтовых вод, основанная на составленных подробных гидрологических картах местности. С помощью выполнения этих планов были достигнуты требования, налагаемые на государства — члены ЕС Директивой о нитратах. В 2004 г. принят третий план охраны водной среды, который действует в период с 2005 по 2015 гг. и делает основной акцент на сокращении ежегодного выброса фосфоросодержащих веществ сельскохозяйственными предприятиями на 50%, а также нитратов на дополнительные 13% по сравнению с предыдущими планами.

Правительством Дании также ведется работа по сокращению объемов использования пестицидов в сельском хозяйстве, сокращения количества разрешенных веществ. Был также введен налог на использование пестицидов. В 2009 г. Правительство Дании заключило с производителями соглашение о «зеленом выращивании» — план, который обеспечивает высокий уровень охраны природы и окружающей среды, а также позволяет сельскому хозяйству страны развиваться.

Пример Дании является показательным с точки зрения удачного соблюдения баланса интересов охраны окружающей среды и экономического развития страны. Высокой оценки заслуживает также уровень экологического правосознания граждан этой страны. По нашему мнению, целесообразно более детальное изучение опыта Дании

в правовом регулировании охраны водных объектов в целом и особенно как среды обитания для компонентов биологического разнообразия и компонентов ландшафта.

**А.М. Солнцев,**

*заместитель заведующего кафедрой международного права РУДН,  
кандидат юридических наук, доцент*

### Совместное использование трансграничных рек

Вода имеет важнейшее значение для устойчивого развития, в том числе для сохранения нашей природной среды и сокращения масштабов нищеты и голода. Без воды нельзя обеспечить здоровье и благосостояние любого человека и всего населения мира. Согласно оценкам экспертов в 2030 г. почти половина населения планеты столкнется с угрозой дефицита воды. Только в Африке к 2020 г. из-за изменений климата в такой ситуации окажутся от 75 до 250 млн человек. Нехватка воды в пустынных регионах вызовет интенсивную миграцию населения. Ожидается, что это коснется от 24 до 700 млн человек. Многие страны уже сегодня достигли предельных возможностей водопользования. Отсутствие водопровода и плохие санитарно-гигиенические условия по-прежнему представляют угрозу здоровью миллионов людей на планете<sup>1</sup>. Полмиллиарда людей в Африке не имеют адекватных очистных сооружений. Эти проблемы подтолкнули государства к интенсификации международного сотрудничества в сфере водопользования. В декабре 2003 г. Генеральная ассамблея ООН объявила 2005–2015 гг. Международным десятилетием действий «Вода для жизни»<sup>2</sup>. Основной задачей Десятилетия является поощрение усилий в целях выполнения принятых на международном уровне обязательств по вопросам воды и водоснабжения к 2015 г. Эти обязательства включают в себя цели в области развития, провозглашенные в Декларации тысячелетия ООН<sup>3</sup>, которые предусматривают сокращение наполовину доли населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде, к 2015 г., и прекращение экологически неустойчивой эксплуатации водных ресурсов. На Всемирной встрече на высшем уровне в Йоханнесбурге в 2002 г. намечены еще две цели: стремиться к развитию систем комплексно-

<sup>1</sup> См.: Абашидзе А.Х., Кислицына Н.Ф. Доступ к питьевой воде — неотъемлемое право человека // Обозреватель — Observer. 2004. № 7(174). (Доступно в интернете на 01.06.2012: [www.rau.su/observer/N7\\_2004/index.htm](http://www.rau.su/observer/N7_2004/index.htm)).

<sup>2</sup> Резолюция ГА ООН 58/217 от 23.12.2003.

<sup>3</sup> Резолюция ГА ООН 55/2 от 8.09.2000.

го управления водными ресурсами и разработке к 2005 г. планов эффективного водопользования; сократить к 2015 г. наполовину долю населения, не имеющего доступа к базовой санитарии.

Имеется достаточно пресной воды для удовлетворения потребностей каждого, но вода распределена неравномерно и часто управляется не надлежащим образом. Многие страны уже сталкиваются с растущей нехваткой воды. В некоторых регионах наличие пресной воды хорошего качества было сокращено в результате загрязнения ее отходами деятельности человека, промышленности и сельского хозяйства. Начиная с 1900 г., половина мировых водно-болотных угодий, — основные источники возобновляемой пресной воды — потеряны. К сказанному следует добавить, что климатические изменения, безусловно, окажут влияние на снабжение пресной водой во многих регионах.

Одним из факторов нестабильности международных отношений стали межгосударственные водные конфликты. Подобные конфликты обуславливают необходимость сотрудничества по управлению трансграничными водными ресурсами. Представляется, что такое сотрудничество крайне важно в условиях, когда каждая страна стремится удовлетворить свои потребности в воде из ограниченных водных ресурсов. Выступая на Всемирном водном форуме в Стамбуле в марте 2009 г., президент Таджикистана выступил с инициативой объявления 2012 г. Международным годом водной дипломатии для укрепления сотрудничества в урегулировании водных отношений. Много межгосударственных споров по трансграничному использованию водотоков разрешается в международных судебных органах<sup>1</sup>.

Международное сотрудничество в сфере совместного использования пресных вод имеет долгую историю. В 1226–1236 гг. образуется союз 70 городов для обеспечения свободы судоходства по Рейну. Другим примером может служить Договор, заключенный между ее величеством Императрицей Австрии, выступающей как Герцогиня Милана, и ее светлостью Республикой Венеция, об определении границ относительно свободного течения вод пограничной реки Олио и использования их для рыболовства (Ваприо, 17 августа 1754 г.)<sup>2</sup>. Вопрос о правовом режиме международных рек рассматривался на Венском

<sup>1</sup> См., напр.: Gut Dam Case (Canada / USA); Lac Lanoux Arbitration (France v. Spain); Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project, (Hungary/Slovakia), I.C.J. Reports 1997; См.: Солнцев А.М. Практикум по международному экологическому праву: учеб. пособ. М., 2011.

<sup>2</sup> International Protection of the Environment: Treaties and Related Documents. Second series: continuation of volumes I-XXX (1754–1981) / Ed. by Bruno Simma, Bernd Rüster. N.Y., 1990–1995.

конгрессе в 1815 г., на котором провозглашен принцип свободного судоходства по международным рекам в Европе. Особое значение для развития европейского права международных рек имела Европейская дунайская комиссия, учрежденная по Парижскому мирному трактату 1856 г. Она занималась на основе международного сотрудничества регулированием судоходства по Дунаю, став примером для других речных комиссий. Развитие международного речного права было поначалу почти целиком посвящено правам свободного судоходства. Позднее возникла необходимость в регулировании и других видов использования международных рек, например, их использования для производства энергии, ирригации, промышленных процессов, несудовой транспортировки (лесосплав) и в рекреационных целях. В большинстве крупных речных систем государства, расположенные в низовьях реки, пользуются ее водами в полном объеме. Новые виды водопользования со стороны государств, расположенных в верховьях, неизбежно сказываются на интересах государств низовий. Такие виды водопользования имеют и экологическую грань, поскольку сопряжены с риском загрязнения. В связи с этим делается различие между режимом судоходного использования и режимом несудоходного использования. Режим судоходного использования призван обеспечить согласованные административные меры, гарантирующие свободное судоходство по речной системе. Режим несудоходного использования должен быть ориентирован на обеспечение вовлеченным государствам справедливого баланса интересов и предусматривать гарантии от негативных экологических последствий.

Согласно научным данным сегодня 263 трансграничных озерных и речных бассейна во всем мире покрывают территории 145 стран и охватывают почти половину поверхности нашей планеты. Очевидно, что только на основе международного сотрудничества возможно решать проблемы использования и управления международными водотоками. За последние 60 лет подписано более 200 международных соглашений по воде на региональном и глобальном уровнях.

С конца 60-х гг. XX в. ООН систематически занимается различными сторонами международного использования и правового режима пресных вод. В 1972 г. в Стокгольмскую Декларацию по окружающей человека среде включено положение о том, что вода есть один из природных ресурсов, который должен быть сохранен на благо нынешнего и будущих поколений путем тщательного планирования и управления по мере необходимости (принцип 2)<sup>1</sup>. В дальнейшем

<sup>1</sup> См.: Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Сотников Ф.И. Международное экологическое право: сборник документов. Выпуск I. Основные документы ООН. М., 2008. С. 20.

на конференции в Мар-дель-Плато (1977 г.) уже речь шла не только о поверхностных водах, но о всей системе водосборного бассейна (т.е. и о водах подземных). На ней выработаны рекомендации по вопросам исследования, защиты и сохранения подземных вод. Конференция рекомендовала, чтобы были приняты меры по использованию водоносных пластов, представляющих собой единые, сложные системы, во всех случаях, когда это представляется возможным и полезным. Предлагалось изучать потенциальные возможности водоносных пластов для хранения и распределения воды, а также осуществлять совместное использование поверхностных и подземных ресурсов.

Генеральная ассамблея ООН 104 голосами против 3 при 26 воздержавшихся приняла 21 мая 1997 г. Конвенцию о праве несудоходных видов использования международных водотоков. Несмотря на то что данная Конвенция еще не вступила в силу, она служит полезной основой для кодификации права трансграничных грунтовых вод<sup>1</sup>. Также нормы Конвенции применимы к общим природным ресурсам, в частности, к грунтовым водам. При этом отметим, что в 2008 г. Комиссия международного права ООН приняла окончательном проекте статьи «Право трансграничных водоносных горизонтов» и передала на рассмотрение в ГА ООН, которая, в свою очередь, приняла их в качестве приложения к Резолюции 63/124<sup>2</sup>.

Таким образом, сегодня, на заре XXI в., создан большой международно-правовой массив в области совместного использования водотоков, который необходимо учитывать в российской правоприменительной практике и доктрине водного права.

<sup>1</sup> Значимость Конвенции подтверждают следующие факты: Международный Суд ООН ссылаясь на Конвенцию в своем Решении по делу о проекте Габчиково–Надьмарош (Венгрия против Словакии) 1997 г. Положения Конвенции 1997 г. оказали влияние на переговоры о договорах, касающихся международных водотоков, что хорошо видно даже при беглом обзоре последних соглашений, например, пересмотренного Протокола о совместно используемых водотоках Сообщества развития Юга Африки (САДК) от 07.08.2000. — *Прим. авт.*

<sup>2</sup> Резолюция 63/124 от 11.12.2008 «Право трансграничных водоносных горизонтов». О правовом регулировании подземных вод см.: Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. Подземные воды — новый объект международно-правового регулирования // *Международное право — International law*. 2009. № 1(37). С. 180–201; Сиваков Д.О. Подземные воды защитить договором // *Законодательство и экономика*. М., 2005. № 6. С. 77–80.

Л.А. Канаева,  
*начальник отдела водного законодательства  
 Правового департамента Минприроды России,  
 кандидат юридических наук*

### Совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере защиты морской среды от нефтяных загрязнений

Нефтяная промышленность составляет основу современной экономики России, в то же время является главным загрязнителем окружающей среды. Деятельность недропользователей в морской среде при выполнении работ по геологическому изучению недр, разведке и добыче полезных ископаемых, а также транспортировке и хранению нефти и нефтепродуктов в современных масштабах неизбежно приводит к негативному воздействию на окружающую среду, в том числе на морскую среду.

Анализ экологической ситуации в России в результате негативного воздействия нефтедобывающей отрасли на окружающую среду<sup>1</sup>, анализ основных международно-правовых актов в области предотвращения загрязнения окружающей среды нефтью и возмещения причиненного ущерба при транспортировке нефти, анализ состояния правового регулирования в данной области позволили выявить недостатки действующего российского законодательства в сфере защиты морской среды от нефтяного загрязнения и сделать вывод о необходимости его совершенствования.

<sup>1</sup> По данным Государственного морского спасательно-координационного центра Российской Федерации ФБУ «Госморспасслужба России», в 2011 г. в российских морских акваториях зафиксировано 32 случая нефтеразливов в море объемом более десяти литров, из которых 14 случаев — это разливы, произошедшие на судах под российским и иностранными флагами (в 10 случаях разливы произошли при бункеровке судов в портах); 14 случаев — это обнаруженные пятна нефти и нефтепродуктов в акваториях, источник которых не известен, и др. (См.: Снижение отрицательного влияния транспортной отрасли на водную экологию России: доклад директора Департамента государственной политики в области морского и речного транспорта К.Г. Пальникова на III Международном форуме «Санкт-Петербург — морская столица России. Экология». 29.03.2012. Каждый год Ханты-Мансийский автономный округ теряет около 10 млн т нефти. Это в пять раз больше чем, например, добывает Украина. В прошлом году в округе произошло больше 3,5 тыс. разливов. Половина — в Нефтеюганском районе, на месторождениях компании «Роснефть». (<http://www.cppst.ru/news>).

Актуальность данной проблемы очевидна и не раз обозначалась авторами научных исследований и монографий<sup>1</sup>.

В настоящее время вопросы обеспечения безопасности населения и территорий при осуществлении деятельности с нефтью и нефтепродуктами на территории Российской Федерации, использование и охрана внутренних морских вод, континентального шельфа и исключительной экономической зоны регулируются федеральными законами «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», «О континентальном шельфе Российской Федерации» и «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», «О соглашениях о разделе продукции», многочисленными подзаконными актами: постановлениями Правительства РФ от 21 августа 2000 г. № 613 «О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов» и от 15 апреля 2002 г. № 240 «О порядке организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации», «Об экологической экспертизе» и др.

Действующим российским законодательством предусмотрена необходимость проведения государственной экологической экспертизы в отношении документов и/или документации, имеющей отношение к региональному геологическому изучению, разведке и добыче минеральных ресурсов континентального шельфа, созданию, эксплуатации, использованию искусственных островов, установок, сооружений, прокладке подводных кабелей, трубопроводов, проведению буровых работ, захоронению отходов и других материалов на континентальном шельфе; установлена необходимость проведения государственного экологического надзора и государственного экологического мониторинга континентального шельфа.

Законодательство зарубежных государств, как правило, содержит специальные законы о нефтяных загрязнениях (в том числе в Норвегии, США, Канаде). Данные законы направлены на предупреждение аварийных ситуаций и на ликвидацию их последствий. Кроме того, в зарубежном законодательстве предусматривается, что лицо осуществляющее разведку, добычу, транспортировку нефти, полностью несет затраты на ликвидацию ущерба от аварий.

<sup>1</sup> См.: Коваленко Д.Р. Правовые проблемы охраны окружающей среды при добыче и транспортировании нефти в РФ и Норвегии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 27; Актуальные проблемы экологического права: учебник для магистров / С.А. Боголюбов. М., 2011. С. 607. Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольф Г. Экологическое право: учебник / отв. ред. О.Л. Дубовик. М., 2005.

Уровень соответствия российского национального законодательства с международным в данной сфере достаточно высок, но все же вопросы охраны морской среды в действующих морских законах урегулированы не в полной мере.

Так, выявилась необходимость внесения в нормативную правовую базу ряда уточнений и изменений, направленных на законодательное закрепление финансовых гарантий со стороны эксплуатирующих организаций в случаях необходимости ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в морской среде, возмещения вреда, причиненного окружающей среде и третьим лицам и возмещения расходов на дополнительные мероприятия по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, и создание сил постоянной готовности для оперативной локализации разливов нефти и нефтепродуктов, на устранение излишних административных барьеров при согласовании и утверждении планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, на обеспечение безопасности при осуществлении недропользования в ледовых условиях.

В целях обеспечения экологической безопасности при осуществлении недропользования на континентальном шельфе Российской Федерации и в ее исключительной экономической зоне, в целях сохранения морской среды и ее защиты от нефтяного загрязнения, а также в целях совершенствования законодательства в области регулирования использования природных ресурсов внутренних морских вод Российской Федерации Минприроды России подготовило законопроект № 572971–5 «О внесении изменений в Федеральные законы «О континентальном шельфе Российской Федерации» и «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации».

Вносимые изменения направлены на совершенствование правового регулирования использования природных ресурсов, а также осуществления иной деятельности во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, в части снижения негативного воздействия на морскую среду в случае разливов нефти или нефтепродуктов с учетом международных требований и стандартов, в том числе путем создания механизмов финансового обеспечения мероприятий по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.

В частности, проектом федерального закона предполагается: закрепить за эксплуатирующей организацией обязанности по подготовке и утверждению плана по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов с учетом требований международного законодательства; упрощенная процедура подготовки и утверждения эксплуатирующей организацией плана по предупреждению и лик-

видации разливов нефти и нефтепродуктов; уведомительный порядок в отношении уполномоченных органов.

В соответствии с законопроектом, эксплуатирующая организация обязана иметь финансовое обеспечение выполнения мероприятий, предусмотренных планом по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в морской среде в результате разлива нефти и нефтепродуктов, а также возмещения в полном объеме вреда, причиненного окружающей среде, в том числе водным биологическим ресурсам и другим объектам животного мира, а также третьим лицам и возмещения расходов на дополнительные мероприятия по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, создание сил постоянной готовности, на привлечение дополнительных сил и средств для локализации и ликвидации разливов.

Законопроектом предусмотрены механизмы финансового обеспечения указанных мероприятий, в том числе: банковская гарантия на выплату средств, необходимых для выполнения мероприятий; договор страхования, обеспечивающий финансирование мероприятий в случае разлива нефти и нефтепродуктов; документ, подтверждающий создание эксплуатирующей организацией резервного фонда, содержащего денежные средства в объеме, необходимом для выполнения мероприятий.

Также в законопроекте закреплены полномочия по защите морской среды от нефтяного загрязнения при эксплуатации и использовании искусственных островов, сооружений и установок, подводных трубопроводов, проведении буровых работ федерального органа исполнительной власти, уполномоченного координировать и контролировать ликвидацию разливов нефти и нефтепродуктов.

Законопроектом также предусматривается необходимость привлечения дополнительных сил и средств единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций для осуществления мероприятий по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, в случае, если разлив нефти и нефтепродуктов произошел в объемах, не позволяющих его устранение на основе плана по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.

Вышеназванный проект, принятый Государственной Думой в первом чтении в августе 2011 г. (постановление Государственной Думы № 5800-5 ГД), дорабатывается рабочей группой при Комитете по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы и готовится ко второму чтению.

В настоящее время в доработанный ко второму чтению законопроект включены положения о необходимости указания в лицензии на пользование участками недр, расположенными во внутренних

морских водах, территориальном море и континентальном шельфе Российской Федерации, обязанности недропользователя включать в проекты обустройства месторождений полезных ископаемых при добыче нефти в ледовых условиях мер, предусматривающих технологии и методы ликвидации разливов нефти с учетом требований технических регламентов и национальных стандартов, а также международных требований.

Кроме того, доработанный проект предполагает наличие не только локальных планов эксплуатирующих организаций по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, но и региональных (бассейновых) планов и федерального плана по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, который будет утверждать Правительство РФ, что позволит предусмотреть наличие достаточных сил и средств в случае аварий.

Подготовленный законопроект не распространяет свое действие на отношения, связанные с предупреждением и ликвидацией разливов нефти и нефтепродуктов с судов при транспортировке нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе. Данная сфера регулируется соответствующими международными договорами Российской Федерации и отраслевыми федеральными законами.

Российская Федерация является стороной всех шести приложений к Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., измененная Протоколом 1978 г. к ней (МАРПОЛ 73/78).

Кроме того, в целях комплексного регулирования рассматриваемого вопроса по вопросу финансового обеспечения мер по предупреждению ликвидации аварийных ситуаций и их последствий, а также возмещения нанесенного вреда окружающей среде в результате загрязнения нефтью, иными вредными веществами с судов Минтранс России в настоящее время подготовлены два законопроекта.

Один из них касается Фонда охраны водных объектов от загрязнения опасными вредными веществами с судов и объектов морского и речного транспорта. Второй законопроект касается обязательного страхования гражданской ответственности судовладельцев, эксплуатирующих морские суда и суда внутреннего водного транспорта за причинение ущерба окружающей среде, и также этим законопроектом вносятся соответствующие изменения в отдельные законодательные акты.

Учитывая, что значительный блок вопросов необходимо решать также в рамках установления требований по безопасности объектов, на которых осуществляется деятельность, связанная с добычей, хранением, транспортировкой нефти и нефтепродуктов, в настоящее

время ведется также подготовка соответствующих технических регламентов и национальных стандартов.

По вопросу устранения имеющихся недостатков в нормативной правовой базе Российской Федерации, регламентирующей деятельность в области предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, в развитие принятого в первом чтении законопроекта МЧС России подготовило проект постановления, который в настоящее время проходит согласование в заинтересованных органах.

Указанный проект постановления направлен на устранение излишних административных барьеров для субъектов предпринимательской деятельности, в частности, заменяющие процедуры согласования и утверждения планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на уведомления; устранение излишних требований к планам по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, заключающееся в установлении минимальных требований к содержащейся в них информации; установление однозначных требований ко времени оповещения о разливе нефти и нефтепродуктов, а также к срокам ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов; стимулирование организаций к внедрению новых технологий, инженерных и иных решений, обеспечивающих прекращение распространения разливов нефти по территории (акватории) от источника разлива нефти, сбор разлившейся нефти, ее последующую переработку и (или) утилизацию, предупреждение чрезвычайных ситуаций, обусловленных разливами нефти; необходимость создания сил постоянной готовности для оперативной локализации разливов нефти и нефтепродуктов.

Таким образом, деятельность федеральных органов исполнительной власти, в частности, Минприроды России, Минтранса России и МЧС России по совершенствованию российского законодательства в рассматриваемой сфере, осуществляется комплексно и направлена на решение одних и тех же задач.

К сожалению, согласование в заинтересованных федеральных органах исполнительной власти, и последующая доработка законопроектов занимает достаточно много времени.

Было бы целесообразно со стороны уполномоченных органов ускорить процесс доработки и согласования вышеперечисленных проектов нормативно-правовых актов, направленных на совершенствование законодательства в сфере охраны морской среды от нефтяных загрязнений, и возобновить работу над законопроектом «Об экологическом фонде Российской Федерации», что могло бы служить основой для законодательного закрепления финансовых гарантий ликвидации вреда, нанесенного окружающей среде, в том числе морской.

Н.И. Хлуденева,  
ведущий научный сотрудник ИЗИСП,  
кандидат юридических наук

### Охрана морской среды от нефтяного загрязнения: проектирование новой модели правового регулирования

Одна из актуальных природоохранных проблем современной России — обеспечение эффективной охраны морской среды от нефтяного загрязнения. Особую остроту обозначенная проблема приобретает в связи с нарастанием объемов добычи нефти на континентальном шельфе Российской Федерации. Поэтому вот уже ни один год ведущие экологи-эксперты бьют тревогу о необходимости совершенствования, в том числе и правового регулирования охраны морской среды от загрязнения нефтью и нефтепродуктами.

В России в течение последнего десятилетия разрабатывались проекты федеральных законов, в той или иной степени затрагивающие вопросы охраны морской среды от нефтяного загрязнения (проекты федеральных законов о защите морей от нефтяного загрязнения, о фонде охраны водной среды от загрязнения с судов опасными и вредными веществами, об обязательном страховании гражданской ответственности судовладельцев, эксплуатирующих морские суда и суда внутреннего водного транспорта, за причинение ущерба окружающей среде и др.). Однако до стадии рассмотрения на заседании Государственной Думы Федерального Собрания РФ дошел только проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральные законы «О континентальном шельфе Российской Федерации» и «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — законопроект), разработанный Министерством природных ресурсов и экологии РФ.

Законопроект направлен на совершенствование правового регулирования использования природных ресурсов, а также осуществления иной деятельности на континентальном шельфе, во внутренних морских водах, в территориальном море РФ в целях снижения негативного воздействия на морскую среду в случаях разлива нефти и нефтепродуктов. Обозначенную цель Министерство природных ресурсов и экологии РФ предлагает реализовать посредством закрепления за эксплуатирующей организацией (организацией, осуществляющей эксплуатацию и использование искусственных островов,

<sup>1</sup> Текст законопроекта см. на <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&R№=572971-5&02>

сооружений и установок, подводных трубопроводов, проведение буровых работ в целях осуществления регионального геологического изучения, геологического изучения, разведки и добычи, а также транспортировки и хранения нефти и нефтепродуктов во внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе РФ) обязанностей по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.

Так, при осуществлении мероприятий по предупреждению разливов нефти и нефтепродуктов в морской среде эксплуатирующая организация должна:

- осуществлять мероприятия, предусмотренные планом по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов;
- организовать систему обнаружения разливов нефти и нефтепродуктов в морской среде, а также систему связи и оповещения о разливах нефти и нефтепродуктов в морской среде;
- иметь финансовое обеспечение выполнения мероприятий, предусмотренных планом по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, а также возмещения в полном объеме вреда, причиненного окружающей среде, а также расходов на привлечение дополнительных сил и средств к моменту начала эксплуатации и использования искусственных островов, сооружений и установок, подводных трубопроводов, проведения буровых работ, транспортировки и хранения нефти и нефтепродуктов (документами, подтверждающими финансовое обеспечение выполнения мероприятий, могут быть банковская гарантия, договор страхования, документ, подтверждающий создание эксплуатирующей организацией резервного фонда);
- иметь в наличии собственные силы и технические средства постоянной готовности и (или) привлекаемые на договорной основе аварийно-спасательные формирования постоянной готовности, предназначенные для локализации чрезвычайных ситуаций, обусловленных разливами нефти и нефтепродуктов в морской среде.

Кроме того, при возникновении разливов нефти и нефтепродуктов в морской среде эксплуатирующая организация обязана:

- обеспечить оповещение заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, а также органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, которые располагаются на территории, прилегающей к месту разлива нефти и нефтепродуктов, о факте разлива нефти и нефтепродуктов в морской среде;

- обеспечить организацию и проведение работ по локализации и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в морской среде в соответствии с планом по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов;
- возместить в полном объеме вред, причиненный окружающей среде в результате разлива нефти и нефтепродуктов в морской среде, в том числе водным биологическим ресурсам, и третьим лицам, а также расходы на привлечение дополнительных сил и средств для осуществления ими мероприятий по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в морской среде и др.

Для достижения цели обеспечения охраны морской среды от нефтяного загрязнения законопроектом предусматривается установление обязанности эксплуатирующей организации по разработке плана по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов. Такой план будет утверждать сама эксплуатирующая организация, правда, при условии наличия положительного заключения государственной экологической экспертизы на документацию, обосновывающую планируемую деятельность, предусматривающую разработку и реализацию мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в морской среде, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, и последующего уведомления уполномоченных федеральных органов исполнительной власти. В случае если указанный план станет составной частью проектной документации, предусмотренной законодательством о недрах, законодательством о градостроительной деятельности, по которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, наличие отдельного положительного заключения государственной экологической экспертизы на план требоваться не будет.

К сожалению, законопроект не устанавливает даже общих требований к содержанию плана по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, а предусматривает в этой части отсылочную правовую норму, в соответствии с которой эти требования будут устанавливаться Правительством РФ с учетом требований законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Масштабы морских аварий вследствие загрязнения морской среды нефтью и нефтепродуктами могут быть значительными (яркие примеры таких аварий широко известны мировому сообществу — последствия аварий танкеров «Эксон Валдиз», «Эрика», «Престиж» и др.), поэтому силами одной эксплуатирующей организации их последствия не устранить. В этой связи законопроектом предусматривается норма, согласно которой, в случае если разлив нефти и нефтепродуктов произошел в объемах, не позволяющих обеспечить его устранение на

основе плана по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, федеральный орган исполнительной власти, определенный Президентом РФ, на основании обращения эксплуатирующей организации привлекает дополнительные силы и средства единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций для осуществления мероприятий по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов. Однако в любом случае расходы на привлечение дополнительных сил и средств для осуществления мероприятий по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов впоследствии будут возмещаться эксплуатирующей организацией.

Итак, в случае принятия законопроекта, во-первых, изменится порядок разработки и утверждения плана по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, установленный постановлением Правительства РФ от 21 августа 2000 г. № 613 «О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов». В частности, утверждать планы по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов будут сами эксплуатирующие организации, то есть организации, которые впоследствии эти планы будут выполнять. Напомним, что в соответствии с действующей редакцией постановления Правительства РФ от 21 августа 2000 г. № 613 планы по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов утверждаются соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Во-вторых, принятие законопроекта приведет к увеличению финансовой нагрузки на организации, осуществляющие эксплуатацию и использование искусственных островов, сооружений и установок, подводных трубопроводов, проведение буровых работ в целях осуществления регионального геологического изучения, геологического изучения, разведки и добычи, а также транспортировки и хранения нефти и нефтепродуктов во внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе РФ. Именно эти организации будут нести все расходы на ликвидацию последствий разливов нефти и нефтепродуктов. Однако мировой опыт ликвидации крупных морских разливов нефти и нефтепродуктов показывает, что финансовых средств виновника аварии, как правило, не хватает на возмещение в полном объеме вреда, причиненного окружающей среде, третьим лицам, расходов на привлечение сил и средств для осуществления ими мероприятий по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов. В этой связи с принятием законопроекта вопрос о создании устойчивой финансовой основы организации и проведения мероприятий по защите морской среды от загрязнения нефтью и нефтепродуктами так и останется нерешенным.

А.В. Черноус,

*младший научный сотрудник Института государства и права  
им. В.М. Корецкого НАН Украины, кандидат юридических наук*

### Экологические аспекты морской политики Европейского союза

В последнее время достаточно много упоминается, что экологическое состояние морской среды европейского региона находится под угрозой. Это требует эффективных действий от государств и народов. Охрана природоресурсного базиса является предварительным условием для достижения устойчивого благосостояния, а также обеспечивает занятость на океанах, морях и соответственно улучшение качества жизни. В связи с тем что Европейское Сообщество стремится восстановить и оживить свою экономику, эффективная защита морской среды может быть значимым вкладом в данном случае<sup>1</sup>. В частности, Морская политика Европейского союза (ЕС) нацелена «содействовать устойчивому использованию морей и охранять морскую экосистему»<sup>2</sup>. Необходимость в таком изложении морской политики происходит из экономической, социальной и экологической значимости морских пространств в Европе.

Зеленая книга «К будущей морской политике для Союза: европейское виденье океанов и морей» (7 июня 2006 г.) обращает внимание на важность достижения устойчивого развития согласованием экономического, социального и экологического аспектов использования морей и океанов. Устойчивость морской деятельности находится под угрозой в результате чрезвычайно активного использования природных ресурсов. В связи с этим логично, что упомянутые аспекты морской политики ЕС находятся в центре дискуссии. Адаптация модели устойчивого развития могла бы создать конкурентоспособные преимущества для частного и публичного секторов экономики. В частности, как указывается в резюме законодательства ЕС «Инновации. Зеленая книга. Морская политика»: «Энергия ветра, гидравлические турбины, использующие приливно-отливное течение, газ и нефть из глубин моря, могли бы обеспечить новые ресурсы энергии. Снижение уровня CO<sub>2</sub>, уменьшение выделений кораблями оксида азота, отказ от дорожного транспорта в пользу морского транспорта и метанового гидрата могли бы помочь в борьбе с изменением

<sup>1</sup> См.: Conclusion. Communication from the commission to the Council and the European Parliament. Thematic Strategy on the Protection and Conservation of the Marine Environment (October 24, 2005).

<sup>2</sup> Article 1, Communication from the Comission to the Council nd the European Parliament «Towards a strategy to protect and conserve the marine envirinment» (October 2, 2002).

климата»<sup>1</sup>. Изменение климата, морская окружающая среда с присущим ей биологическим разнообразием, мореплавание и рыболовство являются вопросами природного происхождения, которые выходят за рамки Европейского континента. Без сомнения, они должны регулироваться на международном уровне. В то же время очень важно сохранять идентичность каждого морского региона. При правовой имплементации необходимо брать во внимание реальность и разнообразие европейской географической и политической ситуации.

В частности, отношения некоторых европейских стран с ЕС основываются на принципе членства в Европейской Экономической Зоне (ЕЭЗ) и Европейской Ассоциации Свободной Торговли (ЕАСТ) (например, Норвегия и Исландия). Соглашение о Европейской Экономической Зоне от 17 марта 1993 г. устанавливает четыре вида свобод, покрывающих законодательство ЕС: свободное передвижение товара, услуг, людей и капитала по всей территории стран — участниц ЕС и стран ЕАСТ. Более того, Соглашение о ЕЭЗ обязывает усилить и расширить сотрудничество в других важных сферах деятельности Сообщества, как, например, исследования и промышленное развитие, информационный сервис, социальная политика, окружающая среда, защита потребителей, туризм и культура и иное<sup>2</sup>. В Преамбуле Соглашения о ЕЭЗ стороны заявили про их решимость сохранять, защищать и улучшать качество окружающей среды и гарантировать благоразумное и рациональное использование природных ресурсов, основываясь на принципе устойчивого развития, а также на принципе, что превентивные и профилактические меры должны быть предприняты.

Такое сотрудничество дает возможность странам ЕАСТ поддерживать высокий уровень экономической интеграции и политического сотрудничества с ЕС и его странами-участницами. В частности, данное сотрудничество позволяет странам ЕАСТ участвовать в Рамочной программе ЕС, иных специализированных программах, проектах или других действиях без конвенционного членства в ЕС и иметь доступ ко всем частям программы<sup>3</sup>. В дополнение к вышеизложенному, следует упомянуть, что согласно ст. 81 Соглашения о ЕЭЗ, определенные субъекты и нации стран ЕАСТ должны иметь те же самые права и обязательства, как и те, что применимы к участникам, которые являются субъектами и нациями стран — участниц ЕС. Таким образом, страны

<sup>1</sup> Innovation. Maritime Policy Green Paper//Summuries of EU legislation: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/166029\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/166029_en.htm)

<sup>2</sup> См.: Article 78, Agreement on the European Economic Area (Brussels, March 17, 1993).

<sup>3</sup> См.: Article 81, Agreement on the European Economic Area.

ЕАСТ активно содействуют развитию экологической политики ЕС. С другой стороны, они также обязаны адаптировать законодательство ЕС относительно функционирования внутреннего рынка, кроме законов о сельском хозяйстве и рыболовстве. Следовательно, ЕАСТ основано в порядке признания необходимости установить правила взаимно выгодной торговли, а также экологической политики с целью достичь устойчивого развития европейского региона<sup>1</sup>. Одной из форм сотрудничества в данной сфере является гарантирование «параллельного законодательства там, где это приемлемо, идентичного или подобного содержания»<sup>2</sup>. Другой такой формой сотрудничества является «координация усилий и действий посредством или в отношении международных организаций и сотрудничества с третьими странами»<sup>3</sup>.

Основной целью морской политики ЕС является стимулирование морской промышленности — инновационной, конкурентоспособной и экологически дружелюбной. Такая политика характеризуется как всеохватывающая и включает в себя политику по морскому транспорту (развитие концепции «Чистый корабль» в порядке уменьшения негативного экологического воздействия мореплавания на состояние окружающей среды<sup>4</sup>), по судостроительным технологиям (строительство судов исключительного качества в части их сложности, безопасности и экологического влияния), оффшорного производства энергии, рыболовства, морской среды, прибрежных регионов, социально-экономического единства и других значимых сфер человеческой деятельности. Общие принципы европейской морской политики объединяют все эти элементы и предоставляют новое видение, как управлять отношениями относительно использования океанов и морей. В целом имплементация морской политики ЕС способствует интеграции экологических факторов во все важные политические сферы и побуждает государства к устойчивому морскому развитию.

Инновации морской политики ЕС заключаются также в предоставлении новых инструментов и технологий для решения текущих вопросов в морских отношениях. Например, предусматривается новый метод управления морской средой. Он включает в себя межотраслевой подход, который развивается на основе межотраслевого видения океанов и морей и создания общего морского простран-

<sup>1</sup> См.: Preamble, Convention establishing the European Free Trade Association.

<sup>2</sup> Article 80, Agreement on the European Economic Area.

<sup>3</sup> Article 80, Agreement on the European Economic Area.

<sup>4</sup> См.: Article 73, Objective 9, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «Towards a strategy to protect and conserve the marine environment» (October 2, 2002).

ства ЕС (в частности, имплементация системы пространственного планирования и учреждение Европейской службы береговой охраны). Возможно, такие меры помогут предотвратить определенные нелегальные действия, в том числе использование редких и ценных объектов растительного и животного мира, торговлю людьми и терроризм. Помимо вышеуказанного, в морской политике ЕС устанавливается принцип единого (всеобъемлющего) управления морскими делами. Он отражает принципы природоресурсного управления, а также устанавливает имплементацию связанных административных планов в каждом регионе и дальнейший мониторинг их применения с целью достижения хорошего экологического состояния в морских водах, за что являются ответственными соответствующие прибрежные государства.

Достижение хорошего экологического состояния в европейской морской среде рассматривается как цель морской политики ЕС, которая должна быть достигнута к 2021 г.<sup>1</sup> Хорошее экологическое состояние определяется как: «экологическое состояние морских вод, обеспечивающее экологически разнообразные и динамичные океаны и моря, которые являются чистыми, здоровыми и продуктивными в рамках присущих им условий, а также использование морской среды на устойчивом уровне, таким образом обеспечивая возможность настоящему и будущим поколениям для использования и разнообразия морской деятельности»<sup>2</sup>. Этот пункт в морской политике ЕС мог бы рассматриваться как основной принцип морской политики и подробно исследоваться со всеми его правовыми аспектами с учетом таких критериев, как биологическое разнообразие, отходы и загрязнение.

Исходя из вышеизложенного, логичным является вывод, что совпадение морских видов деятельности не является ключевым вопросом. В случаях когда судна рассматриваются в экономическом значении, как, например, продукция, всеобъемлющее и негативное влияние материального производства на окружающую среду и, как результат такой деятельности, экологически вредные выделения и производство отходов при строительстве данных судов, их эксплуатации, а также размещение таких отходов, должны исследоваться более комплексным путем.

<sup>1</sup> См.: 5.4. Features of the Marine Strategy Directive. Communication from the commission to the Council and the European Parliament. Thematic Strategy on the Protection and Conservation of the Marine Environment (October 24, 2005).

<sup>2</sup> Article 5, Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 establishing a framework for Community action in the field of marine environmental policy (Marine Strategy Framework Directive).

Е.Н. Абанина,

*доцент кафедры земельного и экологического права  
Саратовской государственной юридической академии,  
старший научный сотрудник Центра Интерэкоправа ЕвразНИИП,  
кандидат юридических наук*

### Соответствие водного законодательства России целям десятилетия «Вода для жизни»

В декабре 2003 г. Генеральная ассамблея ООН объявила 2005—2015 гг. Международным десятилетием действий «Вода для жизни». Основной задачей десятилетия «Вода для жизни» признано поощрение усилий в целях выполнения принятых на международном уровне обязательств (провозглашенных в Декларации тысячелетия) по вопросам воды и водоснабжения к 2015 г.<sup>1</sup> Обязательства включают в себя, в частности, решимость остановить нерациональную эксплуатацию водных ресурсов, разрабатывая стратегии водохозяйственной деятельности на региональном, национальном и местном уровнях, способствующие справедливому доступу к воде и ее достаточному предложению<sup>2</sup>.

Экологическими вызовами, признанными на международном уровне, с которыми странам необходимо бороться и «покончить» к 2015 г. при выполнении действий в рамках программы «Вода для жизни», являются: нехватка безопасной воды и адекватной санитарии; сильное давление на окружающую природную среду в связи с повышением спроса на воду; перерасход воды для целей орошения и интенсификация сельского хозяйства; связанные с водой стихийные бедствия; уменьшение количества и ухудшение качества водных ресурсов и др.<sup>3</sup>

При этом рекомендуемыми мерами, в частности, являются: признание подлинной ценности природных ресурсов; комплексное планирование и управление земле- и водопользованием в более широком экосистемном контексте; применение оценок экологического воздействия для сопоставления преимуществ, достигаемых благодаря природоохранным мерам, с издержками альтернативных сценариев; использование финансовых и других стимулов или сдержи-

<sup>1</sup> Всемирный день водных ресурсов // Сайт ООН. URL: <http://www.un.org/russian/waterforlifedecade/> (12.06.2012).

<sup>2</sup> Текст Декларации тысячелетия на сайте ООН на русском языке // [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summitdecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml) (12.06.2012).

<sup>3</sup> См. подробнее: Международное десятилетие действий «Вода для жизни», 2005—2015. Публикация Департамента общественной информации ООН (DPI /2378) — сентябрь 2005 года. URL: <http://www.un.org/russian/waterforlifedecade/booklet/index.html> (12.06.2012).

вающих мер регулирования, например, принципа «платит тот, кто загрязняет», может способствовать сохранению ресурсов и предупредить их деградацию; трансграничное сотрудничество.

Не давая оценку деятельности Правительства РФ и иных уполномоченных на то органов по поддержке столь важной для состояния водных ресурсов международной программы, считаю возможным отметить, что водное законодательство содержит теоретические предпосылки к исполнению программы.

Так, в подтверждение рекомендованного ООН признания подлинной ценности природных ресурсов, ст. 3 Водного кодекса РФ среди принципов водного законодательства на первое место ставит значимость водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека: регулирование водных отношений осуществляется исходя из представления о водном объекте как о важнейшей составной части окружающей среды, среде обитания объектов животного и растительного мира, в том числе водных биологических ресурсов<sup>1</sup>. Однако в полной мере признать подлинную ценность водных объектов недостаточно лишь объявив, что они ценны. Состояние водных ресурсов<sup>2</sup>, судебная практика по нарушениям водного законодательства подтверждают обратное — пока российскими гражданами (в самом широком понимании, включая и представителей законодательной и исполнительной власти всех уровней) воспринимаются все природные объекты, и водные в том числе, лишь как ресурс (как объекты, которые можно эксплуатировать в целях извлечения прибыли). Справедливо отмечает Теодор Шанин, что «население большинства стран, а России в особенности, воспитывалось на идее овладения природой. Задача человечества в идеологиях, играющих решающую роль в мышлении нашего поколения и в еще большей степени предыдущего, — овладеть природой. В этих условиях что-то делать ради природы становится для общества вторичным вопросом, а первичный — как овладеть»<sup>3</sup>. Безусловно, для достижения понимания значимости истинной ценности воды необ-

<sup>1</sup> Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 6.12.2011, с изм. от 7.12.2011) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

<sup>2</sup> Напр., сброс загрязненных сточных вод в 2010 г. возрос на 2,4% — до 16 239 млн м<sup>3</sup> (33,9% от общего объема сброса сточных вод); качество воды в 2010 году оценивалось в р. Амур как «грязная», воды р. Лена — «загрязненная» и «очень загрязненная», воды р. Енисей — в большинстве створов «загрязненная» и «очень загрязненная», примерно в 40% створов — «грязная», местами «очень грязная». Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 г.». М., 2011. С. 25—37.

<sup>3</sup> Шанин Т. Страна, где нужны герои // Охрана дикой природы. 2003. № 4А(26).

ходимо, чтобы изменилось само сознание людей, чему должно способствовать экологическое воспитание и образование. Такую простую в понимании, но сложную в достижении цель поддержали и участники Международного форума «Чистая вода 2009» (депутаты Государственной думы, руководители Федерального агентства по делам молодежи, Федерального агентства водных ресурсов, ученые, представители общественных организаций и молодежи): «Необходимо обратить особое внимание на образовательную и просветительскую деятельность... для повышения уровня экологического сознания и активного вовлечения россиян в заботу о водных ресурсах страны»<sup>1</sup>.

Рекомендованное ООН использование финансовых и других стимулов или сдерживающих мер регулирования, например, принципа «платит тот, кто загрязняет», может способствовать сохранению ресурсов и предупреждать их деградацию. Принцип «загрязнитель платит» является метапринципом интерэкоправа и заключается в том, что лицо, деятельность которого причиняет или может причинить вред окружающей среде, должно финансировать меры по предотвращению такого ущерба или его ликвидации, вне зависимости от того, является ли такая деятельность коммерческой или нет — «в основном платит за причинение вреда тот, кто за него ответственен»<sup>2</sup>. Принцип «загрязнитель платит» является сдерживающей мерой. В российском законодательстве этот принцип реализуется в форме платы за негативное воздействие на окружающую среду, к которым, в том числе, относятся сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади<sup>3</sup>. Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия утвержден постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г.<sup>4</sup>; нормативы платы за сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты утверждены постановле-

<sup>1</sup> Круглый стол «Воспитание экологического сознания в РФ» в рамках первого Международного форума «Чистая вода 2009». Сайт Федерального агентства водных ресурсов. URL: <http://voda.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=4750&pid=145> (12.06.2012).

<sup>2</sup> Дубовик О.Л. Практика ЕС в области предупреждения и разрешения экологических конфликтов // Экологическое право. 2009. № 4. С. 28–30.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 21.11.2011, с изм. от 07.12.2011) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 (ред. от 06.03.2012). «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 10. Ст. 726.

нием Правительства РФ от 12 июня 2003 г.<sup>1</sup> Также плата за негативное воздействие предусмотрена Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. «О водоснабжении и водоотведении», в ст. 28 которого установлены особенности исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду<sup>2</sup>. К сожалению, реализация принципа не идеальна. Более того, по мнению многих авторов «принцип не работает», возникают коллизии нормативных правовых актов, не решены вопросы о пределах и правовых основаниях корректировки загрязнителем платежей, «плата за негативное воздействие на окружающую среду носит скорее фискальный характер, чем стимулирующий, а значит — не отвечает в полной мере своему целевому и стимулирующему назначению»<sup>3</sup>.

Применение финансовых стимулов взято за принцип действия водного законодательства. Статья 3 Водного кодекса устанавливает экономическое стимулирование охраны водных объектов. При определении платы за пользование водными объектами учитываются расходы водопользователей на мероприятия по охране водных объектов. Правовой основой такой стимулирующей меры являются упомянутое постановление Правительства РФ от 28 августа 1992 г. и Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, согласно нормам которых органы исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных образований с участием территориальных органов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации осуществляют корректировку размеров платежей природопользователей с учетом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий (в соответствии с «Переч-

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 12.06.2003 № 344 (ред. от 08.01.2009) «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления» // СЗ РФ. 2003. № 25. Ст. 2528.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7358. Документ вступает в силу с 01.01.2013, за исключением ст. 9, вступающей в силу с 1.01.2012 и ч. 2 ст. 40, вступающей в силу с 01.01.2014.

<sup>3</sup> См.: Высторобец Е.А. Принципы интерэкоправа — источники обновления // Обеспечение законности в Российской Федерации: сб. мат. науч. конференций, проведенной на юрид. ф-те МосГУ 24.11.2011 / отв. ред. А.Ю. Винокуров. 2011. С. 78–83; Дубовик О.Л. Практика ЕС в области предупреждения и разрешения экологических конфликтов // Экологическое право. 2009. № 4. С. 28–30; Лобанова Е.А. Плата за негативное воздействие на окружающую среду: современное состояние // Экология производства. 2005. № 4. С. 14–17.

нем природоохранных мероприятий»<sup>1</sup>) и зачисление этих средств в счет указанных платежей. Также в соответствии с п. 2 ст. 28 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении», «в случае проведения организацией, осуществляющей водоотведение, абонентами таких организаций природоохранных мероприятий, в том числе по строительству, реконструкции и модернизации очистных сооружений, плата за негативное воздействие на окружающую среду уменьшается на величину фактически произведенных затрат на реализацию таких мероприятий в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

Рекомендуемое ООН осуществление трансграничного сотрудничества поддерживается Россией на основании Конвенции ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 17 марта 1992 г. (Россия ратифицировала Конвенцию в 1993 г.) путем заключения двусторонних договоров о трансграничных водных объектах.

Исходя из вышеизложенных тезисов, можно сделать некоторые предварительные выводы (2005—2012 гг.): в целом российское водное законодательство соответствует тем целям и задачам, которые намечены ООН для реализации программы «Вода для жизни»; не требуется кардинального изменения законодательства и перестройки системы управления в области водных отношений; недостатки существуют; до окончания действия программы еще есть три года, многие проблемы возможно решить в процессе правоприменения.

А.В. Кодолова,

*научный сотрудник Санкт-Петербургского научно-исследовательского центра экологической безопасности РАН, кандидат юридических наук*

#### Совершенствование законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, в связи со вступлением России в ОЭСР

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), созданная в 1948 г., в настоящее время является форумом, в рамках которого правительства стран-членов имеют возможность обсуждать, разрабатывать и совершенствовать экономическую и социальную политику. Приоритетными направлениями организации на сегодняшний день являются экономические исследования, статистика, охрана окружающей среды, содействие развитию, торговля,

<sup>1</sup> Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды (утв. Минприроды РФ от 26.01.1993) (ред. от 15.02.2000, с изм. от 12.07.2011) // Документ не опубликован. СПС «КонсультантПлюс». 2010.

управление финансами, наука и промышленное развитие, социальная политика, сельское хозяйство, транспорт и энергетика.

Можно констатировать тот факт, что за годы существования ОЭСР сформировалась определенная философия, заключающаяся в том, что политика экономического роста и охраны окружающей среды должны взаимно дополнять и укреплять друг друга. Данное направление получила название «стратегия зеленого роста» и фактически означает процесс «экологизации» экономики, заключающийся в переходе от нерационального использования природного капитала к энергоэффективной экономике, основанной на инновациях.

Российской Федерацией подана заявка на вступление в ОЭСР еще в 1996 г. Ранее — в 1994 г. подписана Декларация о сотрудничестве между ОЭСР и Российской Федерацией, в которой провозглашалось намерение ОЭСР содействовать Российской Федерации в переходе к рыночной экономике, в частности, в разработке, и осуществлении рыночных преобразований на макроэкономическом и отраслевом уровнях, включая создание правовой и институциональной инфраструктуры и инструментов рыночной экономики, в развитии статистики. В 1997 г. подписан Протокол о создании специального Комитета по связям между ОЭСР и Российской Федерацией. Комитет является органом, объединяющим представителей ОЭСР и государственных органов России. Комитет рассматривает ход российских экономических реформ, анализирует результаты выполнения ежегодных программ работы ОЭСР в Российской Федерации и дает рекомендации по перспективным направлениям сотрудничества.

Несмотря на долгие годы сотрудничества, о начале процесса присоединения России к ОЭСР можно говорить лишь с 2007 г., а именно, с момента принятия на 1163-й сессии Совета ОЭСР «Дорожной карты» присоединения Российской Федерации к Конвенции об учреждении Организации экономического сотрудничества и развития.

Поскольку данный документ в качестве условий присоединения России к ОЭСР фактически определил осуществление коренных преобразований экологического законодательства, он сыграл ключевую роль в качестве стимулирования реформ в области нормативно-правового регулирования охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в нашей стране. В 2010—2011 гг. разработано значительное число проектов федеральных законов «экологического» содержания, некоторые из них уже приняты и вступили в силу.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной думе находится ряд законопроектов, в том числе проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов возмещения (лик-

видации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью» (далее — законопроект)<sup>1</sup>. Данный законопроект призван полностью изменить сложившиеся в нашей стране подходы к возмещению вреда, причиненного окружающей среде, ориентируясь на передовую практику экономически развитых стран.

В странах Еуросоюза действуют дифференцированные подходы к изучению, регулированию и порядку возмещения будущих (прогнозируемых), текущих (фактических) и прошлых экологических ущербов (Директива 2004/35/СЕ Европейского парламента и Совета от 21 апреля 2004 г. об экологической ответственности в отношении предотвращения и ликвидации вреда окружающей среде (далее — Директива 2004 г.)).

Согласно положениям Директивы 2004 г. понятие экологического ущерба (вреда) применяется исключительно к тем природным компонентам, возможность восстановления которых в натуральной форме существует, а именно, к охраняемым видам и природной среде обитания, водным ресурсам и земельным ресурсам. Директива 2004 г. не применяется в отношении вреда, причиненного атмосферному воздуху, озоновому слою и околосемному атмосферному пространству, а также недрам.

В отношении водных ресурсов Директива 2004 г. применяется со ссылкой на Рамочную директиву по воде 2000/60, которая устанавливает рамочные требования относительно защиты всех видов вод, включая поверхностные воды суши, транзитные и прибрежные, а также подземные воды.

Директива 2004 г., в отличие от законопроекта о возмещении экологического вреда, предусматривает не гражданско-правовые, а административные механизмы по предотвращению и устранению экологического ущерба. Указанные меры природопользователь принимает либо добровольно, либо по решению компетентного государственного органа.

Согласно законопроекту меры по возмещению экологического вреда в натуральной форме могут приниматься как добровольно, так и по решению суда. В основу данных положений положен гражданско-правовой механизм возмещения вреда в натуре (ст. 1082 Гражданского кодекса РФ).

Причиной рассматриваемых отличий в процедуре возмещения (устранения) вреда окружающей среде, послужило различное понимание термина «вред окружающей среде» в отечественном и зарубежном праве.

<sup>1</sup> <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=77>

В нашей стране понятия «вред» и «ущерб» имеют в основном экономическое, стоимостное содержание и основывается на положениях гражданского законодательства о возмещении убытков (ст. 15 Гражданского кодекса РФ), а также гл. 59 Гражданского кодекса РФ «Обязательства вследствие причинения вреда».

Европейское законодательство, напротив, считает ущерб, причиненный окружающей среде эколого-правовым термином, отличным от гражданско-правового понимания ущерба. Поэтому и устранение экологического ущерба проводится в рамках административно-правовых процедур.

Например, в Польше, в целях реализации Директивы 2004 г. принят Национальный закон «О предотвращении и устранении экологического ущерба» от 13 апреля 2007 г., основывающийся на модели административной ответственности, касающейся выполнения административных предписаний природопользователями. Положения польского закона применяются к непосредственной угрозе причинения экологического ущерба и экологическому ущербу, причиненному деятельностью природопользователя.

Согласно польскому законодательному акту, в случае непосредственной угрозы экологического ущерба природопользователь обязан принять меры по его предотвращению. В случае причинения экологического ущерба природопользователь обязан:

- принять меры, чтобы минимизировать экологический ущерб, предотвратить дальнейший ущерб и негативное воздействие на здоровье человека или дальнейшее ослабление функций природных ресурсов, в частности, немедленно взять под контроль, прекратить, устранить или иным образом минимизировать загрязнение и иные вредные факторы;
- принять меры по устранению ущерба.

Если же природопользователь не принимает таких мер, компетентный орган — Региональный директорат по охране окружающей среды — своим решением обязывает его совершить указанные действия по предупреждению или устранению экологического ущерба.

В законопроекте административный механизм также предусматривается наряду с гражданско-правовым механизмом возмещения вреда, но только в отношении экологического вреда, причиненного прошлой хозяйственной деятельностью. Законопроектом даже вводится термин «ликвидация» применительно к прошлому экологическому вреду и особый порядок его устранения. В случае принятия законопроекта будет осуществляться ведение государственного реестра земель, в пределах которых окружающей среде причинен вред, связанный с прошлой хозяйственной деятельностью, а работы по его

ликвидации планируется осуществлять за счет бюджетных средств на основе утвержденных компетентными органами проектов.

Положения о «прошлом экологическом вреде» станут новеллой российского экологического законодательства. Данные положения разработаны основываясь на положительном опыте Европы, где существуют гарантии возмещения экологического вреда в случаях, когда виновник причинения вреда не может быть установлен либо не может быть привлечен к ответственности.

Учитывая вышесказанное, можно сделать вывод, что процесс вступления России в ОЭСР неизбежно влечет реформирование экологического законодательства, внедрение новых механизмов возмещения экологического вреда и энергоэффективности и, как результат, — постепенный переход к «зеленой экономике».

Е.А. Высторобец,

преподаватель магистратуры ФГУ МГУ им. М.В. Ломоносова,  
доцент Российской академии правосудия, кандидат юридических наук

#### Интерэкоправо и трансграничные воды: формы, источники, «вызовы»

По информации ООН, в мире 263 трансграничных реки и озера<sup>1</sup>. К 8 июня 2012 г. учтено 141 многосторонних, 309 двусторонних и 34 других соглашений по охране от загрязнения и использованию пресных водных объектов. И.О. Краснова отметила в 2005 г., что более 1000 двусторонних договоров касаются использования трансграничных рек<sup>2</sup>.

По справедливому мнению Р.М. Валеева и Г.И. Курдюкова, метод двустороннего регулирования преобладает в международном экологическом праве над методом многостороннего регулирования, поскольку численность двусторонних договоров значительно превосходит численность многосторонних<sup>3</sup>.

Попытаемся обозначить экологические вызовы, отраженные в международных двусторонних договорах России, касающихся пре-

<sup>1</sup> International Rivers and Lakes. A Newsletter prepared jointly by the Department for Economic and Social Affairs, United Nations, New York and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile. No. 39 June 2003. P. 2 (12). U № web-site. URL: [http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/water/rivers\\_lakes\\_news39.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/water/rivers_lakes_news39.pdf) (08.01.2012).

<sup>2</sup> См.: Краснова И.О. Введение в международное экологическое право // Аграрное и земельное право. 2005. № 3. С. 107.

<sup>3</sup> См.: Международное право. Особенная часть: учебник для вузов / отв. ред. проф. Р.М. Валеев и проф. Г.И. Курдюков. М., 2010. С. 225.

сных вод, а также упомянуть некоторые особенности других источников, касающихся трансграничных водных объектов.

В ходе международного и внутригосударственного регулирования «водных» отношений проявилось большинство форм источников<sup>1</sup> и источников форм<sup>2</sup>, взаимодействующих друг с другом.

Представляется, что учет нормативных правовых решений международных организаций, нормативных феноменов имеющих признаки *ex aequo et bono* — равенства и блага (формы, принципы, совокупности, факторы), отражает тенденцию комплексного понимания «носителей» норм права, соответствует формальному праву и восполняет «классическое» ограничительное понимание, лаконично выраженное так: «Нормы водного права содержатся в международ-

<sup>1</sup> Международные договоры; конвенции; пакты; глобальные, региональные, субрегиональные, двусторонние, рамочные соглашения; односторонние акты; ожидающие вступления в силу международные договоры; директивные рекомендации; технические регламенты; директивные положения; декларации принципов; совместные заявления; заключительные акты; принципы поведения; директивные письма; руководящие начала; меморандумы о взаимопонимании; модельные законы; генеральные акты; модельные нормы; кодексы практики; обмен письмами; дорожные карты; планы действий; обмен нотами; типовые акты; *arrangements*; *procès-verbal*; руководства; конкордаты; программы; коммюнике; резолюции; стандарты; *non-papers*; протоколы; ковенанты; стратегии; поправки; повестки; хартии и другие наименования форм писанных источников интерэкоправа, а также внутригосударственного экологического права. — *Прим. авт.*

<sup>2</sup> *Fontes originis* (генетические), *fontes cognoscendi* (познавательные): геологические, биологические, климатические и иные географические и другие естественные факторы (*jus naturae*, законы природы); естественное право (*jus naturale*); разум, правосознание, нравственные принципы, общественное мнение, юридические факты, требования, правовой дух, правомочие/обязанность, правовая идея, правоотношение, правовой рефлекс, системы ценностей, требования формы, пути и средства, необходимость, все типы интересов (*ubi societas ibi jus*); общественные отношения (экономические, потребительские факторы); интуитивное право (эмоции и интеллектуальное усмотрение); архаичное право (предания, пословицы, поговорки юрид. содержания); макро- и микросоциальные (политический, социологический, культурологический и другие факторы); решения, обыкновения *ratio decidendi*, обычное право *jus consuetudinis*; материальные и другие, негативное право *fontes originis* (дополнительные, первичные, генетические, внетекстуальные, неписанные, сущностные, незаконодательные, реальные, объективные, скрытые); «мягкое право второго типа», литературные, (религиозные *jus divinum*, исторические, доктринальные *doctrina*, программные, рекомендательные) и другие, в том числе наиболее важные для правоприменения, формальные источники — в целом, как позитивное право. — *Прим. авт.*

ных договорах, законах, подзаконных актах, в судебных прецедентах, в обычаях (таковы источники водного права)»<sup>1</sup>.

По времени появления интерэкоправовое регулирование пользования трансграничными водотоками — один из первых институтов интерэкоправа. Он тесно связан с водным правом государств. Его основы прослеживаются в обычном праве, в доктринах, сформулированных в трудах античных юристов, например, в Дигестах (Институции) Юстиниана, позднее в концепциях общего права о ресурсах: доктрина навигационного сервитута (*navigational servitude doctrine*), доктрина прибрежных прав (*riparian rights doctrine*) и других.

Известны полярные доктрины. Доктрина «национального эгоизма», иначе доктрина Хармона, называемая по имени генерального прокурора США игнорирует право сторон на совместное распоряжение трансграничными водными объектами. Случаи, когда одна из сторон действует в рамках данной доктрины, — явление в мире распространенное. Ее подход основан на концепции абсолютного суверенитета, предусматривающей исключительные права на использование природных ресурсов в пределах своих границ. Прав В.А. Евсегнеев, подчеркивая ложный характер доктрины Хармона, как противоречащий общему духу международного сотрудничества и целям решения экологических проблем<sup>2</sup>. Примерами отрицания доктрины Хармона являются многочисленные соглашения, конвенции и рекомендательные документы об использовании отдельных международных водных объектов или их бассейнов<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Сиваков Д.О. Водное право. М., 2007. С. 4.

<sup>2</sup> См.: Евсегнеев В.А. Российское и зарубежное законодательство о защите населения и территорий от наводнений. М., 2003. С. 21.

<sup>3</sup> Резолюция об использовании международных неморских вод в иных целях, чем судоходство, принятая на мадридской сессии Института международного права в 1911 г. и последующие документы — Невшатель, 1959 г. и проект Конвенции 1961 г.; Декларация согласованных принципов международного права, регулирующих использование международных рек, принятая Ассоциацией международного права в Дубровнике в 1956 г. и резолюция 1958 г.; Хельсинские правила использования вод международных рек 1966 г., предложенные Комитетом по водным ресурсам Ассоциации международного права, требуют не наносить соседу существенного ущерба; Договор о бассейне Ла-Плата 1969 г.; Договор о сотрудничестве в Амазонии 1978 г.; Конвенция о развитии бассейна озера Чад 1964 г.; Акт о судоходстве и экономическом сотрудничестве между государствами бассейна реки Нигер 1963 г.; Соглашение о международной комиссии по охране реки Рейн от загрязнения 1963 г.; План действий, принятый на конференции ООН по водным ресурсам в Мар-дель-Плата в 1977 г.; Программа международного сотрудничества межрегионального совещания организаций по

Доктрина добровольно ограниченного суверенитета основывается на концепции общности интересов, согласно которой все права на использование международных водных объектов должны быть пропорционально разделены между прибрежными государствами. Она составляет принципиальную основу современного «интерводного права».

Одним из первых многосторонних межгосударственных договоров о зарубежных пресноводных объектах является Конвенция между Эльзас-Лотарингией и двумя первыми Сторонами договора между Баденом и Швейцарией о рыболовстве в Рейне и его притоках, а также озере Констанц (Боденском озере. — *прим. Е.В.*) 1877 г. Минимальный допустимый размер ячеек рыболовной сети согласован в 2 см. Предшествовавшим ему Соглашением между Австрией, Баденом, Баварией, Швейцарией и Вюртембергом о регулировании стока воды из озера Констанц 1857 г. введены обязательства по регулированию стока, очистке вод и высоте пролетов мостов.

Наиболее универсальный по содержанию акт — региональная Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. Ее цели: принятие на государственном и международном уровнях мер по охране и рациональному использованию трансграничных вод. Предусмотрены: обязательства участников в отношении предупреждения, контроля и сокращения загрязнения трансграничных вод; соблюдение принципа справедливости в их использовании; ограничение распространения загрязнения; применение принципа «загрязнитель платит» в качестве меры для предупреждения загрязнения; и другие положения.

Для целей настоящей Конвенции «трансграничные воды» означают любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают, пересекают границы между двумя или более государствами или расположены на таких границах; в тех случаях, когда трансграничные воды впадают непосредственно в море, пределы таких трансграничных вод ограничиваются прямой линией, пересекающей их устье между токами, расположенными на линии малой воды на их берегах (п. 1 ст. 1).

Пример бассейнового многостороннего договора — Соглашение между Южной Африкой, Свазилендом и Мозамбиком о создании трех-

использованию международных рек, принятая в Дакаре в 1981 г.; соглашения между Мексикой и США, закрепляющие права Мексики на сток реки Колорадо; американско-канадский договор, согласно которому США признали за собой обязанность компенсации Канаде за получение выгод от сооружения водоемов-накопителей на канадском участке реки; Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г.; Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. — *Прим. авт.*

стороннего постоянного технического комитета по рекам, вызывающим общую заинтересованность, 1983 г. (Претория, 17 февраля 1983 г.).

Многосторонние договоры регулируют использование таких объектов, как: Чад (1964 г.); Сенегал (1972 г.); Нигер (1980 г.); Замбези (1987 г.); Виктория (1994 г.); Меконг (1995 г.); разделяемые водотоки Сообщества развития Юга Африки (1995 г., всего десять договоров, последний от 2002 г.) и других.

Одно из первых отечественных двусторонних природоресурсных соглашений, касающихся водных объектов — Соглашение между Россией и Норвегией о Лапландии 1826 г. — о разграничении территории, дополненное Протоколом к нему от 06 августа 1834 г. — о праве пазрецких лопарей ловить семгу в норвежских водах (прим.: Норвегия в 1814—1905 гг. состояла в унии со Швецией)<sup>1</sup>. Так соглашение отразило обычай.

Нам известно о 74 двусторонних природоохранных договорах России и СССР (1973—2011), и об 11<sup>2</sup> двусторонних природоохран-

<sup>1</sup> См.: Ганин И. Мурманский календарь: 6 августа. Норвежскую семгу лопари ловили по жребью // Комсомольская правда. 2011; Сайт Комсомольской правды. URL: <http://kr.ru/daily/25731.6/2721621/> (25.04.2012).

<sup>2</sup> Соглашение о проведении СССР и КНР совместных научно-исследовательских работ по выявлению природных ресурсов и перспектив развития производительных сил бассейна реки Амур и проектно-изыскательских работ по составлению схемы комплексного использования реки Аргунь и верхнего течения реки Амур от 18.08.1956; Соглашение между СССР и Финляндской Республикой о пограничных водных системах от 24.04.1964; Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Казахстан о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов от 27.08.1992; Соглашение между Правительством Украины и Правительством РФ о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов от 19.10.1992; Соглашение между Правительством РФ и Правительством Монголии по охране и использованию трансграничных вод от 11.02.1995; Соглашение между Правительством РФ и Правительством КНР о заповеднике «Озеро Ханка» от 25.04.1996; Соглашение об охране трансграничных водных объектов между Правительством РФ и Правительством Эстонской Республики от 20.08.1997; Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных водных объектов от 24.05.2002; Соглашение между Правительством РФ и Правительством КНР о рациональном использовании и охране трансграничных вод от 29.01.2008; Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Казахстан о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов от 07.09.2010; Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Абхазии о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных водных объектов от 06.10.2011.

ных договорах о трансграничных водных объектах, совершенных в период 1956—2011 гг.<sup>1</sup>

Соглашение 1956 г. предусматривает изучение природных условий, проведение мелиоративных работ, однако большей частью направлено на рациональное использование ресурсов при развитии производительных сил<sup>2</sup>.

Следует согласиться, что двусторонних договоров об охране вод больше учтенного числа. Это продуктивный профиль для систематизации и научная тема. К числу «классических» источников водного права, источников «интерводного права», учет которых говорит в пользу комплексного подхода взамен ограничительного относятся: в качестве определенной совокупности двусторонние договоры о трансграничных водных объектах; доктрины; правовые памятники; нормативные правовые документы международных организаций и другие источники форм и формы источников. Вызовы — обозначаемые этим словом научно-практические проблемы; природоохранная цель — достижение справедливого баланса публичного и частного, объективного и субъективного. Текущие правовые задачи включают систематизацию, опубликование и изучение источников, отсутствие свободного доступа к которым сдерживает прогресс.

**Е.А. Белокрылова,**

*доцент кафедры природоресурсного, аграрного и экологического права, кандидат юридических наук, директор Центра по экологическому праву и политике Института права ФГБОУ ВПО «УдГУ»,*

*член Международной ассоциации юристов AiSDC (Лозанна, Швейцария),*

*участник Центра международных правовых исследований (CILS) (Зальцбург, Австрия)*

## Правовое регулирование отношений в области обеспечения безопасности использования нанотехнологий и наноматериалов

Использование нанотехнологий и наноматериалов выступает одним из самых перспективных направлений науки, технологий и промышленности в индустриально развитых странах. В настоящее время одним из инновационных направлений в Российской Федерации

<sup>1</sup> В Базу знаний «Международное и национальное водное право» Проекта «Региональная информационная база водного сектора Центральной Азии (CAREWIB)», формируемую Научно-информационным центром МКВК, ЕЭК ООН, Zoi environment network при активном участии Исполкома МФСА и МКУР включены четыре из них.

<sup>2</sup> См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XVII и XVIII. М., 1960.

призвано стать ускоренное развитие нанотехнологий и наноматериалов и применение их продуктов практически во всех областях общественной жизни. Появление продуктов нанотехнологий стало представлять собой не только позитивный пример динамики развития научно-технического прогресса, но и потенциальную угрозу возможных рисков для вод, всей окружающей среды и здоровья человека в случае ожидаемого в перспективе широкомасштабного использования нанопродуктов при практически полном отсутствии исследований их экологических свойств. Иными словами, активное использование инновационных технологий в сфере nanoиндустрии поставило перед современной наукой решение комплексных задач правового обеспечения их безопасности для человека и окружающей среды.

Несмотря на то что в мировом масштабе наноматериалы используются уже более 15 лет, ни одной страной мира, ведущей подобные разработки, не были изучены в полном объеме степени определения потенциальных рисков. Фактически, во всем мире проводилось незначительное количество таких исследований, которые не позволяют точно оценить потенциальную безопасность использования наноматериалов. Более того, совершенно не изучены способы определения наноматериалов в объектах окружающей среды, пищевых продуктах и биосредах<sup>1</sup>.

Вне всякого сомнения, экологические приоритеты при осуществлении инноваций, связанных с разработкой и внедрением нанотехнологий в РФ, призваны выступать в качестве основных, поскольку в соответствии с действующим законодательством любая деятельность должна осуществляться с учетом обоснованных рисков для водных ресурсов, всей окружающей среды и здоровья человека, и быть направлена на достижение гармонизации экономических и экологических интересов личности, общества и государства.

В постановлении Главного государственного санитарного врача РФ от 23 июля 2007 г. № 54 «О надзоре за продукцией, полученной с использованием нанотехнологий и содержащей наноматериалы»<sup>2</sup> указывалось об острой необходимости разработки и утверждения Концепции надзора за производством, использующим нанотехнологии, и оборотом продукции, содержащей наноматериалы.

<sup>1</sup> См.: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 31.10.2007 № 79 «Об утверждении концепции токсикологических исследований, методологии оценки риска, методов идентификации и количественного определения наноматериалов» // Российская газета. 2007. № 270.

<sup>2</sup> Бюллетень нормативных и методических документов Госсанэпиднадзора. 2007. № 4.

Действительно наночастицы и наноматериалы обладают комплексом физических, химических свойств и биологическим действием, которые зачастую радикально отличаются от свойств этого же вещества в его обычном состоянии. Так, в наноразмерном состоянии можно выделить следующие физико-химические особенности поведения веществ:

1) увеличение химического потенциала веществ, вследствие чего существенно изменяется растворимость, реакционная и каталитическая способность наночастиц и их компонентов в водных, земельных, биологических ресурсах, атмосферном воздухе;

2) большая удельная поверхность наноматериалов, которая существенно увеличивает их адсорбционную емкость, химическую реакционную способность и каталитические свойства, что в перспективе неизбежно приводит к повреждению всех биологических структур;

3) небольшие размеры и разнообразие форм наночастиц, которые могут быть перенесены в окружающую среду с воздушными и водными потоками, могут накапливаться в воде и почве, а также значительно отличаться от поведения частиц веществ более крупного размера;

4) высокая способность к аккумуляции, связанная с тем, что из-за малого размера наночастицы могут не распознаваться защитными системами организма, не подвергаться биотрансформации и не выводиться из организма. Это неизбежно ведет к накоплению наноматериалов в водных, земельных ресурсах, растительных, животных организмах, что, тем самым, увеличивает их поступление в организм человека<sup>1</sup>.

Странами мира (Европейским союзом, Швейцарией, Великобританией, Соединенными Штатами Америки и пр.) в течение последнего десятилетия взят последовательный курс на формирование государственной политики в целях создания необходимого научно-технического, экономического и правового обеспечения отношений в сфере разработки и применения нанотехнологий<sup>2</sup>, а также проведения комплексных и многосторонних исследований в области воздействия наноматериалов и нановеществ в биологических средах (воде, почве, растительных и животных организмах и пр.).

Однако до настоящего времени в РФ не создана надлежащая система государственного экологического контроля и надзора за использованием нанотехнологий, не имеется утвержденных норма-

<sup>1</sup> Theodore Louis, Kunz Robert. Nanotechnology: Environmental Implications and Solutions. John Wiley & Sons, Inc. 2005. 157–160 pp.

<sup>2</sup> Belokrylova E. The Legal Problems of Nanotechnology Environmental Safety Provision in the Russian Federation: The Foreign Country's Experience // Nanotechnology Law & Business. 2011. Vol. 8. Issue 3. P. 89.

тивов безопасности наноматериалов, а рекомендуемая Главным санитарным врачом Концепция надзора за производством, использующим нанотехнологии, и оборотом продукции, содержащей наноматериалы, до сих пор находится в стадии разработки<sup>1</sup>. Имеющаяся же Концепция токсикологических исследований, методологии оценки риска, методов идентификации и количественного определения наноматериалов, утвержденная Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 31 октября 2007 г. № 79<sup>2</sup>, не содержит положений о контроле и надзоре за деятельностью, связанной с разработкой и применением нанотехнологий и их продуктов, и ее воздействием на биологические среды.

В странах мира (США, Кореи, Великобританией и т.д.), осуществляющих комплексные исследования воздействия наноматериалов на окружающую среду, биологические среды и здоровье человека, имеются соответствующие нормативы и стандарты применительно к атмосферному воздуху, водным ресурсам, почве, животным и растительным организмам, тогда как в Российской Федерации, несмотря на чрезвычайную актуальность, подобные нормы отсутствуют.

Следовательно, возникает необходимость правового регулирования отношений в области обеспечения безопасности использования нанотехнологий и наноматериалов для окружающей среды, вод и других природных ресурсов, здоровья человека в России весьма актуальна.

М.В. Пономарев,  
научный сотрудник ИЗиСП

### Правовое регулирование охраны водных объектов от загрязнения отходами производства и потребления

Одними из основополагающих принципов водного законодательства, провозглашенных ст. 3 действующего Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ, являются принцип значимости водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека, а также принцип приоритета охраны водных объектов перед их использованием, который предполагает, что деятельность по использованию водных объектов не должна оказывать негативное воздействие на окружающую среду.

<sup>1</sup> На сегодняшний день в Российской Федерации имеется лишь Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 03.05.2007 № 0100/4502-07-32 «О надзоре за производством и оборотом продукции, содержащей наноматериалы».

<sup>2</sup> Российская газета. 2007. № 270.

Реализация данных принципов в нормах водного законодательства предопределяет необходимость применения целого комплекса правовых мер, направленных на соблюдение субъектами хозяйственной, и иной деятельности системы экологических требований в области использования и охраны водных объектов, так как именно хозяйственная деятельность человека является основным источником загрязнения вод.

Серьезную опасность для состояния водных объектов представляет их загрязнение и засорение как производственными, так и бытовыми отходами, попадающими в них с судов и установок, находящихся на водной поверхности, так как в отличие от загрязнения отходами, попадающими в водные объекты с суши, данный вид негативного воздействия практически невозможно отследить и предотвратить. Более того, ввиду особых природных свойств водных объектов невозможно точно оценить масштаб нанесенного им экологического вреда, равно как и полностью его ликвидировать.

Очевидно, что масштаб и значимость проблемы свидетельствует о необходимости ее решения на государственном уровне. К сожалению, в настоящее время ей не уделяется достаточного внимания. Так, например, весьма примечательно, что основополагающие акты программного характера в сфере водохозяйственной деятельности (например, Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р, Федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах», утв. постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2012 г. № 350) не содержат системы конкретных мер по предотвращению загрязнения и засорения водных объектов отходами производства и потребления. Сведениям о масштабе и характере их вредного воздействия в ежегодных Государственных докладах о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации и специализированных Государственных докладах о состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации не уделяется должного внимания.

Водное законодательство регулирует отношения по охране водных объектов от загрязнения и засорения отходами производства и потребления только путем установления правовых запретов. В частности, согласно ч. 1 ст. 56 Водного кодекса РФ, сброс в водные объекты и захоронение в них отходов производства и потребления, в том числе выведенных из эксплуатации судов и иных плавучих средств (их частей и механизмов), запрещаются. Положения указанной статьи подчеркивают значимость эколого-правовой проблемы захоронения выведенных из эксплуатации плавучих средств

(их частей и механизмов), которые представляют собой особый вид отходов, не только загрязняющих и засоряющих водные объекты, но и представляющих существенную опасность для судоходства. Проведение работ, связанных с их подъемом со дна, транспортировкой и последующей утилизацией, требует значительных материальных затрат, которые зачастую ложатся на органы государственной власти, так как собственников данных судов и иных плавучих средств установить иногда уже не представляется возможным.

В последние годы все большую актуальность в связи с укреплением международных экономических связей Российской Федерации приобретает регулирование отношений по охране водной (в частности, морской) среды от загрязнения в ходе работ по прокладке трубопроводов (например, строительство газопроводов Северный, Южный и Голубой поток, различного рода нефтепроводов и др.), инженерных сооружений, линий связи и других объектов. Отвалы грунта, полученные в результате дноуглубительных, строительных работ, а также работ, связанных с разведкой и добычей полезных ископаемых в водных объектах, тоже представляют собой значительную опасность, загрязняя и засоряя водные объекты. В данном случае грунт, образовавшийся в результате дноуглубительных работ, может быть признан отходами производства, если он является грунтом, образовавшимся в результате проведения землеройных работ, и не загрязненным при этом опасными веществами (номер 31401100 08 99 5 Федерального классификационного каталога отходов, утв. приказом МПР России от 2 декабря 2002 г. № 786).

При этом особые меры правовой охраны по сравнению с иными водными объектами предусмотрены для осуществления указанных работ в водах континентального шельфа, исключительной экономической зоны, а также внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне. Так, ст. 34 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» устанавливает, что захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе допускается только на основании разрешения, выдаче которого должна предшествовать государственная экологическая экспертиза (ст. 31), и при обеспечении надежной локализации захороненных отходов и других материалов.

Указанное разрешение выдается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ, по согласованию с иными федеральными органами исполнительной власти, определяемыми соответственно Президентом РФ, Правительством РФ, или с уведомлением указанных органов, а также с уведомлением субъектов РФ, территории которых примыкают

к участку континентального шельфа, где предполагается произвести захоронение.

Обязанность проведения государственной экологической экспертизы проектов федеральных программ, других документов и (или) документация, имеющих отношение к захоронению отходов установлены также Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне» (ч. 3 ст. 27) и Федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (ч. 3 ст. 34). Однако получения специального разрешения, выдаваемого федеральным органом исполнительной власти для захоронения отходов, они не предусматривают.

Применение особых мер правовой охраны вод континентального шельфа, исключительной экономической зоны, а также внутренних морских вод, территориального моря и прилегающей зоны от загрязнения отходами предусматривает также использование специальной законодательной терминологии, которая значительным образом отличается от понятий, используемых водным законодательством и законодательством об отходах. Так, в частности, для того, чтобы правильно квалифицировать деятельность хозяйствующего субъекта, связанную с размещением отходов (например, грунта, образующегося в результате дноуглубительных работ при прокладке трубопроводов или иных сооружений) в пределах соответствующих акваторий, следует руководствоваться не терминологией Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (например, понятиями «размещение», «хранение» и «захоронение отходов»), а специальной терминологией указанных федеральных законов.

Так, в соответствии со ст. 4 Федерального закона «О континентальном шельфе», ст. 4 «Об исключительной экономической зоне» и ст. 37 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», захоронением признается любое преднамеренное удаление отходов или других материалов с судов и иных плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений, а также любое преднамеренное уничтожение судов и иных плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений. При этом указанные нормы, в отличие от норм Федерального закона «Об отходах производства и потребления», не позволяют квалифицировать в качестве временного хранения деятельность, подразумевающую возможность дальнейшего использования указанных отходов (например, предусматривающую извлечение из акватории

временно складываемого там грунта, образующегося в ходе дноуглубительных работ, в целях его дальнейшего захоронения на берегу).

Таким образом, охрана водной среды континентального шельфа, исключительной экономической зоны, а также внутренних морских вод, территориального моря и прилегающей зоны от загрязнения отходами предусматривает применение правовых мер специального характера, подразумевающих использование специальной законодательной терминологии и специальных инструментов охраны окружающей среды (в частности, государственной экологической экспертизы), что в совокупности обеспечивает дополнительные гарантии сохранения вод как основы жизни и деятельности человека.

## 5. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ, НАДЗОР И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ОБЛАСТИ ВОДНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

В.С. Елисеев,

*доцент Московской государственной юридической академии  
имени О.Е. Кутафина, доктор юридических наук*

### Соотношение частного и публичного в договорах водопользования: задачи борьбы с коррупцией

Тенденции развития отношений водопользования движется в сторону увеличения в них гражданско-правовых начал и перехода от лицензионного к договорному водопользованию.

Так, согласно п. 1 ст. 11 Водного кодекса (ВК) РФ<sup>1</sup> на основании договора водопользования водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, предоставляются в пользование, во-первых, для забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов; во-вторых, для использования акватории водных объектов, в том числе для рекреационных целей; в-третьих, использования водных объектов без забора (изъятия) водных ресурсов для целей производства электрической энергии.

Данный подход вызвал ряд проблем, которые, на наш взгляд, не вписываются в гражданско-правовые договорные конструкции.

Первая проблема: одной из сторон договора выступает публичный субъект в лице Федерального агентства водных ресурсов, соответствующих региональных и муниципальных органов власти<sup>2</sup>.

Договорный механизм с участием публичных органов имеет различную мотивацию, порождая их конфликт, а также конфликт правовых режимов участников отношений (сторон).

С психолого-экономической стороны, если для государства (как участника отношений) основу мотивации составляют «социальные интересы общества» и «интересы государства», оттесняющие экономическую выгоду на второй план, то для частного собственника в основе так называемые чувство собственности (отношение к иму-

<sup>1</sup> Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ (с изм. от 07.12.2011) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 14.04.2007 № 230 «О договоре водопользования, право на заключение которого приобретает на аукционе, и о проведении аукциона» // СЗ РФ. 2007. № 17. Ст. 2046.

ществу как к своему») и чувство выгоды (в основе которого максимизация доходов), т.е. все с точностью до наоборот. Соответственно механизмы образования экономического поведения (экономических отношений) для сторон договора водопользования противоположные — взаимоисключающие.

Режимы правового обеспечения также противоположные: если для публичных образований принцип согласования регулятивного и охранительного законодательства: «что не дозволено законом, то запрещено», то для субъектов частной формы собственности в основе принцип противоположный: «что не запрещено законом, то разрешено» (что объясняется мотивационными механизмами)<sup>1</sup>. Эти принципы, формирующие законодательство, содержат системообразующие «общий запрет» и «общее разрешения»<sup>2</sup>, которые имеют взаимоподавляющие механизмы, поскольку одновременно «все разрешить» и «все запретить» невозможно — общие нормы входят в конфликт. Соответственно правовые режимы, для участников отношений в договорах водопользования различны и также имеют взаимоподавляющий характер. Точнее: рыночный правовой режим разрушает административный правовой режим (и такое разрушение необратимо), а административный правовой режим рыночный подавляет (т.е. чрезмерное вмешательство государства в рынок имеет обратимый характер)<sup>3</sup>. Следствием этого является «узаконенное» разворовывание государственных средств.

Фактически договорный механизм ВК РФ усугубил коррупционную главу 5 Гражданского кодекса РФ<sup>4</sup> «Участие РФ, субъектов РФ, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством».

Вторая проблема: вызывает сомнение договорная природа отношений по водопользованию с рядом субъектов: тяжело представить, как, например, можно не заключить договор водопользования с филиалом ОАО «Русгидро» (которой принадлежат все крупные гидроэлектростанции) и каковы последствия его незаключения, равно, не имеют смысла соответствующие аукцион<sup>5</sup> и основания расторжения

<sup>1</sup> См., напр.: Алексеев С.С. Теория права. Харьков, 1994. С. 157–164.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См.: Веленто И.И., Елисеев В.С. Теория экономического права. Гродно, 2004. С. 137–140.

<sup>4</sup> Гражданский кодекс РФ (ч. I) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 30.11.2011) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3302.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 14.04.2007 № 230 «О договоре водопользования, право на заключение которого приобретает на аукционе, и о проведении аукциона» // СЗ РФ. 2007. № 17. Ст. 2046.

права пользования водных объектом по решению суда (ст. 17 ВК РФ, которая отправляет к гл. 29 Гражданского кодекса РФ).

Не применимы и основания отказа в заключении договора с ОАО «Водоканал» (подобной организацией) любого российского города — она территориально неотделима от инфраструктуры населенного пункта.

В приведенных выше примерах (а это основные договорные водопользователи) как таковой «рынок» отсутствует, поскольку налицо, как следует из ст. 12 ВК РФ, единственные продавец прав (исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления) и единственный их покупатель (водопользователь).

Третья проблема: ставки платы за водные объекты, в частности, установленные постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 876 (в ред. от 1 декабря 2007)<sup>1</sup>, только подтверждает внедоговорный порядок отношений водопользования.

Вместе с тем договорная форма создает условия для непрозрачности платежей в пользу государства и предпосылки для злоупотреблений, придавая фискальным платежам скрытую форму.

Наконец, в-четвертых, легализуется спекулятивный механизм вторичного водопользования, когда государство (муниципалитет) передает свои полномочия частным лицам, что является прямым условием коррупционности (на что обращается особое внимание в научной литературе<sup>2</sup>), поскольку ст. 17 ВК РФ создает весьма поверхностный механизм правового регулирования данного явления.

На наш взгляд, лицензионный механизм водопользования, ранее закрепленный в ВК РФ 1995 г.<sup>3</sup>, полностью соответствовал природе данных отношений. Теоретически можно воспользоваться и договорной формой, приспособив к этому административно-правовой (а не гражданско-правовой) договор, основные элементы которого нашли достаточно детальное рассмотрение в теории административного права<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. II). Ст. 324.

<sup>2</sup> См.: Сиваков Д.В. Правовое регулирование водопользования: науч. практ. пособие. М., 2010. С. 30.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4471. Утратил силу.

<sup>4</sup> См., напр.: Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Л.Л. Попов. М., 2010. П. 3 гл. 13.

Д.О. Сиваков,  
ведущий научный сотрудник ИЗиСП,  
кандидат юридических наук

### Целостный правовой взгляд на водохозяйственную деятельность и актуальные вопросы борьбы с коррупцией

Понятия водного хозяйства и водохозяйственной деятельности, представляя интерес для различных наук, имеют большое значение для правовой сферы жизни общества.

Понятие «водное хозяйство» прямо указано и определено в ст. 1 Водного кодекса (ВК) Российской Федерации, чего нельзя сказать про водохозяйственную деятельность. Водным хозяйством именуется отрасль экономики, обеспечивающая управление водными ресурсами для удовлетворения нужд населения и народного хозяйства в воде, рациональное использование и охрану вод, эксплуатацию водохозяйственных систем, а также предупреждение и ликвидацию негативного воздействия вод<sup>1</sup>.

С точки зрения экономической (но не правовой) науки, водное хозяйство есть совокупность предприятий, сооружений, учреждений и организаций, сходных по виду деятельности и характеру функций, выполняемых ими в системе общественного разделения труда. При всей многоплановости потребностей в воде операции по добыче, обработке, воспроизводству, регулированию, хранению, подаче воды и водоотведению, предотвращению вредного воздействия вод тесно взаимосвязаны. Общей целью всей отрасли водного хозяйства является обеспечение населения и производства водой природного качества на основе комплексного использования и инженерного воспроизводства водных ресурсов, восстановления и защиты природных источников от загрязнения и истощения.

Теперь обратимся к правовым аспектам понятия «водное хозяйство». В основных понятиях водного законодательства, указанных в ст. 1 ВК РФ, термин «водное хозяйство» определяется следующим образом: это «деятельность в сфере изучения, использования, охраны водных объектов, а также предотвращения и ликвидации негативного воздействия вод». Из данной формулировки можно предположить, что законодатель понимает водное хозяйство именно через водохозяйственную деятельность. Названный подход вызван желанием законодателя дать такую легальную трактовку этого термина, чтобы с ее помощью обозначить общественные отношения, являющиеся

<sup>1</sup> См.: Большой российский энциклопедический словарь. М., 2003. С. 272.

предметом правового регулирования. Однако поскольку право призвано регулировать поведение людей, законодатель допустил определенное смешение близких, но разных понятий «водное хозяйство» и «водохозяйственная деятельность».

При наличии устоявшихся представлений экономической науки есть основание предположить, что водное хозяйство может быть наилучшим образом определено и другим способом.

Термин же водохозяйственной деятельности в гораздо большей мере выражает предмет правового регулирования, чем понятие водного хозяйства. Условно можно исходить из утверждения о том, что водохозяйственная деятельность есть функционирование водного хозяйства как отрасли экономики. В свою очередь, государство посредством права непосредственно регулирует не отрасль хозяйства, представляющую собой определенный имущественный комплекс (материальную часть), а ту или иную хозяйственную деятельность в той или иной области. В этом смысле водное законодательство и смежные с ним отрасли призваны регулировать не плотины, дамбы, насосы, водозаборы, а поведение людей по изучению водных ресурсов, использованию, охране водных объектов, при котором задействуются названные нами сооружения и устройства.

При отсутствии соответствующих норм-дефиниций в ВК РФ необходимо, опираясь также на знания и представления других наук, прибегнуть к переосмыслению понятия «водное хозяйство» и иных основных понятий водного законодательства. В итоге можно выработать следующую формулировку термина водохозяйственная деятельность.

Водохозяйственная деятельность — это регулируемые правом изучение, использование, охрана (включая восстановление) водных объектов, а также предотвращение и ликвидация последствий негативного воздействия вод.

Водохозяйственная деятельность осуществляется на водных объектах, которые в границах Российской Федерации составляют водный фонд (ст. 1 ВК РФ). Можно с уверенностью полагать, что водный фонд является своего рода главным интегрированным объектом водохозяйственной деятельности. Но почему же главным?

Как известно, в ходе водохозяйственной деятельности применяются различные сооружения (в том числе — гидротехнические), строения, здания, составляющие обширный имущественный комплекс водного хозяйства. Названные здания, строения и сооружения (к примеру, гидротехнические сооружения) можно считать дополнительными объектами, обеспечивающими водохозяйственную деятельность, зависящими от гидрологических показателей того или иного водного объекта — в частности и водного фонда — в целом. Кроме того, во-

дохозяйственная деятельность может осуществляться при минимуме сооружений. Как легальное понятие водный фонд не включает в себя совокупность сооружений, в любом случае имеющих назначение, связанное с водой. Данную совокупность можно именовать дополнительным интегрированным объектом водохозяйственной деятельности.

Поскольку водные объекты и водохозяйственные сооружения представляют собой разные предметы права собственности, имеют различный правовой режим, а значит, и правовую судьбу, произведенное нами деление на два интегрированных объекта водохозяйственной деятельности — главный и дополнительный — не является случайным или условным.

Субъектами водохозяйственной деятельности могут быть органы государственной власти, местного самоуправления, хозяйствующие субъекты, выступающие в роли водопользователей, несущие обязанности по охране и восстановлению вод. В круг субъектов водохозяйственной деятельности входят специально уполномоченные в области водных отношений органы. Перспективными участниками изучаемой деятельности являются объединения водопользователей, их кооперативы, союзы и ассоциации.

В недавнем прошлом советские и российские авторы (Д.С. Флексор, Л.И. Дембо, В.И. Корецкий, О.С. Колбасов, С.Б. Байсалов)<sup>1</sup>, проводившие глубокие исследования, многое сделали для развития отечественного водного права, а также экологического направления юриспруденции. Изучая водопользование и охрану вод с позиции правовой науки, эти авторы, близко подошли к понятию водохозяйственной деятельности, хотя и не разрабатывали его.

Выдвинутое нами определение термина «водохозяйственная деятельность» объединяет в себе использование и охрану водных объектов, взаимосвязанные между собой<sup>2</sup>. Наука экологического права не устает повторять, что водопользование должно быть нормировано

<sup>1</sup> См.: Флексор Д.С. Действующее законодательство по водному праву. Систематический сборник указаний об орошении, обводнении, осушении, судоходстве, сплаве, пользовании водою для промышленных целей, рыболовстве, минеральных источниках и пр. с разъяснениями Гражданского кассационного департамента Правительствующего Сената. СПб., 1912. Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948; Корецкий В.И. Вопросы кодификации советского водного законодательства. Сталинабад, 1961. С. 39; Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972; Водное законодательство в СССР. М., 1972. Байсалов С.Б. Водное право Казахской ССР (некоторые проблемы теории и практика). Алма-Ата, 1966.

<sup>2</sup> См.: Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 350–353.

и ограничено с таким расчетом, чтобы не быть опасным для состояния рек, озер, морских заливов и т.д. По оценкам специалистов, забор воды свыше 15% речного стока может привести к постепенному истощению этого водного объекта<sup>1</sup>. При этом гармоничное взаимодействие использования и охраны (восстановления) водных объектов может быть обеспечено лишь на основе изучения водного фонда. Именно на основе изучения свойств водных объектов и вообще водной среды можно грамотно построить борьбу с вредным воздействием вод. Даже если в реальной жизни такое единство не всегда достигается, то к этому надо стремиться. В этом смысле термин «водохозяйственная деятельность» «работает» на будущий экологический приоритет, который столь необходим для нашего общества.

Современная эколого-правовая наука в целом настроена на взаимную обусловленность перечисленных выше процессов, хотя и остановилась на полпути, так и не выработав обобщающего их родового понятия. Родовое понятие водохозяйственной деятельности было сформулировано нами исходя из принципиального единства изучения, использования, охраны водных объектов, а также предотвращения, пресечения и устранения последствий негативного воздействия вод. Выдвинутое нами понятие обеспечивает целостный правовой взгляд, обобщенное видение перечисленных процессов, в которых нуждается все общество. Данное понятие приспособлено для моделирования развития экологического, в особенности водного, права.

Теоретически же понятие водохозяйственной деятельности связано с научно обоснованным приоритетом охраны природы над ее использованием. В области водного права это выражено в ст. 3 ВК РФ: приоритет охраны водных объектов перед их использованием. С другой стороны, при соблюдении экологических приоритетов можно ставить вопрос и о стимулировании строительства гидротехнических сооружений, воздействие которых на водную среду было бы минимальным.

Существенным негативным фактором, искажающим водохозяйственную деятельность, является укоренившаяся в России коррупция. Именно коррупция позволяет обходить справедливые водоохранные требования закона, нарушать условия водопользования, режим водоохраных и санитарных зон. Поэтому борьба с коррупцией должна идти рука об руку с охраной вод. Однако молодое антикоррупционное законодательство России еще не успело преодолеть негативные тенденции в этой области.

<sup>1</sup> См.: Михеев Н.Н. Вода — не товар // Экология и жизнь. 2005. № 7(48). С. 22, 23.

О.А. Романова,

*доцент кафедры экологического и природоресурсного права  
Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина,  
кандидат юридических наук*

## Право собственности на пруды и обводненные карьеры и коррупционные риски

Установление права собственности на природные объекты, в том числе на водные, имеет принципиальное значение для реализации права граждан на благоприятную окружающую среду, обуславливая возможность каждого человека беспрепятственно пользоваться природными объектами в личных целях. Учитывая особую публичную значимость водных объектов, Водный кодекс РФ устанавливает право федеральной собственности на все водные объекты, за исключением прудов и обводненных карьеров, которые могут находиться в иной форме собственности при условии их расположения полностью на земельных участках, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования или частного лица. Соответственно, право собственности на пруды и обводненные карьеры в этом случае следует праву собственности на земельные участки, на которых они расположены. Данному положению корреспондирует ст. 261 Гражданского кодекса РФ, согласно которой право собственности на земельный участок распространяется, в том числе на находящиеся в границах этого участка водные объекты, если иное не установлено федеральным законом. То есть закон связывает возникновение и прекращение права собственности на пруд и обводненный карьер с возникновением или прекращением права собственности на земельный участок, на котором находится такой водный объект — согласно принципу единства судьбы земельного участка и объектов, на нем расположенных. Соответственно пруд и обводненный карьер могут отчуждаться в соответствии с гражданским и земельным законодательством при условии отчуждения земельных участков, в границах которых они расположены, и таким образом участвовать в гражданском обороте вместе с соответствующими земельными участками.

При этом возникает вопрос: каким образом земельные участки с находящимися на них прудами и обводненными карьерами могут оказаться в частной собственности? Данный вопрос имеет существенное практическое значение для защиты публичных интересов, прежде всего, местного населения. Изложенные выше положения Водного кодекса РФ о множественности форм собственности на пруды

и обводненные карьеры создают поверхностное представление, что могут быть приватизированы земельные участки с расположенными на них соответствующими водными объектами. Об актуальности данного вопроса свидетельствует формирующаяся в данной сфере отношений судебная практика<sup>1</sup>.

Однако пруды и обводненные карьеры играют, как правило, значительную роль в жизни и деятельности местного населения. Например, в сельской местности пруды традиционно используются с целью орошения, обводнения, разведения рыбы, водоплавающей птицы, а также хранения воды для различных хозяйственных целей, для стирки и купания, для водопоя скота, обеспечения противопожарной безопасности и т.д.

Пруды и обводненные карьеры часто являются также единственными близлежащими местами отдыха жителей сельских и городских населенных пунктов и используются для осуществления любительского рыболовства, купания, проведения различных спортивных мероприятий. Поэтому возможное предоставление в частную собственность земельных участков с находящимися на них прудами и обводненными карьерами может существенно нарушить право граждан на благоприятную окружающую среду и ухудшить условия жизнедеятельности местного населения.

Между тем анализ норм земельного и водного законодательства показывает, что действующее российское законодательство не предусматривает оснований возникновения права частной собственности на пруды и обводненные карьеры, которые находятся на государственных и муниципальных земельных участках.

Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации»<sup>2</sup> в ст. 7 четко устанавливает основания отнесения прудов и обводненных карьеров к собственности Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

Согласно данной статье на момент вступления в силу Водного кодекса РФ на все пруды и обводненные карьеры, находящиеся на земельных участках, на которые не зарегистрировано право частной собственности, устанавливается государственная (Российской Федерации, субъектов РФ) и муниципальная собственность в зависимо-

<sup>1</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 30.05.2008 по делу № А35-2090/07-С6; постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.05.2011 по делу № А63-8955/2010; постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.02.2012 по делу № А15-2594/2009 и др. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2380.

сти от их места расположения, в том числе при их трансграничном расположении и при нахождении прудов и обводненных карьеров на земельных участках, находящихся в не разграниченной государственной собственности.

В соответствии со ст. 6 Водного кодекса РФ все поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, вдоль береговой линии которых устанавливается береговая полоса, предназначенная для обеспечения права граждан иметь доступ к водным объектам и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, и не подлежащая приватизации в соответствии с п. 8 ст. 27 Земельного кодекса РФ.

Также Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»<sup>1</sup> в п. 8 ст. 28 запрещает приватизацию земель лесного фонда и водного фонда, особо охраняемых природных территорий и объектов; земель общего пользования, к которым прямо отнесены, помимо прочего, водные объекты, набережные, пляжи и т.п.

Таким образом, приватизация прудов и обводненных карьеров, находящихся в государственной или муниципальной собственности, невозможна. Соответственно действия органов государственной власти и органов местного самоуправления, направленные на передачу земельных участков с находящимися на них прудами и обводненными карьерами, являются незаконными, соответствующие сделки — ничтожными.

Поэтому на земельных участках, находящихся в частной собственности, в настоящее время на законном основании могут оказаться только пруды и обводненные карьеры, приватизированные как обособленные водные объекты в соответствии с утратившим силу Водным кодексом РФ 1995 г., а также созданные самими собственниками земельных участков.

Следует при этом отметить, что на практике существует опасность передачи в частную собственность земельных участков, на которых могут находиться водные объекты, о которых не содержится сведений в государственном водном реестре.

Такая опасность существенно возрастет после принятия нового проекта Гражданского кодекса РФ, в котором в ст. 296 устанавливается, что поверхностные воды и покрытые ими земли, не отнесенные к землям водного фонда, не образуют водного объекта и являются частью земельного участка, в границах которого они находят-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

ся<sup>1</sup>. А на местах в большинстве случаев именно земельные участки с находящимися на них прудами и обводненными карьерами, являющихся, как правило, водными объектами местного или хозяйственного значения, не отнесены до настоящего времени к землям водного фонда.

А.Ю. Винокуров,

главный научный сотрудник НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор

### Проблемы правового регулирования государственного надзора в водной сфере

С 1 августа 2011 г., согласно требованиям Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Закон № 242-ФЗ)<sup>2</sup>, произошли серьезные изменения в системе государственного экологического контроля, который с указанной даты был преобразован в государственный экологический надзор с разделением его на отдельные, в том числе природоресурсные компоненты, включая вопросы, затрагивающие сферу общественных отношений по использованию и охране водных объектов (водную сферу). Тем самым на законодательном уровне был закреплен широкоохватный характер экологического надзора, впервые апробированный в постановлении Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)»<sup>3</sup>.

Хотя в теории административного права существует четкое разделение таких понятий как «контроль» и «надзор», и эти виды деятельности попытался обособить законодатель в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государ-

<sup>1</sup> Проект Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4590 (с послед. изменениями).

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2009. № 5. Ст. 625 (с послед. изменениями).

ственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>1</sup>, по нашему мнению, сущностная составляющая выполняемых проверочных мероприятий соответствующими инспекторами не претерпела сколь либо значимых изменений. На наш взгляд, намного важнее вопросы, связанные с последствиями внесенных законодательных новелл, а они действительно проблемные.

Согласно новой редакции п. 2 ст. 65 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>2</sup>, государственный экологический надзор наряду с другими видами деятельности включает в себя, в том числе государственный надзор в области охраны водных объектов. Здесь правомерно говорить о допущенном законодателем рассогласовании понятий, поскольку в также обновленной Законом № 242-ФЗ ст. 36 Водного кодекса (ВК) РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ<sup>3</sup> рассматриваемая деятельность охватывается понятием «государственный надзор в области использования и охраны водных объектов». Безусловно, можно в подобной ситуации рассуждать о коллизионных правилах теории права, когда норма специального закона преобладает над положением законодательно акта общего характера. Но важнее в данной ситуации другое: как можно, внося изменения, одним и тем же законом (Законом № 242-ФЗ) допустить подобное рассогласование понятий?

Достаточно запоздалыми в контексте исходной даты перемен — 1 августа 2011 г. выглядят изменения, внесенные в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее — КоАП РФ или Кодекс)<sup>4</sup>. Согласно положениям Федерального закона от 3 мая 2012 г. № 44-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее — Закон № 44-ФЗ)<sup>5</sup>, ст. 23.23 и 23.23.1 КоАП РФ теперь называются соответственно «Органы, осуществляющие федеральный государственный надзор за использованием и охраной водных объектов» и «Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный надзор в области использования и охраны водных объектов». Здесь также обращает на себя внимание расхождение в терминологии, хотя речь идет об одной и той же деятельности, выполняемой в рамках установленной компетенции органами исполнительной власти двух уровней. При этом, с точки зре-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 52. (ч. I). Ст. 6249 (с послед. изменениями).

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133 (с послед. изменениями).

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381 (с послед. изменениями).

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1 (с послед. изменениями).

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2278.

ния ст. 36 ВК РФ, правильным выглядит название регионального надзора. К слову, в предшествующей редакции КоАП РФ эти понятия были унифицированными. Что касается протокольной составляющей процедуры административного преследования, то Законом № 44-ФЗ п. 31 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ приведен в формальное соответствие с действующим законодательством и в настоящее время называется «должностные лица органов, осуществляющих федеральный государственный надзор за использованием и охраной водных объектов». И здесь также наблюдается расхождение в терминологии с положениями ст. 36 ВК РФ.

Полагаем, что на региональном уровне проблемы применения мер административного воздействия имеют намного более серьезный характер. Например, в нормативной правовой базе Московской области мы не нашли по состоянию на 1 июня 2012 г. правовых актов, определяющих перечень должностных лиц органа регионального государственного надзора в рассматриваемой сфере, уполномоченных составлять протоколы в связи с выявленными нарушениями требований КоАП РФ, что ставит под сомнение возможность применения соответствующими инспекторами положений данного Кодекса.

Также нерешенной проблемой является неприведение подзаконной нормативной правовой базы в соответствие с законодательными новеллами. Речь идет о действующих в неизменном виде постановлениях Правительства РФ от 1 ноября 2006 г. № 640 «О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов»<sup>1</sup> и от 25 декабря 2006 г. № 801 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов»<sup>2</sup>. Аналогичные претензии и в отношении утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования<sup>3</sup>, согласно которому данная Служба до сих пор осуществляет контроль и надзор в рассматриваемой сфере. Не внесены должные изменения в приказ Минприроды России от 26 августа 2008 г. № 192 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов»<sup>4</sup>. Интересно то, что в 2012 г. в этот до-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4713 (с послед. изменениями).

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 259 (с послед. изменениями).

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347 (с послед. изменениями).

<sup>4</sup> БНА. 2008. № 45 (с послед. изменениями).

кумент вносились изменения, но они не затронули самой важной проблемы — несоответствия названия документа и отдельных его положений современному состоянию дел.

Следует также отметить, что правовое регулирование регионального государственного надзора в области использования и охраны водных объектов должно осуществляться главами субъектов Российской Федерации. В той же Московской области такой документ пока не принят, что ставит под сомнение легитимность осуществления соответствующей деятельности. О неоправданно затянувшемся застое в правовом регулировании можно судить и по таким документам как постановление правительства Московской области от 3 мая 2007 г. № 340/16 «О Перечне объектов, подлежащих областному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов на территории Московской области»<sup>1</sup>, а также распоряжение Минэкологии Московской области от 29 декабря 2009 г. № 128-РМ «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством экологии и природопользования Московской области государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов»<sup>2</sup>.

Таким образом, проведенный нами анализ действующего законодательства и подзаконной нормативной правовой базы в сфере регулирования водных отношений, показал, что имеются серьезные проблемы, связанные с рассогласованием понятий и несвоевременностью приведения как законодательных (что видно на примере КоАП РФ), так и подзаконных правовых актов в соответствие с внесенными с 1 августа 2011 г. изменениями. Эта ситуация должна побудить ответственные органы власти к скорейшей корректировке документов, поскольку в настоящее время государственный надзор в области использования и охраны водных объектов как на федеральном, так и на региональном уровне в принципе осуществляться не может, а действия и решения должностных лиц соответствующих органов могут обжаловаться в суде поднадзорными субъектами как незаконные.

<sup>1</sup> Информационный вестник Правительства МО. 2007. № 6. Обращает на себя внимание некорректное слово «областной» в названии правового акта. Если гипотетически предположить аналогичный подход в нормотворчестве других субъектов Российской Федерации, то вместо обобщающего термина «региональный» мы получим республиканский, краевой, окружной и т.п. надзор, что неправильно. — *Прим. авт.*

<sup>2</sup> СПС «КонсультантПлюс»: Регион.

**Е.И. Майорова,**

*декан гуманитарного факультета и заведующий  
кафедрой права Московского государственного университета леса,  
доктор юридических наук, профессор, Российский Федеральный центр судебных экспертиз*

**Н.Ю. Гончарук,**

*Российский Федеральный центр судебных экспертиз*

**Г.Г. Омелянюк,**

*Российский Федеральный центр судебных экспертиз*

### Судебная экспертиза экологического состояния водных объектов

Ощущающийся в последние десятилетия в большинстве стран мира дефицит пресной воды выводит на первый план проблему охраны водных объектов, использование которых многообразно. Для Российской Федерации данная проблема также является весьма актуальной. Во многом это обусловлено усилением негативного антропогенного воздействия на водные объекты, которые подвергаются химическому и тепловому загрязнению, истощению, изменению гидрологического режима, нарушению береговой линии и незаконной застройке водоохраных зон, прибрежных защитных полос и т.д. К наиболее активным водопользователям, а также к загрязнителям водных объектов относятся коммунальное и сельское хозяйства, промышленность, энергетика. Водные объекты загрязняются при разработке полезных ископаемых, строительстве, при эксплуатации наземного и водного транспорта. Ощутимый ущерб водам наносит поступление загрязняющих веществ с атмосферными осадками.

Негативное воздействие на водные объекты проявляется в повышении температуры воды, изменении pH среды, повышении мутности, уменьшению количества растворенного в воде кислорода и ухудшению условий существования гидробионтов. Ухудшение состояния воды снижает качество и продолжительность жизни человека, является причиной разного рода заболеваний, отрицательно сказывается на потомстве. Статистика показывает, что более 80% всех заболеваний в мире вызвано неудовлетворительным качеством питьевой воды.

В нашей стране нет единых общегосударственных норм качества воды, поскольку ее пригодность определяется конкретными требованиями отдельных видов водопользования.

Определение экологического состояния водных объектов и их прибрежных территорий, условий обитания гидробионтов, оценка

качества воды и пр. целесообразно осуществлять путем проведения судебно-экологических экспертиз.

Согласно Федеральному закону от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», в Российском федеральном центре судебной экспертизы при Минюсте России существует лаборатория судебно-экологической экспертизы, которая в настоящее время в соответствии с приказом Минюста России от 12 сентября 2005 г. № 169 осуществляет судебные экспертизы по специальности «Исследование экологического состояния водных объектов». В настоящее время данные исследования являются весьма востребованными. Экспертами Центра и сотрудниками судебно-экспертных учреждений системы Минюста России проведено около 60 судебных экспертиз и экспертных исследований, относящихся к последствиям негативных воздействий на водные объекты в Центральном и Северо-Западном (загрязнение и нарушение береговой линии), Северо-Кавказском и Южном федеральных округах (истощение и нарушение гидрологического режима). Особенно тревожная ситуация с экологическим состоянием водных объектов сложилась в Сибирском ФО, что связано с интенсивной нефтедобычей и нефтепереработкой.

Существующее положение в немалой степени обусловлено недостаточной разработкой действующих в настоящее время методов оценки качества воды с помощью системы ПДК загрязняющих веществ («Правила охраны поверхностных вод. Типовые положения», 1991; СанПиН 2.1.5.980-00. Гигиенические требования к охране поверхностных вод; Приказ Госкомрыболовства от 28 апреля 1999 г. № 96 «О рыбохозяйственных нормативах» и др.), которые не дают полного представления о состоянии природных вод и не являются достаточной гарантией их охраны от загрязнения. Сброс в реки и водоемы сточных вод, прошедших очистку от органических соединений азота, фосфора, серы и других элементов, тем не менее, повышает содержание в воде растворимых сульфатов, нитратов, фосфатов и других минеральных солей, вызывающих эвтрофикацию водоемов, их «цветение» за счет бурного развития сине-зеленых водорослей. Последние отмирая поглощают массу кислорода и лишают воду способности к самоочищению.

В связи с развитием в Российской Федерации рыночных отношений активизируются гражданско-правовые споры между хозяйствующими субъектами различных форм собственности, связанные с изменением состояния водоемов. При этом для установления фактических данных по делу необходимо заключение авторитетных ученых из государственных судебно-экспертных учреждений, специализирующихся по исследованию экологического состояния водных объектов.

При назначении судебных экспертиз по фактам негативного воздействия на водные объекты перед экспертами чаще всего ставятся перечисленные ниже вопросы:

- Произошло ли негативное воздействие на водный объект (загрязнение, засорение, истощение)?
- Каковы характеристики, механизм и масштабы оказанного негативного воздействия?
- Каков источник негативного антропогенного воздействия на водные объекты?
- Каковы последствия негативного воздействия на водные объекты?
- Какие условия способствовали увеличению масштабов негативного антропогенного воздействия на конкретные водные объекты?
- Имеются ли в пробах воды, представленных на экспертизу, загрязняющие и иные вещества, отрицательно влияющие на экологическое состояние водных объектов?
- Имеется ли причинно-следственная связь между деятельностью конкретных предприятий и организаций и ухудшением состояния водного объекта?
- Возможно ли восстановление исходного состояния водного объекта и какой период времени для этого потребуется?

Правовой и процессуальной основой производства судебно-экологических экспертиз водных объектов являются Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (действующая редакция), Водный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (действующая редакция); Положение о водоохраных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах (утв. постановлением Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1404), а также УПК, ГПК, АПК и КоАП РФ.

Для решения перечисленных выше вопросов в 2009 г. специалистами Минюста России разработаны Методические рекомендации «Судебно-экологическое исследование водных объектов», в которых изложен алгоритм экспертных действий.

На начальном этапе производства экспертизы осуществляется работа с документами, отражающими обстоятельства уголовного, гражданского или арбитражного дела. Следующим обязательным этапом исследования является выезд экспертов на место рассматриваемого события для рекогносцировки на местности, установления соответствия документов реальным обстоятельствам дела, определения экологического состояния компонентов окружающей среды, для отбора проб воды и других объектов, необходимых для анализа.

Данные экспертного осмотра описываются вербально и фиксируются с помощью фотосъемки; фотодокументы прилагаются к экспертному заключению.

В процессе производства экспертизы применяются современные достижения науки и техники; используются дистанционные, контактные и неконтактные методы исследований. Лабораторные исследования проб объектов окружающей среды, отобранных при экспертном осмотре, предусматривают применение атомно-адсорбционной спектроскопии, жидкостной хроматографии, хромато-масс-спектрометрии, инфракрасной спектроскопии, фотоколориметрии и других методов.

Результаты натурных и лабораторных исследований анализируются с учетом современных научных разработок отечественных и иностранных специалистов. На заключительном этапе результаты исследований обобщаются в синтезирующей части, на основе которой формулируются выводы по поставленным вопросам.

Значимость данного направления судебно-экспертных исследований в том, что незаконный сброс сточных вод и несоблюдение санитарных требований могут привести к истощению водных и биологических ресурсов, ухудшению экологического состояния водных объектов. Это ставит под угрозу санитарно-эпидемиологическое и культурно-эстетическое благополучие населения. Тем самым нарушаются интересы Российской Федерации в области охраны окружающей среды и конституционные права граждан на благоприятную среду обитания. Кроме этого, осуществление незаконной деятельности может привести к причинению вреда окружающей среде в будущем, например, исчезновение ценных и/или декоративных видов гидробионтов через несколько поколений.

Развитие данного направления судебно-экспертной деятельности имеет актуальность и практическую значимость, поскольку многие реки и другие водные объекты нашей страны, согласно государственным докладом «О состоянии окружающей среды в Российской Федерации», в течение ряда лет признаются среднезагрязненными, а незагрязненных водоемов практически не осталось. Процессы самоочищения протекают медленно, что обусловлено как непрекращающимся антропогенным воздействием, так и естественными природно-климатическими факторами. Так как действующие нормативы, разработанные санитарно-гигиеническими службами, не охватывают всех аспектов влияния негативных агентов на водные экосистемы, необходима разработка экологических ПДК и комплексная оценка состояния природных вод по показателям, отражающим все стороны жизни водного объекта.

Л.И. Брославский,  
кандидат юридических наук, PhD (США)

### Иски об охране вод в США

На современном этапе развития государственной экологической политики в США, началом которой считаются 1970-е годы, когда были приняты основополагающие природоохранные законы, являющиеся фундаментом действующей системы правового регулирования, возросла роль судебной власти.

Во-первых, судебные решения, особенно 1960-х гг., сформировали общественное мнение, и многие выработанные судебной практикой положения были закреплены в федеральных законах. Во-вторых, сами по себе судебные решения являются источником экологического права, имея в виду, что США — страна прецедентного права. В-третьих, за последние примерно 50 лет накопилась колоссальная судебная практика американских судов, анализ которой представляет несомненный интерес для российских научных и практических работников, специализирующихся в области экологии, а также представителей общественных экологических организаций, являющихся, как показывает опыт США и других промышленно развитых стран мира, неотъемлемым элементом правового, демократического государства, без эффективной деятельности которых невозможно решение проблемы охраны окружающей среды, поддержания ее надлежащего качества.

В зависимости от оснований предъявления иска, можно выделить следующие **категории дел**, рассматриваемых судами США в области экологии, в том числе об охране водных объектов.

Первая: о разграничении полномочий Конгресса США и законодательных органов отдельных штатов, а также органов законодательной и исполнительной власти; о несоответствии законов штатов федеральным законам; о признании недействительными нормативных актов органов управления. Особой разновидностью этой категории дел являются дела о правомерности принятия стандартов и других обязательных документов технического регулирования и обоснованности закрепленных в них норм, требований и правил. В отношении такого рода дел применяется термин *judicial review*, смысл которого — судебный пересмотр актов законодательной и исполнительной власти, имея в виду проверку их обоснованности, правомерности и законности. Вторая — дела, вытекающие из нарушения государственных органами исполнительной власти и их должностными лицами правовых норм и правил законодательства и невыполнении возложенных на них обязанностей.

Третья — дела о применении юридической ответственности (гражданско-правовой, административной и уголовной) за правонарушения.

Дела первой и второй категорий, а также иски о применении гражданско-правовой ответственности рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства. Истцами и ответчиками по этим делам могут быть: органы исполнительной власти (федеральные, штатов и местного самоуправления); компании (корпорации, предприятия, организации, учреждения, бизнесы) — юридические лица; граждане и создаваемые ими экологические организации. Анализ судебной практики показывает что по большинству дел первой и второй категорий истцами являются экологические организации.

Остановимся подробнее на исках о применении гражданско-правовых санкций (ответственности) за нарушение экологических требований. Это: 1) меры пресечения выявленных нарушений и (или) предотвращения их в будущем в соответствии с решением суда по искам заинтересованных сторон; 2) возмещение причиненного экологического вреда.

В качестве истцов выступают органы исполнительной власти на всех уровнях управления: федеральном, штатов, графств, городов и других административно-территориальных единиц; хозяйствующие субъекты — юридические лица; граждане и создаваемые ими общественные экологические организации. Особая роль принадлежит экологическим организациям как добровольным объединениям граждан, защищающим общественные интересы и право граждан на здоровую окружающую среду.

Исковые требования граждан о пресечении нарушений экологических требований и возмещении экологического вреда являются особой категорией гражданских исков. Если в результате правонарушения причинен вред их здоровью и имуществу, они предъявляют иски о защите их имущественных и личных неимущественных прав и интересов. Это обычно коллективные иски (class actions).

Возмещение причиненного вреда по праву США имеет существенные различия, по сравнению с гражданским правом России. С правонарушителя в пользу потерпевшего взыскиваются два вида выплат: компенсационные (compensatory or actual damages) и штрафные (punitive or exemplary damages).

Компенсационные выплаты, в свою очередь, включают в себя три вида выплат.

Во-первых, возмещение фактически причиненных убытков. Применительно к экологическим правонарушениям, это могут быть: расходы по очистке вод и земельных участков и восстановлению экосистемы, необходимой для жизнедеятельности людей и живой природы; расходы на ремонт и восстановление имущества и других ви-

дов собственности; стоимость поврежденного или утраченного имущества, погибших животных, рыбы и растений; расходы на лечение и выплаты пособий людям, постоянно или временно утратившим трудоспособность или в связи с потерей ими кормильца.

Во-вторых, взыскание неполученных доходов или «упущенной выгоды» (lost future profits), которые потерпевшие могли бы получить при сохранении уровня качества окружающей среды, каким он был до экологического правонарушения: потеря заработка, предпринимательская и иная коммерческая прибыль, проценты со снятых с банковских счетов сумм.

В-третьих, компенсацию за причиненные в результате правонарушения боль, страдания, горе, унижение, страх, тревогу, умственное расстройство, психические заболевания и другие подобного рода негативные последствия, что условно можно назвать возмещением «морального (социального ущерба)».

Сверх компенсационных, могут быть взысканы штрафные выплаты. Суд вправе, но не обязан взыскивать их с правонарушителей, но только в тех случаях, когда их действие или бездействие носит умышленный, злостный характер или они действовали с преступной небрежностью, либо используя различные формы принуждения и обмана, а также при наличии других отягчающих обстоятельств. Взыскание штрафных выплат с правонарушителей имеет двойную цель: наказание виновных и предупредительно-воспитательное воздействие на других потенциальных правонарушителей. Кроме того, являясь по существу штрафом, уплачиваемым правонарушителем, эти выплаты могут рассматриваться и как своего рода компенсация за все негативные последствия (материальные, экономические, моральные), которые наступили или могут наступить для потерпевших и не поддаются денежной оценке. Сумма штрафных выплат определяется с учетом всех обстоятельств и характера правонарушений: насколько велик причиненный вред; все наступившие для потерпевших негативные последствия; финансовые возможности правонарушителя и его расходы на восстановление качества окружающей среды и др. В настоящее время на рассмотрении суда находятся многочисленные гражданские иски, связанные с крупнейшей экологической катастрофой в США, вызванной разливом нефти в Мексиканском заливе 20 апреля 2010 г. На нефтяной платформе Deepwater Horizon, расположенной примерно в 40 милях от берегов штата Луизианы, произошла авария, приведшая к выбросу в воды залива миллионов баррелей сырой нефти. В момент аварии на платформе находилось 126 человек, из числа которых погибли 11 человек. Была нарушена экосистема нескольких штатов, что привело к значительным экономическим потерям бизнесов и жителей этих штатов.

Нефтяная платформа, принадлежащая компании Transocean Ltd., была арендована корпорацией British Petroleum (BP), которая взяла на себя полную ответственность за последствия аварии, и за ее счет проведены и продолжают проводиться очистные работы. Корпорация BP создала специальный фонд в размере 20 млрд долл. для возмещения экологического вреда и выплаты компенсационных сумм всем потерпевшим, в том числе тем, кто может обратиться в суд с исками о возмещении причиненного им ущерба. Возможно, и очевидно так оно и есть, эта сумма окажется недостаточной, и, признавая это, руководство BP заявляет о готовности корпорации удовлетворить все обоснованные претензии.

В мае 2012 г. корпорация BP заключило утвержденное федеральным судом мировое соглашение, по которому она обязалась выплатить 7,8 млрд долл. по коллективным искам, предъявленным от имени 120 тыс. потерпевших. В их числе: рыбаки, владельцы ресторанов, недвижимости, бизнесов, жители побережья и др. Из указанной суммы должны возмещаться их убытки, а также расходы на медицинское обслуживание в течение 21 года. 600 млн долл. из этой суммы должно быть выплачено представляющим интересы истцов по этим искам юристам, причем, соответствующая сумма будет поступать им непосредственно из фонда, а не от самих истцов, клиентов частных юридических фирм. 2,3 млрд долл. из указанной суммы должно пойти на оказание помощи рыбной индустрии пострадавших штатов. Многие потерпевшие заявили о своем отказе от выплаты им компенсаций в соответствии с рассмотренным соглашением и намерении добиваться вынесения судебного решения. По состоянию на май 2012 г., реально из данного фонда выплачено потерпевшим более 6 млрд долл.

Представители BP заявили, что корпорация уже выплатила, помимо указанных сумм, на покрытие расходов на ремонтные работы и ликвидацию последствий аварии 22 млрд долл.

Помимо заявленных исков потерпевших физических и юридических лиц, Минюст США, представляющий интересы федерального правительства, предъявил иск к корпорации BP (USA v. British Petroleum). Ведутся переговоры о размерах компенсации. Минюст требует выплаты в возмещение экологического вреда — 25 млрд долл. BP, на сегодняшний день, согласно выплатить 15 млрд долл.<sup>1</sup> Самостоятельные иски о возмещении экологического вреда будут заявлены также правительствами штатов пострадавших в результате этой экологической катастрофы. Среди них — штаты Луизиана, Миссисипи, Алабама. Скорее всего, учитывая практику разрешения

<sup>1</sup> BP pushes for \$15bn spill deal. Financial Times 2012. June 10. P.P. 1,7.

такого рода конфликтов, все эти дела закончатся мировыми соглашениями. Как и всякая крупная компания, BP опасается прежде всего не большого размера взыскиваемых с нее компенсационных выплат и штрафных санкций, а реакции государственных органов, федеральных и штатов, которые могут приостановить или вообще запретить корпорации добычу нефти в водах Мексиканского залива.

Интересно, что в первые месяцы после аварии прибыли корпорации несколько снизились, а затем снова пошли вверх. Уже в октябре 2011 г. BP получила разрешение на бурение и добычу нефти из новой скважины, находящейся в Мексиканском заливе на расстоянии 250 миль юго-западнее Нью-Орлеана, после того, как представила план мероприятий по повышению безопасности работ по нефтедобыче. После апреля 2010 г. и по состоянию на май 2012 г. BP приступила к бурению восьми, новых находящихся в заливе месторождений нефти.

BP — арендатор нефтяной платформы, и поэтому стоит вопрос об ответственности также компаний, выполнявших конструкторские и строительные работы, которым BP вправе предъявить иски в порядке регресса.

Подавляющее большинство гражданских исков разрешаются до рассмотрения их в суде в результате мирового соглашения (settlement). Опыт США показывает, что это имеет для правонарушителя определенные преимущества. Судебные решения, обычно широко освещаемые в средствах массовой информации, создают для компаний-нарушителей мощную антирекламу, подрывающую их деловую репутацию и доверие со стороны потребителей, что в условиях рыночной экономики и острой конкуренции может привести к серьезным экономическим потерям и даже к банкротству. Поэтому обычно «выгоднее» компенсировать вред добровольно.

Н.Г. Нарышева,

*доцент кафедры экологического и земельного права  
юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова,  
кандидат юридических наук*

### Способы определения размера вреда, причиненного водным объектам

Правовое регулирование возмещения вреда, причиненного водным объектам осуществляется тремя отраслями законодательства: гражданским, экологическим и водным, причем нормы гражданского законодательства применяются субсидиарно по отношению к экологическому законодательству, а нормы водного законодательства должны применяться субсидиарно по отношению к экологиче-

скому законодательству. Последнее означает, что нормами водного законодательства, являющимися специальными по отношению к нормам экологического законодательства, могут быть установлены особенности возмещения вреда, причиненного водным объектам, в том числе особенности определения размера вреда, причиненного водным объектам как компоненту природной среды.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» содержит два положения об определении размера вреда в денежном выражении, которые, на первый взгляд, представляются коллизионными. Так, согласно п. 3 ст. 77 названного Федерального закона, вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. В абз. 2 п. 1 ст. 78 этого Закона установлено, что определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде.

Как указал Верховный Суд РФ в решении от 21 декабря 2011 г. № ГКПИ11-1934, из содержания приведенных норм следует, что вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, должен возмещаться исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, лишь при отсутствии утвержденных в установленном порядке такс и методик исчисления размера вреда окружающей среде.

Текстуальный анализ содержания приведенных положений не позволяет не согласиться с правовой позицией Верховного Суда РФ. Однако такое толкование означает: причинители вреда, не являющиеся субъектами хозяйственной и иной деятельности, т.е. граждане, должны возмещать вред, размер которого определяется на основе проектов рекультивационных и иных восстановительных работ, а при отсутствии таких проектов — в соответствии с таксами и методиками. Нелогичность позиции законодателя заключается в том, что разработку проектов рекультивационных работ предполагается осуществлять в случае причинения вреда гражданином, не осуществляющим хозяйственную и иную деятельность, т.е. в тех случаях, когда вред не может быть значительным.

Законодатель, принимая Водный кодекс РФ, являющийся специальным нормативным актом, регулирующим отношения в сфере использования и охраны водных объектов, не воспользовался возможностью устранить нелогичность положений Федерального закона «Об охране окружающей среды» в отношении возмещения вреда, причиненного водным объектам. Статьей 69 названного Кодекса установлено лишь, что лица, причинившие вред водным объектам, возмещают его добровольно или в судебном порядке, а методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утверждается в порядке, установленном Правительством РФ.

Пунктом 7 Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства<sup>1</sup> (далее — Методика), предусмотрено, что исчисление размера вреда может осуществляться исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния водного объекта, а также в соответствии с проектами восстановительных работ. Представляется, что приведенное положение Методики не может применяться, поскольку Водный кодекс РФ не устанавливает специальные основания для исчисления размера вреда по фактическим затратам, а Федеральный закон «Об охране окружающей среды» допускает возможность определения размера вреда по фактическим затратам лишь при отсутствии методики исчисления размера, во всяком случае для субъектов хозяйственной и иной деятельности, которые являются основными причинителями вреда водным объектам.

Кроме того, при обсуждении вопроса о способах определения размера вреда, причиненного водным объектам, необходимо иметь в виду, что в случае причинения вреда водным объектам одним из наиболее распространенным способом — сбросом неочищенных сточных вод — расчет фактических затрат на восстановление нарушенного состояния водных объектов практически неосуществим, поскольку восстановительные работы в большинстве случаев (во всяком случае, когда речь идет о сбросе загрязняющих веществ, растворимых в воде) технически невозможны.

В свете такого правового регулирования рассматриваемых отношений, а также с учетом того, что расчет размера вреда по фактическим затратам практически неосуществим в случае сброса неочищенных сточных вод, правовой механизм возмещения вреда, причиненного водным объектам, не выполняет восстановительные и (или) компенсационные функции, а носит скорее фискальный характер,

<sup>1</sup> Утверждена приказом Минприроды от 13.04.2009 № 87 //Российская газета. 2009. № 113.

который усугубляется положениями бюджетного законодательства, предусматривающими зачисление денежных средств по иску о возмещении вреда окружающей среде, в том числе водным объектам, в бюджеты муниципальных образований по нормативу 100 процентов. При этом законодательство о местном самоуправлении не относится к вопросам местного значения организацию мероприятий по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды.

В такой ситуации заслуживает внимание правовая позиция, отраженная в судебных актах по делу № А12–10553/2010<sup>1</sup>. Управление Росприроднадзора предъявило иск к муниципальному предприятию о возмещении вреда, причиненного водному объекту, исчисленного в соответствии с Методикой. Вред водному объекту был причинен сбросом неочищенных сточных вод в результате повреждения гидротехнического сооружения и устройства системы водоотведения сельских поселений, а именно: разрушения дамбы первого пруда накопителя условно-чистых вод после очистки на биологических очистных сооружениях.

Отказывая в удовлетворении исковых требований, судебные инстанции исходили из того, что ответчиком были приняты меры к добровольному возмещению причиненного вреда, которое, по мнению судебных инстанций, заключалось в том, что ответчик обеспечивал сооружение временной дамбы и ремонт поврежденной дамбы, что подтверждалось представленными ответчиком договорами, размер оплаты по которым значительно уступал исковым требованиям Управления Росприроднадзора.

Указанное решение не основано на нормах действующего законодательства, а обоснованными представляются доводы Управления Росприроднадзора по этому делу о том, что понесенные ответчиком расходы на ремонт дамбы являются его убытками, а не возмещением вреда, причиненного водному объекту. Однако нельзя отрицать наличие экологически ориентированного подхода судебных инстанций к рассмотрению дела: предпринятые ответчиком меры направлены если не на восстановление нарушенного состояния водного объекта, то на предотвращение будущего негативного воздействия на окружающую среду, что в текущей ситуации в большей мере отвечает интересам охраны водных объектов, нежели взыскание денежных средств, которые в любом случае не будут направлены на восстановление нарушенного состояния водного объекта.

Представляется, что материалы рассмотренного судебного дела могут послужить основанием для внесения предложений о совершенствовании водного законодательства. Учитывая, что восстано-

<sup>1</sup> <http://arbitr.ru>

вительные работы при причинении вреда водным объектам сбросом неочищенных сточных вод практически неосуществимы, целесообразно ввести в Водный кодекс РФ положение о том, что при наличии заявления ответчика по иску о возмещении вреда, причиненного водному объекту сбросом неочищенных сточных вод, о готовности осуществить модернизацию (капитальный ремонт, переоснащение и т.д.) очистных сооружений с представлением проекта модернизации очистных сооружений, суд отказывает в удовлетворении иска о возмещении вреда, причиненного водному объекту, и обявляет ответчика осуществить модернизацию очистных сооружений в сроки, установленные проектом. Кроме того, следует внести изменения в законодательство о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) в части предоставления органу государственного экологического надзора права проводить внеплановые проверки на предмет исполнения судебного решения в части осуществления модернизации очистных сооружений, а также изменения в процессуальное законодательство, позволяющие органу государственного экологического надзора в случае установления факта уклонения от исполнения судебного решения повторно обратиться в суд с иском о возмещении вреда.

О.А. Лекарева,

*заместитель генерального директора ООО «ЗемЭко»*

### Органы государственной власти города Москвы, обеспечивающие охрану водных объектов

В большинстве стран мира использованная вода, прошедшая определенные стадии очистки, а также поверхностный сток с территории, попадает в открытый водоем — пруд, реку, море. Разница состоит лишь в чистоте выходящей из такого очистного сооружения воды.

Что касается Москвы, то здесь, с одной стороны, значительное количество грязи и пыли попадает в водоем вместе с поверхностным стоком, так как большое количество водовыпусков ливневой канализации оборудованы только сооружениями механической очистки поверхностного стока. Эти сооружения могут задержать только наиболее крупный мусор, содержащийся в сточных водах, поступающих в водный объект.

Организацией, эксплуатирующей сети ливневой канализации, является ГУП «Мосводосток», созданное в 1991 г. и действующее на основании Устава.

Однако данная организация занимается только эксплуатацией тех сетей и гидротехнических сооружений (очистных сооружений,

снегоплавильных пунктов и пр.), которые построены и переданы ей городом. Таким образом, ГУП «Мосводосток» не может принимать решения, какие очистные сооружения и с какими характеристиками будут построены на водовыпусках.

Тем не менее, зачастую претензии к содержанию загрязняющих веществ в поступающих сточных водах предъявляются именно к ГУП «Мосводосток», даже несмотря на то что в технических условиях на подключение всегда оговариваются конкретные показатели качества воды, которую абонент вправе отводить, пользуясь сетями этой организации.

С другой стороны, в Москве есть ряд организаций — водопользователей, имеющих собственные очистные сооружения с водовыпусками, выходящими непосредственно в водные объекты.

Кроме того, нельзя оставить без внимания и поведение жителей нашего города — разбросанный мусор по берегам водоемов, а зачастую и плавающий в воде — это индикатор уровня экологического воспитания и образования в нашем обществе.

В Москве функции по охране водных объектов, в той или иной степени, реализуют несколько органов исполнительной власти, а именно:

- Департамент природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы, положение о котором утверждено постановлением правительства Москвы от 19 ноября 2002 г. № 939-ПП<sup>1</sup>.

В соответствии с указанным положением, Департамент — основной орган, реализующий полномочия в области контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов:

- осуществляет мероприятия по контролю за деятельностью водопользователей, предъявляет иски о возмещении вреда, причиненного расположенным на территории г. Москвы водным объектам;
- участвует в разработке и реализации программ по использованию и охране водных объектов или их частей, расположенных на территории г. Москвы;
- участвует в организации и осуществлении мониторинга водных объектов на территории г. Москвы;
- согласовывает в установленном порядке условия водопользования и условия использования водоохраных зон, прилегающих к объектам водопользования, при заключении договоров водопользования и принятия решений о предоставлении водных объектов в пользование;

<sup>1</sup> Первоначальный текст документа опубликован: Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2002. № 56; Тверская, 13. 2002. № 152.

- осуществляет контроль за выполнением водопользователями условий водопользования по договорам водопользования и решениям о предоставлении водных объектов в пользование;
- участвует в осуществлении мер по охране водных объектов или их частей на территории г. Москвы.
- Департамент жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства является отраслевым органом исполнительной власти г. Москвы, осуществляющим функции по разработке и реализации государственной политики в сфере водных отношений (постановление правительства Москвы от 28 августа 2007 г. № 739-ПП «О Департаменте жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства города Москвы»<sup>1</sup>).

Департамент разрабатывает и вносит в установленном порядке на рассмотрение Мэра Москвы и правительства Москвы проекты правовых актов Мэра Москвы и правительства Москвы по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности Департамента, в том числе:

- ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в собственности г. Москвы, порядка их расчета и взимания.

Департамент принимает решения о предоставлении водных объектов или их частей в пользование на основании договоров водопользования и решений о предоставлении водных объектов в пользование.

Департамент осуществляет меры по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов расположенных на территории г. Москвы.

- Комиссия при правительстве Москвы по вопросам использования и обеспечения охраны водных объектов г. Москвы и их водоохраных зон функционирует на основании распоряжения правительства Москвы от 31 декабря 2009 г. № 3437-РП «О создании Комиссии при правительстве Москвы по вопросам использования и обеспечения охраны водных объектов г. Москвы и их водоохраных зон»<sup>2</sup>.

Данная комиссия создана в целях координации работы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти г. Москвы, а также проведения единой политики градостроительного развития г. Москвы, выработки мер по охране водных

<sup>1</sup> Первоначальный текст документа опубликован: Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 50.

<sup>2</sup> Первоначальный текст документа опубликован: Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2010. № 6.

объектов, предотвращения их загрязнения, засорения и истощения вод, ликвидации последствий указанных явлений, рационального использования водных объектов.

Одним из подходов к обеспечению охраны водных объектов является разработка и реализация городских целевых программ, обеспечивающих решение приоритетных социальных, экологических и других проблем города.

В отношении водных объектов в г. Москве целевые программы разрабатываются с 2004 г., когда постановлением правительства Москвы от 28 сентября 2004 г. № 666<sup>1</sup> была утверждена Целевая долгосрочная программа по восстановлению малых рек и водоемов г. Москвы на период до 2010 г. После этой программы принята среднесрочная программа «Реабилитация малых рек и водоемов на территории г. Москвы на 2009–2011 гг.», затем обсуждался вопрос о приостановке финансирования таких программ.

На нынешнем этапе правительством Москвы одобрена Государственная программа г. Москвы «Охрана окружающей среды на 2012–2016 годы», одной из подпрограмм которой является подпрограмма «Охрана поверхностных и подземных вод».

Подпрограмма предполагает мероприятия по ужесточению мер, регламентирующих хозяйственную деятельность на территории города Москвы, мероприятия по реабилитации водных объектов с благоустройством прилегающих территорий, доведение качества водных объектов до нормативов культурно-бытового назначения.

Однако на мой взгляд, проблема не решается только лишь при помощи ужесточения мер, регламентирующих хозяйственную деятельность.

Правовое поле необходимо менять комплексно. На многих предприятиях стоят устаревшие очистные сооружения, модернизировать которые — дело затратное. Для того, чтобы руководитель предприятия решился на модернизацию очистных сооружений, нужно, помимо жесткого регулирования, создать благоприятный налоговый режим. В противном случае создается ситуация, при которой предприятие, затратившее деньги на модернизацию своих очистных сооружений и наносящее меньший вред окружающей среде, находится в такой же ситуации, как и предприятие, которое предпочитает экономить.

Такое положение дел провоцирует на безответственное отношение бизнеса к вопросам экологии и может привести к тому, что затраченные на реализацию программы бюджетные средства будут потрачены впустую.

<sup>1</sup> Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 62.

Е.А. Позднякова,  
доцент кафедры экологии и права МИЭМ,  
кандидат юридических наук

## Правовое регулирование охраны и использования прибрежной полосы рек на примере Оренбургской области

На территории Оренбургской области насчитывается около 3492 рек и ручьев общей протяженностью 31 584 км<sup>1</sup>. В настоящее время в Области в различных назначениях используется их прибрежная полоса.

Население использует прибрежную полосу рек для ловли рыбы, как зону отдыха, как пляжи для купания и в некоторых случаях как свалку для мусора. Все вышеперечисленное относится к удовлетворению нужд населения. Такое пользование осуществляется на безвозмездной основе.

Но кроме населения прибрежную полосу рек используют в своей хозяйственной деятельности индивидуальные предприниматели и юридические лица чаще всего для извлечения прибыли, и это уже осуществляется на платной основе, за исключением безвозмездного пользования.

Предоставление прибрежной полосы рек для использования хозяйствующими субъектами осуществляется на праве аренды, либо на праве пользования, либо на праве собственности.

На территории Оренбургской области прибрежные полосы рек богаты песчанно-гравийными смесями (ПГС), применяемыми при строительстве различных объектов, в связи с чем являются очень привлекательными с точки зрения их использования. ПГС относится к общераспространенным полезным ископаемым.

В соответствии со ст. 19 Закона РФ «О недрах»<sup>2</sup> собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков имеют право, по своему усмотрению, в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный гори-

<sup>1</sup> Госдоклад «О состоянии и об охране окружающей среды Оренбургской области в 2010». С. 42 // Сайт Министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области. <http://mpr.orinfo.ru/>

<sup>2</sup> Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 30.11.2011) «О недрах» // Российская газета. 1992. № 102.

зонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ.

Хозяйствующие субъекты, применяя данную правовую норму, активно осуществляют разработку и добычу ПГС. При проведении проверок уполномоченными органами, были выявлены ряд грубых нарушений действующего законодательства. За последние годы правоохранительными органами предприняты попытки возбуждения уголовных дел<sup>1</sup> и проведения проверок в отношении должностных лиц таких субъектов<sup>2</sup>. Этому предшествовали неоднократные проверки Министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области и Росприроднадзора.

Однако указанные дела и проверочные материалы в большинстве своем не были доведены до судебного разбирательства. Причиной тому является недоказанность нормы ст. 19 Закона «О недрах», позволяющая осуществлять добычу для своих нужд на глубину до пяти метров. Дело в том, что проверяющие органы при составлении актов проверки соблюдения требований законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды при добыче ПГС в прибрежной защитной полосе и водоохраной зоне глубину указывали примерно либо замеряли метром. Но такие замеры должны сопровождаться актом маркшейдерского замера объемов горно-добычных работ на карьере по добыче ПГС.

Анализ одного акта маркшейдерского замера объемов горно-добычных работ на карьере по добыче песчано-гравийных смесей показал, что за период с 1 января 2008 г. по 7 марта 2011 г. данным актом установлена добыча ПГС на карьере за указанный период в объеме 278,4 куб. м<sup>3</sup>. Как видно из акта, добыча производилась в прибрежной полосе р.Сакмары более трех лет.

В связи с таким длительным промежутком времени возникает вопрос — насколько эффективно осуществлялась охрана прибрежной полосы и можно ли было исправить ситуацию?

В соответствии с действующим законодательством, уполномоченные органы за соблюдением природоохранного законодательства наделены широкими полномочиями. Прежде всего, речь идет

<sup>1</sup> См. напр.: Уголовное дело № 2/1763 по обвинению г-на З. в совершении преступления, предусмотренного ст. 171 ч. 2 п. «б» УК РФ // Архив Следственного управления УВД по Оренбургской области.

<sup>2</sup> См.: Материал проверки в отношении руководства ООО «Промдобыча». Оренбург, 2011 // Управление по борьбе с экономическими преступлениями УВД по Оренбургской области.

<sup>3</sup> Там же.

о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Следует отметить, что в соответствии со структурой управления в Росприроднадзоре есть следующие структурные подразделения: отдел геологического контроля и охраны недр; отдел надзора за водными ресурсами; отдел экологического контроля и др.<sup>1</sup> Указанные структурные подразделения имеют право проверять природопользователей, беспрепятственно посещать объекты для проведения проверки, запрашивать документы и др.

Кроме того, следует сказать о полномочиях органов местного самоуправления в области охраны водных объектов и осуществлении недропользования на прибрежных полосах рек. В частности, к ним относятся:

- участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование и отводе земельных участков;
- развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности;
- предоставление разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения;
- приостановление работ, связанных с использованием недр, на земельных участках в случае нарушения положений законодательства;
- контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых<sup>2</sup>.

Среди таких полномочий также имеется и полномочие на обращение в соответствующие органы (прокуратура, суд, полиция) с требованиями о приостановлении деятельности, возмещении причиненного ущерба, о возбуждении уголовного дела и др.

Применительно к рассматриваемым нами случаям таким органом является Министерство природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области.

<sup>1</sup> Примерная типовая структура управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по субъекту РФ. Приложение № 2 к приказу Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 18.05.2010 № 137 // <http://rpn.gov.ru/node/1187>

<sup>2</sup> См.: Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: учебное пособие. М., 2007 // <http://all-books.biz/munitsipalnoe-uchebnik/polnomochiya-organov-mestnogo-samoupravleniya433.html>

Таким образом, полномочий, установленных законодателем, достаточно для осуществления функций охраны недр и прибрежных полос рек. Однако, как показывает практика, чаще всего при выявлении нарушений норм природоохранного законодательства следует применение норм административной ответственности. И исходя из акта маркшейдерского замера следует, что заявление о возбуждении уголовного дела поступило лишь спустя три года от начала добычи ПГС.

Вопрос эффективности привлечения к административной ответственности заслуживает отдельного внимания. Так, в 2011 г. Министерство природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области привлекло ООО «Промдобыча» к административной ответственности за безлицензионную добычу ПГС. Общество не согласилось с таким решением и обратилось в Арбитражный суд Оренбургской области с заявлением о признании незаконным и отмене постановления Министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области № 46 о назначении наказания за административное правонарушение по ч. 1 ст. 7.3 КоАП РФ. Решением Арбитражного суда Оренбургской области от 18 октября 2011 г. постановление № 46 признано незаконным и отменено. Мотивируя такое решение, суд указал, что оно не содержит сведений о том, какое виновное действие либо бездействие допустило Общество, какие меры оно должно было предпринять, но не предприняло, а также выводов о том, что у Общества имелась возможность для соблюдения условий лицензии на право пользования недрами<sup>1</sup>.

Примечательно, что через месяц с аналогичным заявлением о признании незаконным и отмене постановления Министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области от 27 июля 2011 г. № 52 о назначении наказания за административное правонарушение в Арбитражный суд Оренбургской области обратилось ОАО «Оренбургнефть». Решением суда от 17 ноября 2011 г. указанное постановление также было признано незаконным и отменено по аналогичным основаниям<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Решение Арбитражного суда Оренбургской области от 18.10.2011 по делу № А47-6112/2011 по заявлению ООО «Промдобыча» о признании незаконным и отмене постановления Министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области (г. Оренбург) № 46 о назначении наказания за административное правонарушение // Сайт Арбитражного суда Оренбургской области. <http://ras.arbitr.ru/>

<sup>2</sup> Решение Арбитражного суда Оренбургской области от 17.11.2011 по делу № А47-7291/2011 по заявлению ОАО «Оренбургнефть» к Министерству

Исходя из анализа вышеуказанных решений следует, что привлечения к административной ответственности за безлицензионную добычу ПГС не состоялось, не была установлена вина конкретного юридического лица. И несмотря на то что реализация ПГС с целью извлечения прибыли была подсчитана, Министерство природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области ущерб не взыскивало и не обращалось с иском в суд о восстановлении прибрежной полосы указанными пользователями недр.

Исходя из вышеизложенного следует, что вопрос о повышении эффективности использования и охраны прибрежной полосы рек остается актуальным и нуждается в дальнейшем решении в самое ближайшее время.

В Госдокладе «О состоянии и об охране окружающей среды Оренбургской области в 2010 г.» проведен анализ влияния на подземные воды добычи и переработки твердых полезных ископаемых, добычи и переработки углеводородного сырья. Анализ влияния добычи общераспространенных полезных ископаемых и ее влияние на состояние рек и близлежащих земель не проводился. На наш взгляд, этот пробел следует устранить, поскольку в ближайшее время мы можем обнаружить неутешительный факт о том, что добыча ПГС осуществляется значительно быстрее, чем его природное самовоспроизводство.

**К.А. Краснова,**

*старший научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России»,  
кандидат юридических наук*

**П.Н. Кобец,**

*главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России»,  
доктор юридических наук, профессор*

### Необходимость корректировки уголовного законодательства России за незаконную добычу (вылов) водных биоресурсов

По мнению многих российских ученых, диспозиции и санкции всех частей ныне действующей нормы Уголовного кодекса (УК) Российской Федерации, предусматривающей ответственность за незаконную добычу (вылов) водных биологических ресурсов, являются

природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области о признании незаконным и отмене постановления от 27.07.2011 № 52 о назначении наказания за административное правонарушение // Сайт Арбитражного суда Оренбургской области. <http://ras.arbitr.ru/>

ся несовершеннолетними и требуют соответствующей корректировки. В своих научных публикациях и диссертационных исследованиях ими предлагались различные варианты изменения формулировки ст. 256 УК РФ.

Н.А. Лопашенко предлагалось исключение из п. «б» ч. 1 ст. 256 УК РФ слов «самоходного транспортного плавающего средства». Ему указывалось, что в настоящее время в ч. 1 ст. 256 УК РФ криминализованы только те деяния, которые указаны в ч. 1, в том числе и п. «б», предусматривающий ответственность за деяние, совершенное с «применением самоходного транспортного плавающего средства». Вместе с тем подавляющее большинство фактов незаконной добычи рыбы, водных животных и растений совершается именно с использованием самоходного транспортного плавающего средства. Поэтому опасным соответствующее деяние становится не в силу использования транспортного плавающего средства, а по причине ущерба, который может быть причинен в результате подобных действий.

Часть 1 ст. 256 УК РФ, по мнению Н.А. Лопашенко, может быть сформулирована следующим образом: «Незаконная добыча рыбы, морского зверя и иных водных животных или промысловых морских растений, совершенная в нарушение законодательных актов и правил рыболовства».

В ч. 2 ст. 256 УК РФ предлагались следующие квалифицирующие признаки преступного деяния: с причинением крупного ущерба; с применением взрывчатых и химических веществ, электроток либо иных способов массового истребления указанных водных животных и растений; в местах нереста или на миграционных путях к ним; на территории заповедника, заказника либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации.

В ч. 3 ст. 256 УК РФ могут быть указаны такие особо квалифицирующие признаки преступного деяния, как: совершенные лицом с использованием своего служебного положения; совершенные группой лиц по предварительному сговору.

В самостоятельную (четвертую) часть, по мнению Н.А. Лопашенко, следует выделить преступные деяния, совершенные организованной преступной группой.

Н.А. Лопашенко предлагалось ужесточение санкций, которые действующее законодательство позволяет применять к субъектам, совершающим незаконную добычу (вылов) водных биологических ресурсов. По ее мнению, преступление, предусмотренное ст. 256 УК РФ, ошибочно отнесено к категории преступлений небольшой тяжести. Преступления ч. 3 ст. 256 УК РФ должны быть отнесены

к преступлениям средней тяжести, а по представленной ею редакцией четвертой части — к категории тяжких<sup>1</sup>.

Рядом ученых также предлагались различные варианты изменения формулировки ст. 256 УК РФ.

Так, В.А. Черепихин предлагалось включение в ч. 1 ст. 256 УК РФ отдельного п. «д» со следующей формулировкой: «сопряженное с применением насилия в отношении сотрудника правоохранительного или природоохранительного органа, не опасного для жизни и здоровья или угрозой такого насилия». Ч. 2 ст. 256 УК РФ представлялась в такой редакции: «Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, а равно сопряженное с применением насилия, опасного для жизни и здоровья в отношении сотрудника правоохранительного или природоохранительного органа, неоднократно, а также с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия». Часть 3 ст. 256 УК РФ предлагалась в такой редакции: «Деяния, предусмотренные ч. 1 и ч. 2 данной статьи, совершенные с целью приобретения и сбыта икры и рыб ценных пород»<sup>2</sup>.

В.А. Черепихин также предлагалось ужесточение наказания за совершение преступлений, предусмотренных ст. 256 УК РФ. По его мнению, оно «...способно оказать предупредительное воздействие на определенный круг лиц, для которых наказание в виде штрафа либо исправительные работы, как это предусматривает ч. 1 ст. 256 УК РФ, не оказывает сдерживающего воздействия, ибо в случае удачного браконьерства данный штраф и даже удержание из заработка осужденных при исправительных работах с лихвой покрываются получением дохода от икры или рыбы ценных пород. И даже возможность наказания лишением свободы в максимальном размере до двух лет по ч. 3 ст. 256 УК РФ, а оно назначается в крайне редких случаях (по нашим данным лишь в 36,0% случаев), не пугает браконьеров»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Заключение на проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в ст. 256 и 258 Уголовного кодекса Российской Федерации», подготовленное д-ром юрид. наук, проф. Н.А. Лопашенко; Лопашенко Н.А. Комментарий к ст. 256 УК РФ // Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / В.К. Дюнов и др., отв. ред. Л.Л. Кругликов. М., 2005.

<sup>2</sup> Черепихин В.А. Уголовно-правовые меры борьбы с незаконной добычей рыбы по законодательству Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2000. С. 117–118.

<sup>3</sup> Там же. С. 119–120.

Л.С. Корнева считает, что ст. 256 УК РФ, устанавливая ответственность за незаконную добычу водных биоресурсов, включая водных растений, не раскрывает содержание данного деяния. В связи с этим ей предлагалось с последующим внесением изменений в диспозицию ст. следующее определение объективной стороны незаконной добычи водных растений — это деяние, состоящее в нарушении правовых оснований промышленной добычи морской дикорастущей фауны без надлежащего разрешения, либо в запрещенные сроки, либо в недозволенных местах, либо с применением запрещенных орудий и способов<sup>1</sup>.

Л.С. Корнева также считает, что максимальное наказание, установленное за совершение преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 256 УК РФ — два г. лишения свободы — не соответствует степени общественной опасности данного деяния. По ее мнению, помимо того, что незаконная добыча водных биоресурсов наносит невосполнимый вред экологии, она чаще всего совершается группой лиц по предварительному сговору или организованной группой либо с использованием своего служебного положения. При этом в соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 14<sup>2</sup> дополнительной квалификации по ст. 285, 286 УК РФ, предусматривающим более строгое наказание, не требуется. В связи с чем санкция ч. 3 ст. 256 УК РФ не соответствует степени общественной опасности рассматриваемых преступлений и максимальное наказание, предусмотренное ч. 3 ст. 256 УК РФ, необходимо увеличить до шести лет лишения свободы, тем самым перевести данное преступление в категорию тяжких<sup>3</sup>.

На основании проведенного исследования, изучения мнения экспертов нами предлагаются следующие предложения по совершенствованию российского законодательства.

На основании сравнительно-правового анализа зарубежного экологического и уголовного законодательства, регламентирующего ответственность за незаконную добычу водных биологических ресурсов предлагается включить в ч. 1 ст. 256 УК РФ отдельного самостоятельного п. «д» и изложить его в следующей редакции: «лицом в течение одного года после наложения административного взыскания за нарушения установленных Правил рыболовства».

<sup>1</sup> См.: Корнева Л.С. Расследование незаконной добычи водных животных и растений: дис. ... канд. юрид. наук, 2009. С. 78.

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 05.11.1998 № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» // Российская газета. 1998. № 223 (ред. от 06.02.2007 № 70).

<sup>3</sup> Корнева Л.С. Указ. соч. С.79.

Включить в гл. 26 УК РФ специальную отдельную самостоятельную ст. 256.1 УК РФ «Незаконное изготовление, приобретение, хранение, реализация, перевозка и пересылка запрещенных орудий лова водных биологических ресурсов». Предлагается данную статью изложить в следующей редакции: «Незаконное изготовление, приобретение, хранение, реализация, перевозка и пересылка запрещенных орудий лова водных биологических ресурсов, — наказывается штрафом в размере от двухсот до трехсот тысяч рублей, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на срок до двух лет».

Максимальное наказание, установленное за совершение преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 256 УК РФ, — два года лишения свободы, не соответствует степени общественной опасности данного деяния. По результатам исследования уголовных дел установлено, что наказание в виде реального лишения свободы назначается крайне редко. Предлагается максимальное наказание, предусмотренное ч. 1 ст. 256 УК РФ, увеличить до трех лет лишения свободы, тем самым перевести данное преступление в категорию средней тяжести, а максимальное наказание, предусмотренное ч. 3 ст. 256 УК РФ, увеличить до шести лет лишения свободы, переведа тем самым данное преступление в категорию тяжких.

С.А. Громыкин,  
ОАО «Полиметалл УК»

### Новая методика исчисления размера вреда, причиненного водным биоресурсам

Новая методика фактически заменила «Временную методики оценки ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий, сооружений и других объектов и проведения различных видов работ на рыбохозяйственных водоемах (Минрыбхоз СССР. М., 1990). О недостатках «Временной методики...» в последние 10–15 лет много говорилось как среди ученых-ихтиологов, так и экологическими службами промышленных компаний, ведущих хозяйственную деятельность на водной и морской акватории. Особенно отчетливо несоответствие этой методики духу времени стало ясно после развертывания в Российской Федерации крупных нефтегазовых проектов на континентальном шельфе (Сахалин-1, Сахалин-2 и др.).

Во-первых, «Временная методика...» составлена для оценки ущерба водным биоресурсам в пресноводных водоемах.

Во-вторых, она подготовлена еще в советское время без учета рыночных реалий, а применение получила как раз в период становление рыночных механизмов.

В-третьих, «Временная методика...» представляла собой весьма громоздкий, перенасыщенный специфическими формулами материал и характеризовалась отсутствием четкости, прозрачности и компактности (более 100 страниц с приложениями).

«Методика исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам», утвержденная Росрыболовством 25 ноября 2011 г. № 1166 и зарегистрированная Министерством юстиции Российской Федерации 5 марта 2012 г. № 23 404, включает 3 раздела:

Раздел «Общие положения» содержит ссылки на статьи законов и постановлений Правительства Российской Федерации, имеющих отношение к вопросам исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам.

Раздел «Расчет размера вреда, причиненного водным биоресурсам в результате нарушения законодательства в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, а также в результате стихийных бедствий, аномальных природных явлений, аварийных ситуаций природного и техногенного характера» включает переработанные и модернизированные ранее действовавшие:

- Методики подсчета ущерба, нанесенного рыбному хозяйству в результате нарушения правил рыболовства и охраны рыбных запасов (МРХ СССР. М., 1974);
- Методики подсчета ущерба, нанесенного рыбному хозяйству в результате нарушения сброса в рыбохозяйственные водоемы сточных вод и других отходов (МРХ СССР. М., 1967).

Раздел «Расчет размера вреда водным биоресурсам от осуществления планируемой хозяйственной и иной деятельности, влияющей на состояние водных биоресурсов и среды их обитания» включает переработанные и модернизированные положения «Временной методики оценки ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий, сооружений и других объектов и проведения различных видов работ на рыбохозяйственных водоемах (Минрыбхоз СССР. М., 1990)».

По сравнению с «Временной методикой...», принципиальные подходы к оценке ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий, сооружений и других объектов в «Методике исчисления...», не претерпели существенных изменений.

Вводится понятие и применение метода-аналога, предусматривающего определение последствий негативного воздействия на во-

дные биоресурсы нескольких водных объектов рыбохозяйственного значения, представляющих тот или иной их тип, и распространение полученных результатов на аналогичные водные объекты рыбохозяйственного значения.

Более четко систематизировано и определено применение временного фактора при оценке негативного воздействия на водные биоресурсы.

Математический аппарат «Методики исчисления...» аналогичен «Временной методике...». Вводится новый повышающий коэффициент, учитывающий длительность негативного воздействия намечаемой деятельности и восстановления до исходного состояния водных биоресурсов.

В целом новая «Методика исчисления...», по сравнению с «Временной методикой...», имеет, на наш взгляд, следующие положительные моменты:

1. Вводится понятие метода-аналога, применяемого для водотоков и водоемов со сходными абиотическими условиями, позволяющее определить последствия негативного воздействия на водные биоресурсы нескольких водных объектов (реки, ручьи, протоки, озера) рыбохозяйственного значения, представляющих тот или иной их тип, и распространение полученных результатов на аналогичные водные объекты рыбохозяйственного значения.
2. Определено применение временного фактора при оценке последствий негативного воздействия намечаемой деятельности с учетом характера ее воздействия на водные биоресурсы и среду их обитания на водные биоресурсы.
3. Уточнены коэффициенты, характеризующие биопродукционные процессы в водных объектах, расширена база данных по основным рыбохозяйственным бассейнам страны.
4. Введены коэффициенты пополнения промыслового запаса (промысловый возврат) от икры, личинок, молоди водных биоресурсов по основным рыбохозяйственным бассейнам;
5. Используются нормативы удельных капитальных вложений по объектам воспроизводства и видам рыб по основным рыбохозяйственным бассейнам.
6. Введены расчетные формулы для определения эксплуатационных затрат.

Вместе с тем «Методика исчисления...» не лишена серьезных недостатков, заложенных еще практикой применения «Временной методики...» и не нашедших разрешения в новой методике:

1. Не определен понятийный аппарат. В «Методике исчисления...» отсутствует перечень основных используемых в тексте тер-

минов, в некоторых случаях происходит подмена понятий, в частности, фактически ставится знак равенства между «вредом» и «ущербом», хотя эти понятия несут разную смысловую нагрузку.

2. Приведенные нормативы удельных капитальных вложений и эксплуатационных затрат не соотносятся с временным периодом, что на практике затрудняет определение стоимостных показателей для г. проведения восстановительных мероприятий с учетом территориальных индексов изменения сметной стоимости в строительстве и коэффициентов-дефляторов.

3. Помимо искусственного воспроизводства водных биоресурсов путем создания новых, расширения или модернизации существующих производственных мощностей, восстановительные мероприятия могут осуществляться посредством рыбохозяйственной мелиорации водных объектов и акклиматизации (реакклиматизации) водных биоресурсов. Однако нормативы удельных капитальных затрат на мелиорацию в «Методике исчисления...» отсутствуют.

4. Не получил четкого разъяснения вопрос, нужно ли рассчитывать капитальные вложения и эксплуатационные затраты или можно ограничиться последними при определении размера компенсационных средств.

5. Остается неясной ситуация относительно реализации компенсационных средств при незначительном ущербе. Если величина ущерба водным биоресурсам невелика и компенсационные средства недостаточны для строительства отдельного рыболовного хозяйства, то каков механизм аккумуляции денежных средств, и существует ли он вообще?

**М.Б. Гусейнова,**

*ассистент кафедры природоресурсного  
аграрного и экологического права Институт права  
социального управления и безопасности  
Удмуртского государственного университета*

## Особенности юридической ответственности за вред, причиненный водным объектам вследствие нарушения водного законодательства

В современных условиях возрастает количество споров, связанных с причинением вреда водным объектам. Состояние водных объектов и содержащихся в них водных ресурсов продолжает ухудшаться. В связи с этим возникает необходимость совершенствования механизма возмещения вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства.

Основным источником регулирования ответственности за вред, причиненный водным объектам, является гражданское законодательство. Так, п. 2 ст. 4 Водного кодекса (ВК) Российской Федерации<sup>1</sup> предусматривает, что имущественные отношения, связанные с оборотом водных объектов, определяются гражданским законодательством в той мере, в какой они не урегулированы ВК РФ. В п. 1 ст. 18 ВК РФ закреплено, что стороны договора водопользования несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств по договору водопользования в соответствии с гражданским законодательством. Однако приоритет при возмещении вреда, причиненного водным объектам, должен отдаваться эколого-правовым нормам, поскольку водный объект представляет собой не что иное как природный ресурс.

Юридическая ответственность за вред, причиненный водным объектам, представляет собой применение уполномоченными органами государственной и муниципальной власти мер принуждения к водопользователям, совершившим правонарушения в области использования и охраны водных объектов.

Для наступления юридической ответственности необходимо наличие четырех условий состава правонарушения:

- наличие вреда, причиненного водным объектам и содержащимся в них водным ресурсам;
- противоправность действия или бездействия водопользователя;
- причинная связь между вредом и противоправным деянием водопользователя;
- вина в деяниях водопользователя.

Определение вреда дано в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>2</sup>. В соответствии со ст. 1 указанного Закона, вред окружающей среде представляет собой негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. Кроме того, в Законе выделяется два вида вреда:

- вред окружающей среде (ст. 77, 78);
- вред, причиненный здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды (ст. 79).

Опираясь на нормы законодательства, можно выделить существенные элементы вреда, причиненного водным объектам, а именно:

<sup>1</sup> Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

<sup>2</sup> Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

- 1) полное возмещение вреда, причиненного водным объектам;
- 2) субъекты ответственности за вред, причиненный водным объектам:
  - а) юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде;
  - б) субъекты хозяйственной и иной деятельности и/или заказчики, в том числе проекта, на который имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы;
  - в) субъекты деятельности по изъятию компонентов природной среды, в том числе проекта, на который имеется заключение государственной экологической экспертизы;
- 3) размер вреда, причиненный нарушением водного законодательства, который определяется:
  - а) исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния водных объектов;
  - б) с учетом понесенных убытков;
  - в) с учетом улучшенной выгоды;
  - г) в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ;
  - д) при отсутствии указанных составных размера вреда методиками исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства.

Законодательство Российской Федерации предусматривает два способа возмещения вреда — в натуре (реальный — в виде восстановительных работ) и в денежном выражении.

При возмещении вреда в денежном эквиваленте законодательство также устанавливает ряд способов — в соответствии с ч. 1 ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды», определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ; при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

ВК РФ возлагает на Правительство РФ полномочия по определению порядка утверждения специализированного подзаконного акта — методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства. Прави-

тельство РФ, реализуя предоставленное ему полномочие, приняло постановление от 4 ноября 2006 г. № 639 «О порядке утверждения Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства»<sup>1</sup>. Сама методика утверждена приказом Минприроды РФ от 13 апреля 2009 г. № 87<sup>2</sup>.

Методика применяется для исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, в том числе нарушения правил эксплуатации водохозяйственных систем, сооружений и устройств, а также при авариях на предприятиях, транспорте и других объектах, связанных со сбросом вредных (загрязняющих) веществ в водный объект, включая аварийные разливы нефти и иных вредных (загрязняющих) веществ, в результате которых произошло загрязнение, засорение и (или) истощение водных объектов.

Так, в соответствии с указанной Методикой, Управление Росприроднадзора по Удмуртской Республике рассчитало размер ущерба, причиненного водному объекту — реке Ува, и обратилось с исковым заявлением к ООО «Ува-молоко» в Арбитражный суд Удмуртской Республики. По решению суда исковые заявления удовлетворены в полном объеме<sup>3</sup>.

Следует отметить, что ч. 1 ст. 69 ВК РФ предусматривает две формы возмещения вреда: в добровольном и судебном порядке. По отношению к возмещению вреда водным объектам первый способ может применяться в основном в виде восстановления прежнего состояния соответствующего водного объекта, что на практике не всегда достижимо.

Иски о возмещении вреда водным объектам в настоящее время не редкость. Например, Управлением Росприроднадзора по Архангельской области с января по декабрь 2011 г. рассчитан вред на сумму 752760,2 тыс. руб. по 20 водным объектам, при этом находилось в производстве 33 иска — с учетом продолжающихся судебных дел прошлых лет. В 2011 г. выиграно 12 судебных дел, с учетом исков прошлых лет. Судом принято решение:

- о взыскании ущерба в денежном выражении по 9-ти делам;
- о возложении обязанности на природопользователя по выполнению водоохраных работ.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 46. Ст. 4791.

<sup>2</sup> Приказ Минприроды РФ от 13.04.2009 № 87 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства» // Российская газета. 2009. № 113.

<sup>3</sup> URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/151dec6e-201e-415e-919c-29c9a58740aa/A71-3822-2011\\_20110912\\_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/151dec6e-201e-415e-919c-29c9a58740aa/A71-3822-2011_20110912_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf) (дата обращения: 15.05.2012).

По статистике Управления Росприроднадзора по Архангельской области, в период с 2008 по 2011 гг. основное взыскание вреда было произведено в виде зачета по решению арбитражного суда суммы, затраченной водопользователем до суда на выполнение водоохраных мероприятий, и возложения на водопользователя по решению арбитражного суда обязанности по проведению восстановительных работ на основании представленного проекта<sup>1</sup>.

Анализ проблематики юридической ответственности за вред, причиненный водным объектам нарушениями водного законодательства, показывает, что институт юридической ответственности является на сегодняшний день наиболее действенным механизмом, который направлен:

- на стимулирование водопользователей к соблюдению водного законодательства;
- на обеспечение рационального использования и охраны водных объектов и содержащихся в них водных ресурсов;
- на возмещение вреда, причиненного водным объектам нарушениями водного законодательства.

<sup>1</sup> URL: <http://www.rpn.atnet.ru/ind/12-01-09.html> (дата обращения: 15.05.2012).

## РЕКОМЕНДАЦИИ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ВОДНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ»

15 июня 2012 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ состоялась научно-практическая конференция, в ходе которой были высказаны рекомендации.

Водное законодательство России — относительно молодая отрасль отечественного экологического, природоресурсного законодательства, уступающая по своему возрасту земельному, лесному и горному законодательству, что не может не сказаться на содержании правовых норм, степени их регулирующего воздействия на общественные отношения.

В действующем водном законодательстве определены права на водные объекты (и в целом водный фонд), заложены правовые основы управления водным хозяйством, установлены ключевые элементы системы охраны вод. Это соответствует условиям укрепившейся рыночной экономики, курсу на дебиюрократизацию государственного управления.

Однако законодателю не удалось достичь должной проработанности и гибкости механизмов правового регулирования водных отношений, стимулирующих сбережение водных ресурсов: без этого трудно обеспечить перевооружение водного хозяйства на основе «зеленых» технологий, снизить колоссальную водоемкость валового внутреннего продукта России.

Именно поэтому в Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года (утверждены Правительством РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р) заложено дальнейшее совершенствование водного и смежного с ним законодательства, системы управления водным хозяйством.

В этом же направлении разработаны более широкие по масштабу и срокам своего действия «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (утверждены Президентом РФ 30 апреля 2012 г.). Этот документ концептуально направлен на экологически ориентированную модель развития, основанную на внедрении ресурсосберегающих и малоотходных технологий. Такой рывок развития предполагает сотрудничество государства, бизнеса, науки, системы образования и здравоохранения.

Однако для реализации программных установок этих документов необходимо выявление научной общественностью достижений, недостатков и упущений в действующем законодательстве, а также в непростой практике его реализации. На основе дискуссии можно

обозначить следующие «болевы точки» и пути совершенствования правового регулирования водных отношений в России.

1. Общедоступность водных объектов России не только подробно предусмотрена в отечественном водном законодательстве, но и имеет конституционное основание. Исходя из норм ст. 7, 9 Конституции РФ, Россия — социальное государство, которое признает землю, воды и другие природные ресурсы как основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Законодателем закрепляется открытый доступ граждан к водным объектам общего пользования, бесплатный характер пользования ими для личных и бытовых нужд, а также общее пользование береговой полосой названных водных объектов для передвижения и пребывания около них. Однако на практике положения закона об общедоступности российских водных объектов часто нарушаются из-за отсутствия выделения на местности береговых полос общего пользования, застройки инвестиционно привлекательных водоохраных зон. Хотя в ряде регионов общественность ведет учет «захваченных берегов», коррумпированные должностные лица и органы власти не пресекают названные противоправные процессы. В связи с этим уполномоченным органам государственной власти с участием общественности надо обеспечивать постоянный контроль и надзор за соблюдением требований закона об общедоступности водных объектов общего пользования, своевременное выявление и пресечение фактов коррупции.

2. Для правильного понимания и верного исполнения закона относительно различных видов водных объектов необходимо четкое и ясное определение соответствующих понятий в водном законодательстве, продуманная правовая классификация перечисленных объектов. Только таким путем реки, ручьи, озера, водохранилища, каналы, пруды и карьеры, даже болота смогут получить правовой режим, разумно дифференцированный в зависимости от гидрологических условий, их экономического и экологического значения.

В частности, в целях четкого определения круга водных объектов, на которые допускается частная собственность, необходимо легальное определение понятий прудов и обводненных карьеров. Это обеспечит однозначное толкование положений закона, снизит коррупционные риски в связи желанием приватизировать малые озера, назвав их прудами; позволит избежать злоупотребления и ошибки со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления.

3. В ходе дифференциации правового режима различных видов водных объектов должна быть учтена необходимость управления человеком всеми процессами на таких природно-антропогенных объектах, как водохранилища и их каскады. Названные водоемы, хотя и находятся в государственной собственности, не имеют полной и всесторонней системы управления. В настоящее время при наличии массы водопользователей собственники напорных ГЭС не отвечают за качество вод, другие аспекты их существования. Правовой режим водохранилищ, система платежей при функционировании водохранилищ должны быть уточнены в контексте бассейновых методов управления. Богатый зарубежный опыт работы самых разнообразных субъектов управления эксплуатацией водохранилищ и их каскадов (от государственных органов до компаний и кооперативов) подтверждает обоснованность этой инициативы. Это имеет большое значение с учетом предстоящего гидротехнического строительства и наполнения новых водохранилищ, намеченных в Водной стратегии России.

4. Поверхностные воды — не единственные объекты водных отношений. Водные отношения могут распространяться и на другие природные образования, прежде всего, на подземные воды. В определенной мере объектами водных отношений являются также земли водного фонда (включая дно и отчасти берега водных объектов). Вместе с тем, названные объекты соответственно подпадают под действие и других отраслей законодательства (горного и земельного). Водное законодательство и смежные с ним отрасли недостаточно детально регулируют отношения по изучению, освоению, использованию, охране и восстановлению подземных вод: отечественный правоприменитель остался даже без границ подземных водных объектов. Категория земель водного фонда не нашла должного отражения в кадастре недвижимости. Требуется детализировать, с точки зрения усиления экологической направленности, правовое регулирование отношений как в связи с подземными водами, так и в связи с землями водного фонда.

5. Постоянное наблюдение (мониторинг), последовательный кадастровый учет малых водоемов и водотоков «вводят» водные объекты в правовое поле, обеспечивают применение требований закона к водопользованию, облегчают водный контроль и надзор. Необходимо обеспечить предписанную законом полноту, достоверность и открытость информации государственного водного реестра и смежных банков данных.

6. Для большей сбалансированности водохозяйственной деятельности необходимо последовательное претворение в жизнь бассейно-

вых принципов, подходов, методов, многие из которых уже заложены в водном законодательстве. Решения бассейновых советов могут касаться строительства, перепрофилирования, а также демонтажа гидротехнических сооружений, если они оказываются бесхозными. Данные решения следовало бы подготавливать с учетом заключений квалифицированных экспертов бассейнового совета.

7. Ассоциации водопользователей — необходимый элемент полноценных водных правоотношений, показатель высокой степени их развития. Названные ассоциации создаются по инициативе хозяйствующих субъектов, заинтересованных в развитии водного хозяйства. В этих условиях государство снижает свою нагрузку в области использования и охраны водного фонда, а также управления водным хозяйством; сокращаются государственные заботы в области орошения или, напротив, осушения земель.

Государства Евросоюза и Северной Америки пошли по пути создания ассоциаций водопользователей уже давно. Для США и ФРГ это привычная форма самоорганизации участников водных правоотношений, которая соответствует укоренившимся и практически непрерывным традициям. В СНГ такие традиции можно наблюдать в странах орошаемого земледелия.

8. Нуждается в усилении правовая охрана морской среды, трансграничных водных объектов, что требует активизации международного сотрудничества России с другими государствами. До сего времени международные договоры России и сопредельных государств не охватили все аспекты водного хозяйства и все трансграничные водные объекты. В свою очередь, обширные морские акватории Крайнего Севера в силу экологической уязвимости также требуют повышенной правовой защиты. Данная задача тесно связана с необходимостью обеспечить суверенные права и юрисдикцию России на полярные морские воды.

9. Следует отметить, что в силу конституционных положений о совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов по предмету земельного, водного, горного и иного природоресурсного законодательства по обозначенным нами направлениям необходима работа как федерального законодателя (определяющего общие подходы), так и законодателя субъектов РФ (учитывающего гидрологическую специфику региона). Будучи продиктованы трудностями правоприменения, изменения в водном законодательстве должны формироваться и обсуждаться с учетом мнения научной общественности (включая РАН). Нельзя обходить стороной систему Общественных палат и советов, функционирующую в России.

Российскому законодательству, призванному регулировать водные отношения, еще предстоит развиваться, чтобы обеспечить выход общества из водного кризиса и соответствовать экологическим вызовам современности.

*Оргкомитет конференции  
«Водное законодательство и экологические вызовы»*

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

# **Водное законодательство и экологические вызовы**

*Сборник материалов  
научно-практической конференции*

(Москва, 15 июня 2012 года)

Составители: С.А. Боголюбов,  
Д.О. Сиваков, О.А. Золотова

Научный редактор: В.И. Осипов  
Ответственный за выпуск: Н.А. Соколова  
Компьютерная верстка: О.А. Снегирева  
Корректор: Н.С. Горбатюк

Подписано в печать: \_\_. \_\_. 2012 г.  
Формат 60x90/16. Гарнитура «Newton»  
Объем 19,5 усл. п.л., уч. изд. 17,7 л.  
Бумага офсетная.  
Печать офсетная. Тираж 500 экз.

Издательство «Анкил»  
105005, Москва, Елизаветинский пер., д. 6, офис 23.  
e-mail: <http://www.ankil.info>

Отпечатано ордена Трудового Красного Знамени  
типографии им. Скворцова—Степанова ФГУП Издательство «Известия»  
Управления делами Президента Российской Федерации  
Генеральный директор Э.А. Галумов  
127994, ГСП-4, г. Москва, К-6, Пушкинская пл., д. 5  
Контактные телефоны: 694-30-20, 694-36-36, e-mail: [izd.izv@ru.net](mailto:izd.izv@ru.net)  
Заказ №