

Р.Н. Басыров, У.Н. Пунанова

## ГЛОБАЛЬНЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ И ВОДНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

*Аннотация.* Настоящей статьёй представлен обзор научно-практической конференции «Водное законодательство и экологические вызовы», которая прошла 15 июня 2012 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. В ней отражены основные тезисы выступивших на конференции докладчиков по наиболее актуальным проблемам правового регулирования водопользования.

*Ключевые слова:* водное законодательство, водопользование, общедоступность водных объектов, трансграничные водные объекты, охрана вод, пруды, обводненные карьеры, подземные воды.

15 июня 2012 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ИЗиСП) состоялась научно-практическая конференция «Водное законодательство и экологические вызовы». В конференции приняли участие представители научного сообщества столицы и регионов, преподаватели ведущих вузов страны, должностные лица федеральных и региональных органов государственной власти, природопользователи. Международное участие обеспечивалось гостями из США и СНГ.

Открывая конференцию, действительный член Международной академии сравнительного правоведения д.ю.н., профессор, Заслуженный деятель науки РФ Ю.А. Тихомиров обратился к ее участникам со вступительным словом, отметив, что экологическая тематика давно уже вышла за пределы отдельных государств. Профессор подчеркнул, что природоресурсная сфера не является узкоспециализированной и представляет собой общий базис для развития государств и жизнедеятельности людей в целом. В настоящее время эта сфера, одним из сегментов которой является сфера водных ресурсов, представляется наиболее уязвимой, и поэтому к ней требуется особое отношение. При этом широкое разнообразие видов использования водных ресурсов предполагает и различие в правовом регулировании их сохранения и использования. В последнее время появилось несколько доктрин и концепций, утвержденных Президентом РФ, постепенно создается устойчивая политико-нормативная экологическая ориентация развития страны. Однако по-прежнему сохраняются низкий уровень экономического стимулирования природоохранной деятельности бизнеса и недостаточность экологического воспитания граждан.

Заведующий отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗиСП д.ю.н., профессор, Заслуженный деятель науки РФ С.А. Боголюбов своим докладом о реализации принципов общего водопользования определил об-

щую проблематику конференции. По словам выступающего, задачи современной науки предполагают оценку эффективности либо неэффективности основных принципов права, привлечение внимания к тем из них, которые в настоящее время приобретают фундаментальное значение, становятся наиболее актуальными, 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. Докладчик подчеркнул, что провозглашенный в законодательстве и имеющий важнейшее значение в настоящее время принцип общего водопользования нуждается, во-первых, в реализации и защите, а во-вторых, в подкреплении других принципов водного права, направленных на участие общественности в охране и использовании вод. В наибольшей защите, по мнению профессора, нуждается положение законодательства РФ о предназначенной для общего пользования 20-и метровой береговой полосе, которая нередко самовольно застраивается.

Теоретические и практические проблемы соотношения водного и гражданского законодательства осветила заместитель директора ИЗиСП д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист РФ Н.Г. Доронина. Признавая важность и актуальность изучаемых правоотношений, выступающая, основываясь на концепции известного ученого-цивилиста профессора С.Н. Братуся, подвергла сомнению наличие самостоятельной отрасли водного права. Это не лишает возможности экологов-юристов сочетать уже имеющиеся методы правового регулирования в связи с водными правоотношениями. В отношении трансграничных водных объектов, по мнению докладчика, речь может идти о соотношении систем международного и национально-го права, причем, как и в случае внутрисударственного экологического правонарушения, компенсация за загрязнение таких объектов зачастую бывает номинальной.

Вопросы правового регулирования использования прудов и обводненных карьеров обсуждали профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова д.ю.н. **Г.А. Волков** и старший преподаватель кафедры экологического и природоресурсного права МГЮА им. О.Е. Кутафина к.ю.н. **О.А. Романова**. Говоря о правовом режиме прудов и обводненных карьеров, **Г.А. Волков** отметил, что в Водном кодексе РФ 2006 г. была сохранена федеральная собственность на подавляющее большинство водных объектов, а также был осуществлен переход от понятия обособленного водного объекта (замкнутого водоема) к понятию пруда и обводненного карьера. Как пояснил выступающий, отдельные примеры из судебной практики, которые представляются наиболее спорными, показывают, что в отдельных случаях пруд признается объектом недвижимости — сооружением, в некоторых — к «прудам» отнесены «русловые» пруды. Докладчик подчеркнул, что отсутствие единообразной правоприменительной практики в решении вопроса о правовом режиме русловых прудов, рассмотрение споров в пользу их «приватизации» является экологическим вызовом обществу и государству, требует незамедлительного законодательного решения.

**О.А. Романова**, затрагивая проблему права собственности на пруды и обводненные карьеры, отметила, что действующее российское законодательство не предусматривает оснований возникновения права частной собственности на пруды и обводненные карьеры, которые находятся на государственных и муниципальных земельных участках. Однако 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 проекта федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в часть первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», поскольку вводимой проектом новой ст. 296 ГК РФ 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 находятся.

Высказываясь относительно проблем судебной экспертизы экологического состояния водных объектов, декан гуманитарного факультета, заведующий кафедрой права Московского государственного университета леса д.ю.н., к.с.-х.н., профессор **Е.И. Майорова** отметила актуальность развития данного

направления судебно-экспертной деятельности. 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.

Опыт США в области обеспечения водного правопорядка поделился с участниками конференции к.ю.н., доктор PhD (США) **Л.И. Брославский**, который отметил, что многие выработанные судебной практикой положения были закреплены в федеральных законах США, кроме того, судебные решения являются источником экологического права, поскольку США — страна прецедентного права. По словам выступающего, в возмещение причиненного вреда по американскому праву с правонарушителя в пользу потерпевшего взыскиваются два вида выплат: компенсационные и штрафные. Компенсационные выплаты, в свою очередь, включают в себя три разновидности: возмещение фактически причиненных убытков, взыскание неполученных доходов или «упущенной выгоды» и возмещение «морального (социального ущерба)». Докладчик также подчеркнул, что подавляющее большинство гражданских исков, вытекающих из экологических правонарушений, разрешаются до рассмотрения их в суде в результате мирового соглашения, поскольку добровольный способ возмещения вреда, как показывает опыт США, является для правонарушителя более выгодным. Тем не менее, договориться о размере компенсационных выплат удается не всегда, что было показано на примере ситуации с разливом нефти в Мексиканском заливе компанией «British Petroleum».

Некоторые экологические аспекты морской политики Европейского Союза были освещены младшим научным сотрудником Института государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины к.ю.н. **А.В. Черноус**. Основной целью морской политики ЕС является стимулирование инновационной, конкурентоспособной и «экологически дружелюбной» морской промышленности. В ЕС устанавливается принцип единого (всеобъемлющего) управления морскими делами, который развивается на основе создания общего морского пространства (имплементация системы пространственного планирования и учреждение Европейской службы береговой охраны).

Главный научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ д.ю.н., профессор **А.Ю. Винокуров** в своем докладе проанализировал проблемы правового регулирования государственного надзора в водной сфере. Они являются послед-

ствиями новелл, внесенных Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ в систему государственного управления. С 1 августа 2011 г. государственный экологический контроль был преобразован в государственный экологический надзор. В докладе выступающий акцентировал внимание на проблемах, связанных с рассогласованием понятий и несвоевременностью приведения законодательных и подзаконных правовых актов в соответствие с внесенными изменениями.

Выступление заведующего кафедрой земельного и экологического права Российской академии правосудия, профессора кафедры экологического и природоресурсного права МГЮА имени О.Е. Кутафина д.ю.н. **И.О. Красновой** было посвящено особому правовому режиму трансграничных рек. Выступающая отметила, что важным аспектом охраны таких рек является установление единых нормативов качества вод, что предусмотрено Конвенцией об охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. Включение в национальное законодательство некоторых предусмотренных международными соглашениями основных положений (понятий, принципов, отсылочных норм), а также корректировка законодательства с учетом появившихся международных обязательств позволит более эффективно обеспечивать их исполнение, а также сделает систему охраны и использования трансграничных водотоков более открытой и легитимной.

Заведующий отделом гражданского законодательства зарубежных государств ИЗиСП, профессор д.ю.н. **Н.Г. Семилютина** и руководитель правового управления ПЕ «Центр» ООО «ТНК-ВР Маркетинг» к.ю.н. **С.А. Кощеев** посвятили свои выступления финансовой стороне вопроса защиты окружающей среды. Так, **Н.Г. Семилютина**, рассматривая роль финансовых институтов в защите окружающей среды, отметила, что в настоящее время мы становимся свидетелями формирования нового механизма, побуждающего предпринимателя «озадачиваться» необходимостью охраны окружающей среды. Первым шагом формирования такого механизма стал Киотский Протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1997 г. В данном международном акте предусмотрена система воздушных квот за загрязнение парниковыми газами, которая представляет собой фактически «предкомпенсацию» возможного экологического ущерба. Таким образом был создан интересный механизм, который в настоящее время действует в зарубежных странах и благодаря которому стали создаваться рынки, связанные с торговлей квотами. В России такие финансовые инструменты еще не созданы. По мнению докладчика, в создании механизма «предкомпенса-

ции», который не исключает возмещение ущерба в случае его нанесения, а также штрафных санкций, должно быть заинтересовано государство, в том числе при регулировании водных отношений.

**С.А. Кощеев** раскрыл практические аспекты проблем финансирования охраны вод и поделился с участниками конференции опытом разрешения случаев осуществления негативного воздействия и причинения ущерба водным объектам в результате различного рода технологических аварий и штатных ситуаций. Докладчик отметил необоснованность дифференциации подходов разных подразделений Росприроднадзора в отношении разрешения однотипных вопросов платности негативного воздействия на окружающую среду. При этом сама плата за негативное воздействие на окружающую среду (в связи с осуществлением сбросов в водные объекты) не решает своей задачи охраны окружающей среды, в том числе водных объектов. Ущерб, нанесенный природной среде, может быть определен исходя из фактических затрат на ее восстановление, а одним из способов его возмещения будет являться восстановление нарушенного состояния окружающей среды за счет средств лица, допустившего причинение вреда.

По мнению доцента кафедры трудового и предпринимательского права юридического факультета Ульяновского государственного университета к.ю.н. **О.А. Слепенковой**, при всей своей значимости рациональное природопользование в принципах экологического законодательства должно иметь подчиненный характер по отношению к охране природных ресурсов. Рассматривая проявление принципа рационального использования природных объектов в водном законодательстве, выступающая отметила, что 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. Докладчик подчеркнула, что основным направлением повышения рациональности водопользования является экономическое стимулирование сокращения удельного водопотребления, непроизводительных потерь воды и внедрения водосберегающих технологий.

Ведущий научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законода-

тельства ИЗиСП к.ю.н. **Д.О. Сиваков** в своем выступлении обозначил целостный правовой взгляд на водохозяйственную деятельность, отмечая, что такой термин в гораздо большей мере выражает предмет правового регулирования, чем понятие водного хозяйства, закрепленное в Водном кодексе РФ. Выступающий предложил следующее определение термина «водохозяйственная деятельность» — это регулируемые правом изучение, использование, охрана (включая восстановление) водных объектов, а также предотвращение и ликвидация последствий негативного воздействия вод. Докладчик обосновал утверждение о том, что родовое понятие «водохозяйственная деятельность» «работает» на будущий экологический приоритет, который столь необходим для нашего общества.

В выступлении профессора Казахского национального университета им. Аль-Фараби д.ю.н. **С.Ж. Сулейменовой** были озвучены особенности правового режима земель водного фонда Республики Казахстан и стран СНГ. Выступающая дала характеристику общих тенденций развития водного права стран СНГ и пришла к выводу о том, что Земельный Кодекс Республики Казахстан предусматривает схожий с другими странами СНГ правовой режим земель водного фонда. Также было отмечено, что гидрографическая сеть и характер поверхностных вод Казахстана зависит от климатических и природных поясов (лесостепь, степь, полупустыня, пустыня, области высотной поясности); отображение в законодательстве страны климатической дифференциации природных зон подает хороший пример российскому праву, имеющему дело с еще более многообразной природой.

Доцент кафедры социального права Уральского института Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ к.ю.н. **С.Н. Королев** в своем докладе осветил правовой аспект гуманитарных проектов низкочастотного водопользования в муниципальных образованиях. Выступающий акцентировал внимание на возможных направлениях совершенствования водных пользований в населенных пунктах: вовлечение в систему водоснабжения поселений подземных водных источников, а также создание муниципальных искусственных водоемов (прудов, обводненных карьеров) путем обводнения неудобий (оврагов, логов с ручьями).

Старший научный сотрудник Института экономики РАН к.ю.н. **Л.Б. Шейнин** в своем выступлении затронул вопрос правового режима водохранилищ энергетического назначения. В настоящее время энергетическая отрасль в основном приватизирована, водохранилища же продолжают находиться в государственной собственности. Был поставлен весьма спор-

ный вопрос о приватизации водохранилищ или об их аренде. Рассматривая проблемы компенсации ущерба при создании водохранилищ, выступающий подчеркнул, что действующий порядок выплаты компенсаций не полностью охватывает все виды ущерба, наносимые хозяйству и природе. При этом, несмотря на требование Правил использования водных ресурсов водохранилищ ГЭС об использовании накопленной в водохранилищах воды для выработки электроэнергии не в ущерб законным интересам других участников водохозяйственного комплекса, ответственность за выполнение Правил не подкреплена с хозяйственной стороны.

Судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда (12 ААС), доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии к.ю.н. **Т.В. Волкова** отметила, что в регулировании вопросов землепользования и водопользования (в том числе режима земель водного фонда) судебно-арбитражная практика играет достаточно важную роль. На основе анализа практики 12 ААС, под юрисдикцией которого находятся споры, связанные с водопользованием в Саратовской, Волгоградской и Астраханской областях, выступающая выделила наиболее актуальные вопросы. Было подчеркнуто отсутствие в законодательстве четкого разграничения земель, относимых непосредственно к водным объектам, сложность в толковании понятия использования прудов. Отмечались также трудности в процессе привлечения к административной ответственности за нарушения использования земель в водоохраных зонах. Данные трудности обусловлены процессуальными нарушениями административных органов, позволяющими нарушителям избежать ответственности. Докладчик также сообщила, что в настоящее время разрабатывается постановления Пленума ВАС РФ по обобщению практики применения земельного и природоресурсного законодательства.

Раскрывая соотношение частного и публичного в договорах водопользования, доцент кафедры экологического и природоресурсного права МГЮА им. О.Е. Кутафина д.ю.н. **В.С. Елисеев** отметил, что тенденции развития отношений водопользования движутся в сторону увеличения в них гражданско-правовых начал. В русле данных тенденций произошел переход от лицензионного к договорному водопользованию. Однако, на взгляд докладчика, лицензионный механизм водопользования, ранее закрепленный в ВК РФ 1995 г., полностью соответствовал природе данных отношений. По мнению выступающего, 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.

Международно-правой и политической аспекты экологической ситуации в Арктике исследовал доцент Института мировой экономики и права к.ю.н. **Ю.Н. Платонов**. Докладчик отметил, что вопросы охраны окружающей среды Арктического региона приобретают все большее значение. С учетом негативного экологического имиджа за рубежом, арктические государства нередко обвиняют Россию в нежелании считаться с «интересами человечества». Поскольку Арктика, по мнению выступающего, становится полем экологических и международных конфликтов, проблема требует углубленного анализа, а от российских ведомств требуются предложения по построению продуманной экологической политики.

Вопросы права собственности, возникающие при строительстве на водных объектах искусственных земельных участков, рассмотрела доцент кафедры природоресурсного и экологического права Юридического института Томского государственного университета к.ю.н. **Е.С. Болтанова**. Ею были проанализированы положения специального 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» и выявлены некоторые нормы, которые, по мнению выступающей, уже сейчас требуют осмысления и изменения. Докладчик пояснила, что ввод искусственно созданного земельного участка в эксплуатацию признается юридическим фактом, с которым закон связывает возникновение права собственности на искусственный земельный участок, при этом такой участок может находиться во всех декларируемых федеральным законом формах собственности.

В выступлении доцента Академии повышения квалификации работников строительства и жилищно-коммунального комплекса при Министерстве регионального развития РФ к.ю.н. **В.А. Евсегнеева** были рассмотрены проблемы строительства и эксплуатации защитной дамбы в районе Невской губы. Борьба с морскими нагонными наводнениями в Санкт-Петербурге, начатая еще Петром Первым, завершилась лишь через 308 лет вводом в эксплуатацию Комплекса защитных сооружений, строительство которых было начато в 1979 г. По мнению докладчика, правовая неурегулированность многих вопросов, связанных с эксплуатацией названного Комплекса, повлекла за собой увеличение количества экологических проблем в районе Невской губы.

Проблему международного экологического права («интерэкоправа») и трансграничных вод в своем

выступлении затронул доцент кафедры земельного и экологического права Российской академии правосудия к.ю.н. **Е.А. Высторобец**. К числу источников «интерводного права» (части интерэкоправа) выступающий отнес двусторонние договоры о трансграничных водных объектах, нормативные правовые документы международных организаций, доктрину. Докладчик пояснил, что текущие правовые задачи включают систематизацию, опубликование и изучение источников, отсутствие свободного доступа к которым сдерживает прогресс.

Начальник отдела водного законодательства Правового департамента Минприроды России к.ю.н. **Л.А. Канаева**, выступая за совершенствование правового регулирования в сфере защиты морской среды от нефтяных загрязнений, отметила, что накопившийся опыт применения действующих нормативных правовых актов выявил ряд недостатков как в самой нормативной правовой и методической базе, так и в практической реализации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов. В текущем году намечен к рассмотрению во втором чтении ряд ключевых законопроектов, внесенных Правительством РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, которые касаются установления новой системы нормирования в сфере охраны окружающей среды, внедрения наилучших доступных технологий, экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами, защиты морской среды от нефтяного загрязнения.

Ведущий научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗиСП к.ю.н. **Н.И. Хлуденева** еще раз обратила внимание присутствующих на конференции на законопроект Минприроды России о защите морской среды от нефтяных загрязнений. С принятием указанного законопроекта планы по предупреждению и ликвидации нефтяных разливов будут утверждаться самими эксплуатирующими организациями. Кроме того, возрастет финансовая нагрузка на организации, осуществляющие эксплуатацию подводных трубопроводов, сооружений и установок, искусственных островов, в смысле расходов на ликвидацию последствий нефтяных разливов при проведении буровых работ. При этом вопрос о создании устойчивой финансовой основы организации и проведения мероприятий по защите морской среды от загрязнения нефтью и нефтепродуктами так и останется нерешенным.

Заместитель начальника управления по взаимодействию с государственными структурами ОАО «Полиметалл — Управляющая Компания» (СПБ) **С.А. Громыкин** рассмотрел новую методику исчисления размера вреда, причиненного водным биоресурсам,

утвержденную приказом Росрыболовства от 25 ноября 2011 г. № 1166. Выступающий обозначил ее положительные моменты, а также серьезные недостатки, которые были заложены еще практикой применения временной методики 1990 г. и не нашли разрешения в новой методике.

Правовой режим земель зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения проанализировала научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗаСП **О.А. Золотова**. Как было отмечено, режим охранной зоны включает ограничения в использовании земель в границах поясов зон санитарной охраны (ЗСО). При этом в каждом из трех поясов ЗСО, а также в пределах санитарно-защитной полосы соответственно их назначению устанавливается специальный режим и определяется комплекс мероприятий, направленных на предупреждение ухудшения качества воды. Выступающая подчеркнула, что в правоприменительной практике сложилась устойчивая тенденция к ошибочному смешению понятий «водоохранная зона» и «ЗСО источников питьевого водоснабжения», обратив внимание на различие целей установления этих зон.

В докладе начальника отдела нормативно-аналитической работы Правового департамента ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга», соискателя кафедры правовой охраны окружающей среды юридического факультета СПбГУ **Д.М. Будницкого** была затронута проблема необходимости экологизации законодательства в сфере водоотведения. Выступающий отметил, что 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, что не соответствует существующим реалиям. По мнению докладчика, 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». Однако в связи с наличием проблем, не получивших разрешения, выступающий предложил ряд изменений в действующее законодательство, которые, на его взгляд, должны привести не только к экологизации отношений в сфере водопроводно-канализационного хозяйства, но и в дальнейшем к включению законодательства о водоотведении в состав экологического права.

Концессионные соглашения в области водного хозяйства рассмотрела главный специалист-юриисконсульт Департамента жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства Правительства Москвы,

аспирант ИЗаСП **И.А. Ровенская**, по мнению которой экологизация концессионных соглашений в области водного хозяйства должна носить созидательный, восстановительный характер; она подчеркнула публичный характер концессии и заинтересованность государства в привлечении инвестиций для восстановления и развития водного хозяйства. По словам выступающей, концессионные соглашения в соответствии с длительностью сроков и разработанными четкими обязательствами гарантируют, в сравнении с иными договорными конструкциями, наибольшую стабильность в современной экономике. Именно поэтому необходимо в ближайшем будущем развивать концессию в области природопользования и, в частности, водного хозяйства. При всем разнообразии концессионных механизмов можно рассчитывать на интенсивное развитие водного хозяйства России.

Некоторые аспекты теории и практики охраны водных объектов были раскрыты в выступлении аспиранта Саратовской государственной юридической академии **В.А. Попковой**, которая отметила, что высокая степень антропогенного воздействия на природную среду, а также последствия прошлой экономической деятельности негативно сказываются на экологической ситуации в Российской Федерации. Докладчик подчеркнула, что на практике правоприменитель пренебрегает нормами охраны водных объектов, что может привести к пагубным для окружающей среды и человека последствиям. Решением данной проблемы, по мнению выступающей, может послужить последующее развитие экономического стимулирования и поощрения мер охраны водных объектов, а также ужесточение надзора в данной сфере.

Аспирант ИЗаСП **Р.Н. Басыров** рассмотрел вопрос о квалификации подтоварных (промысловосточных) вод в рамках действующего законодательства РФ, а также обратил внимание участников конференции на необоснованные, на его взгляд, попытки правоприменителей отнести такие воды к отходам, что может повлечь за собой серьезные экологические и экономические последствия для всей нефтегазовой отрасли. Как подчеркнул выступающий, планируемое законодательное закрепление понятия подтоварных вод представляется позитивным развитием законодательства в этой области, направленным на совершенствование правового регулирования разработки месторождений углеводородного сырья. Таким образом предполагается исключить правовые коллизии при проведении надзорных мероприятий за деятельностью недропользователей при добыче нефти и газа.

Особенности юридической ответственности за вред, причиненный промышленными предприятиями

водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, были раскрыты ассистентом кафедры природоресурсного, аграрного и экологического права Института права, социального управления и безопасности Удмуртского государственного университета **М.Б. Гусейновой**. На практике не всегда достижимо восстановление прежнего состояния соответствующего водного объекта. Институт юридической ответственности является на сегодняшний день, по убеждению выступающей, наиболее действенным механизмом возмещения вреда, причиненного водным объектам нарушениями водного законодательства, а порядок добровольного возмещения вреда следует законодательно регламентировать.

Соискатель ИЗиСП **Л.П. Хромова** рассмотрела проблемы, возникающие в процессе осуществления обустройства зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также обеспечения соблюдения режима их использования на основании документов градостроительного зонирования (Правил землепользования и застройки). Выступающая предложила меры, позволяющие повысить эффективность действующего законодательства. При этом она подчеркнула необходимость выработки государственной стратегии платежей за пользование водными объектами, учитывающей, в том числе, расходы, связанные с их охраной, и закрепления на федеральном уровне условия, включаемого в содержание лицензии на пользование недрами для добычи подземных вод, по разработке проекта ЗСО для подземных источников водоснабжения.

О возможностях совершенствования правового регулирования деятельности на затопляемых территориях рассказал аспирант МГЮА им. О.Е. Кутафина **М.А. Рыбаков**, который отметил, что зоны затопления представляются перспективными для освоения территориями с огромным экономическим потенциалом, способным принести крупные выгоды в среднесрочном периоде. По мнению докладчика, необходимо разрабатывать специальные нормы для договоров по использованию данных пространств с особо усиленной природоохранной составляющей. Выступающий добавил, что необходимо разработать целый блок норм для полной регламентации всех видов использования данных территорий: рекреационного, промышленного, сельскохозяйственного, а также включать зоны затопления в стратегию развития соответствующего административно-территориального образования.

Аспирант Поволжского института управления им. П.А. Столыпина Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ **С.О. Липилин**, принимая во внима-

ние значимость правовой охраны чистоты вод для сохранения среды обитания биоресурсов, привел такие примеры нанесения ущерба ихтиофауне, как затопление плавсредств, оставление в водных объектах орудий лова, траление дна. Выступающий также высказался за развитие в России рынка торговли квотами на загрязнение окружающей среды, который сложился в США.

Замкнула список выступающих начальник Управления водной политики ОАО «РусГидро» к.б.н. **Е.В. Бизина**, выделившая пять столпов водной политики: водное законодательство и регламентация деятельности водопользователей, регулирование управления водопользованием, вовлечение образовательных институтов и средств массовой информации в эти процессы, адаптация бюджетов всех уровней на водные цели, инвестирование. По мнению выступающей, в России из всего перечисленного развито только привлечение образовательных институтов и СМИ, а все остальное требует большой работы, при этом инвестирование представляется самой большой проблемой. В ходе доклада было подчеркнуто, что в водном законодательстве назрела серьезная проблема — необходимость актуализации нормативов воздействия на водные объекты. Выступающая предложила разработать нормативы ПДВ для гидротурбин (гидромашин), а также обратила внимание на актуальность для обеспечения реализации водной политики интерактивных площадок, на которых представители бизнеса, открытого общества, образовательных институтов и государства могут обмениваться мнениями и совместно вырабатывать рекомендации и предложения.

В завершении председательствующий на конференции профессор **С.А. Боголюбов** отметил, что каждое выступление, в той или иной форме, дает свой ответ на вопрос, соответствует ли водное законодательство масштабным экологическим вызовам, в том числе связанным со стихийными бедствиями. Сопредседательствующая на конференции профессор **Е.Л. Майорова**, подчеркнула, что низкий уровень экологической культуры крайне отрицательно сказывается на состоянии водных объектов и фонда гидротехнических сооружений. Тем не менее, ею была высказана надежда на большое значение подобных конференций для судеб правовой охраны водных ресурсов России.

По итогам конференции можно заключить, что 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. Однако, как было выявлено

на конференции, 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 РФ на период до 2020г. (утв. Распоряжением Правительства 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 были разработаны более широкие по масштабу и срокам своего действия «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.» (утверждены Президентом РФ 30 апреля 2012 г.). Этот документ концептуально направлен на экологически ориентированную модель развития, основанную на внедрении ресурсосберегающих и мало-

отходных технологий. Вне сомнения, данная модель развития будет охватывать водное хозяйство и «обеспечиваться» прогрессивными требованиями закона. Но такой рывок развития предполагает сотрудничество государства, бизнеса, науки, системы образования и здравоохранения.

Однако для реализации программных установок этих документов необходимо выявление научной общественностью 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: дифференциация правового режима водных объектов в связи с их экологическим и хозяйственным значением; усиление правовой охраны морской среды и трансграничных водных объектов; совершенствование системы управления водным хозяйством, обеспечение полноценного государственного учета водных объектов и земель водного фонда; активизация деятельности ассоциации водопользователей.

#### Библиографический список:

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ // СЗ РФ. 26.01.2009 г. № 4. Ст. 445.
2. Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (Подписан в г. Киото 11.12.1997 г.) // СЗ РФ. 7 марта 2005 г. № 10. Ст. 764.
3. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Заключена в г. Хельсинки 17.03.1992 г.) // Бюллетень международных договоров. 1999. № 10. С. 3-18.
4. Водный кодекс РФ от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ (ред. от 25.06.2012 г.) // СЗ РФ. 05.06.2006 г. № 23. Ст. 238.
5. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 06.12.2011 г., с изм. от 27.06.2012 г.) // СЗ РФ. 05.12.1994 г. № 32. Ст. 330.
6. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 28.07.2012 г.) // СЗ РФ. 03.01.2005 г. № 1 (ч. 1). Ст. 16.
7. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 28.07.2012 г.) // СЗ РФ. 29.10.2001 г. № 44. Ст. 4147.
8. Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 117-ФЗ (ред. от 07.12.2011 г.) «О безопасности гидротехнических сооружений» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.04.2012 г.) // СЗ РФ. 28.07.1997 г. № 30. Ст. 3589.
9. Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 242-ФЗ (ред. от 28.07.2012 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 25.07.2011 г. № 30 (ч. 1). Ст. 4590.
10. Федеральный закон от 07.12.2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // СЗ РФ. 12.12.2011 г. № 50. Ст. 7358.
11. Федеральный закон от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ (ред. от 06.12.2011 г.) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (с изм. и доп., вступающими в силу с 06.01.2012 г.) // СЗ РФ. 27.12.2004 г. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.
12. Федеральный закон от 19.07.2011 г. № 246-ФЗ (ред. от 25.06.2012 г.) «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 25.07.2011 г. № 30 (ч. 1). Ст. 4594.
13. Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ (ред. от 28.07.2012 г.) «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. № 26, 29.06.1998 г. Ст. 3009.

14. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 25.06.2012 г.) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 14.01.2002 г. № 2. ст. 133.
15. «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.» (утв. Президентом РФ 30.04.2012 г.) // СПС «Консультант +».
16. Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2009 г. № 1235-р (ред. от 17.04.2012 г.) «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 г.» // СЗ РФ. 07.09.2009 г. № 36. Ст. 4362.
17. Приказ Росрыболовства от 25.11.2011 г. № 1166 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 05.03.2012 г. № 23404) // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». № 27. 02.07.2012 г.
18. Кодекс Республики Казахстан от 20.06.2003 г. № 442-III «Земельный кодекс Республики Казахстан» // «Казахстанская правда» от 26.06.2003 г.
19. Водный кодекс РФ от 16.11.1995 г. № 167-ФЗ (документ утратил силу) // СЗ РФ. 20.11.1995 г. № 47. Ст. 4471.
20. Проект Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 27.04.2012) // СПС «Консультант +».