
УДК 349.6

DOI: 10.1249/iajpravo/2025.02.08

УЛЬЯНОВ А.В.¹ РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: монография / отв. ред. О.А. Романова. – Москва: Проспект, 2024. – 248 с.

ULYANOV A.V. Book Review: The Organizational and Legal Mechanism for Ensuring Sustainable Water Use in the Russian Federation: monograph / ed. by O.A. Romanova. – Moscow: Prospekt, 2024. – 248 p. (In Russian)

Ключевые слова: водный объект; бассейновый подход; водопользование; договор водопользования; охрана водных объектов; водоохранная зона.

Keywords: water body; basin approach; water use; water use agreement; protection of water bodies; water protection zone.

Для цитирования: Ульянов А.В. [Рецензия] // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4: Государство и право. – 2025. – № 2. – С. 100–107. – Рец. на кн.: Организационно-правовой механизм обеспечения устойчивого водопользования в Российской Федерации: монография / отв. ред. О.А. Романова. – Москва: Проспект, 2024. – 248 с. – DOI: 10.1249/iajpravo/2025.02.08

В 2024 г. была опубликована монография, созданная усилиями авторского коллектива, под редакцией О.А. Романовой, доцента кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидата юридических наук, и посвященная актуальным проблемам правового регулирования устойчивого водопользования в России.

¹ Ульянов Алексей Владимирович, кандидат юридических наук, научный сотрудник отдела правопедения ИНИОН РАН.

Результаты исследования, проведенного авторами монографии, составляют научную разработку положений, которые закреплены в документах стратегического планирования. Так, в настоящее время идет процесс подготовки Водной стратегии России до 2035 г., и в ее проекте¹ обозначаются приоритетные направления и основные цели развития водохозяйственного комплекса, а также способы их достижения. К числу таковых относятся, среди прочего: сохранение и восстановление водных объектов; гарантированное обеспечение водными ресурсами; защита населения и объектов экономики от наводнений; системное управление водохозяйственным комплексом; развитие международного сотрудничества в сфере водного хозяйства. Правовые аспекты деятельности по решению этих вопросов изучены специалистами по водному, экологическому и международному праву, принявшими участие в написании монографии.

Сообразно с темой исследования, структура монографии включает в себя три раздела. В первом разделе раскрываются ряд теоретических и практических аспектов правового обеспечения водопользования в России. Во втором разделе получили освещение актуальные проблемы правовой охраны двух особо ценных и уникальных российских водных объектов – озера Байкал и реки Волги. Третий раздел посвящен рассмотрению международных подходов к решению проблем использования и охраны трансграничных водных объектов.

Д.О. Сиваковым, ведущим научным сотрудником Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, кандидатом юридических наук, проводится теоретический анализ механизмов правового обеспечения сберегающего использования и охраны вод. Так, в главе «Правовое обеспечение сберегающего использования и охраны вод в России и за рубежом: общие подходы и нерешенные вопросы» подчеркивается большое значение развитого, детально проработанного водного права, понимаемого как необходимое условие для дальнейшего экологического развития гражданского общества – процесса, который в перспективе неизбежно приводит к максимально высокому уровню ресурсосбережения (с. 9). Именно эффективное водное право в состоянии предоставить участникам водных отношений надлежа-

¹ Водная стратегия Российской Федерации на период до 2035 г. (проект). – URL: https://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/9d4/nui2dhn1rwnrjaurb574k3gc37zбай1u/19-03-2024_11-07-34.zip (дата обращения: 11.11.2024).

щие средства реализации их интересов. В частности, право водопользования, приносящего не прибыль, а лишь затраты, устанавливается путем вынесения административных актов (решений о предоставлении водных объектов в пользование), в то время как право водопользования, сопряженного с получением прибыли, возникает на договорном основании – по договору водопользования (с. 10).

Что же касается охраны вод, то она основывается на признаках значимости водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека. Кроме того, принцип приоритета охраны водных объектов перед их использованием требует оценивать с юридической точки зрения хозяйственную деятельность на предмет внедрения технологий, которые обеспечивают наибольшее сбережение водных ресурсов и наиболее полное возмещение накопленного экологического вреда. В этом плане показателен опыт правового регулирования в зарубежных странах, к примеру, в Китае: законодательство КНР возлагает на предприятия обязанность по применению чистых технологий, высокоэффективно использующих сырье и обеспечивающих малый объем сброса загрязняющих веществ (с. 11).

Повышению эффективности правового регулирования водных отношений способствовала бы полноценная реализация на практике бассейнового подхода, предусматривающего координацию действий заинтересованных лиц и принятие ими коллегиальных решений в масштабе водного бассейна как единого объекта управления и охраны. На основе такого подхода создаются бассейновые органы (советы), но они имеют, как правило, совещательный характер и не принимают практических управленческих решений. При этом все же отмечается тенденция к повышению правового статуса бассейновых органов в ряде зарубежных стран (Казахстане, Узбекистане, Киргизии, Китае, Венгрии и Бразилии), в связи с чем прогнозируется аналогичное преобразование правового положения бассейновых советов и в России (с. 12–13). Для российского права также целесообразно было бы возложить на указанные органы функцию по управлению процессами охраны и использования подземных вод (с. 16).

В целях надлежащего осуществления мер по охране и восстановлению водных объектов необходимо их полноценное финансирование. Вместе с тем, по мнению автора, ни получение платежей по договорам водопользования, ни водный налог не обеспечивают в России покрытие расходов на поддержание благополучного со-

стояния водного фонда страны. Плата за водопользование, или «водная рента» в экономическом смысле, должна служить таким жизненно важным целям (с. 13–14, 17). Выход этого тезиса в практику предполагает установление действенных финансово-правовых режимов, регулирующих аккумуляцию, распределение и использование средств «водной ренты» на соответствующие нужды.

Кроме того, Д.О. Сиваков подчеркивает, что ныне действующая в России модель правовой охраны вод не может нейтрализовать диффузного загрязнения водных объектов, наносящего существенный вред водному фонду страны. Речь идет о таком виде загрязнения вод, которому присущи неточечные (рассеянные, рассредоточенные) источники загрязнения. Диффузное загрязнение происходит при стоке с разных территорий водосбора из-за безответственного применения минеральных удобрений и ядохимикатов, а также хаотичной рекреации, причем подобное загрязнение не всегда заметно (с. 14–15).

Проблема неудовлетворительного качества природных вод поднимается С.И. Шапоренко, старшим научным сотрудником Института географии Российской академии наук, кандидатом географических наук, и А.М. Абдурашидовым, адвокатом, Адвокатская палата Республики Дагестан, в их главе «Водоохранные зоны: нужно и можно ли их сохранить?». Как отмечено в данной главе, в мире общепринятой действенной мерой защиты от диффузных загрязнений служит создание на побережьях водоохранных зон для ограничения хозяйственной деятельности (с. 65). В связи с этим авторы обращают внимание на утрату водоохранными зонами в Российской Федерации природоохранной функции и предлагают собственный подход к решению указанной проблемы. Предложенный подход включает два основных направления для применения мер охраны вод.

Во-первых, необходимо обеспечить экологическое воспитание населения страны. В частности, требуется усиливать разъяснительную работу с владельцами береговой недвижимости и доказывать этим лицам неизбежность обесценивания их имущества в связи с экологической деградацией водных объектов. К тому же на государственном уровне должно быть гарантировано полноценное раскрытие информации об использовании природных ресурсов и о состоянии окружающей среды. Важно, чтобы каждый человек получал сведения о природопользовании и мог участвовать в принятии решений об использовании природных ресурсов. На сегодняшний день российское государство несет большой урон

вследствие того, что стратегические решения о подобном использовании принимаются без ведома и согласия населения страны (с. 77–78).

Во-вторых, следует вновь ввести ограничения (препятствия) в отношении осуществления хозяйственной деятельности в водоохраных зонах. Такого рода ограничения ранее действовали в соответствии с Водным кодексом РФ 1995 г., но были отменены. Желательно также вернуться к методологии установления границ водоохраных зон и прибрежных защитных полос с учетом ландшафтных и геоморфологических условий водосборных бассейнов. В будущем, как пишут авторы, специалистам предстоит научная работа над теорией функционирования защитных механизмов природных ландшафтов с опытом реализации для разных условий антропогенного воздействия (с. 78, 81).

Результаты этой научной работы будут положены в основу предложенной авторами концепции. Последняя заключается в экономическом стимулировании перехода к экологическому природопользованию всех собственников земельных участков путем пропорциональной юридической ответственности за негативное влияние на водные объекты, в пределах водосбора которых находятся указанные участки. В узком, сугубо юридическом смысле меры подобного экономического стимулирования образуют не юридическую ответственность, а неблагоприятные последствия правового характера, а именно: ужесточение налогового бремени. С.И. Шапоренко и А.М. Абдурашидов считают необходимым изменить размер земельного налога за счет введения повышающих коэффициентов на участки водосбора в зависимости от их близости к береговой линии и степени влияния на водные объекты (с. 78–80, 81). Представляется, что эти повышающие коэффициенты будут увеличивать размер налоговой базы или налоговой ставки по земельному налогу.

Последствия введения особых условий для использования территорий, окружающих водный объект, отмечены О.А. Зиновьевой, доцентом кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидатом юридических наук, в главе «Правовые проблемы обеспечения санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения». Как указала О.А. Зиновьева, специальные режимы водоохранной зоны и прибрежной защитной полосы не содержат в себе правовых препятствий оборотоспособности земельных участков, располо-

женных в пределах зоны. При этом водоохранная зона должна иметь другое назначение: она создается как естественный барьер, преграждающий поступление загрязняющих веществ в водный объект в составе поверхностного и подземного стока. Например, в такой зоне устанавливаются ограничения на осуществление строительства, обусловленные необходимостью предотвращения загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод (с. 81, 87–88).

При помощи комплекса отраслевых приемов, средств и способов правовой регламентации водных отношений создаются правовые режимы использования и охраны особо ценных и уникальных водных объектов России. В таких режимах получают выражение стремления и попытки сохранения уникальных экосистем, относящихся к объектам природного наследия страны и мира в целом. Одним из таких объектов является Байкал – самое глубокое пресноводное озеро планеты.

Механизм охраны именно этого особо значимого водного объекта изучает Я.Б. Дицевич, ведущий эксперт НИИ правовой охраны Байкала Иркутского государственного университета, председатель Иркутского регионального отделения Всероссийского экологического движения «Экосистема», руководитель межрегиональной ассоциации молодежных экологических объединений Байкальского региона «ЭкоМолодежь», кандидат юридических наук, доцент, старший советник юстиции, в главе «Проблемы правового обеспечения сохранения уникальной экосистемы озера Байкал».

Я.Б. Дицевич указывает на наличие ощутимых угроз состоянию экосистемы озера Байкал и констатирует, что нужно разрешить проблемы организационно-правового характера в сфере сохранения байкальской экосистемы, которые во многом вызваны отсутствием стратегически значимого правового акта по охране и социально-экономическому развитию Байкальской природной территории. В итоге налицо оказались и непонимание стратегии применения соответствующих мер, и отсутствие научной оценки последствий их реализации (с. 89–91).

По мнению автора, в целях совершенствования регулирования отношений по управлению Байкальской природной территорией и ее охране будет разумно учредить единую администрацию озера Байкал. Эта администрация наделялась бы полномочиями по подготовке плана управления и проведению зонирования соответствующей территории (с. 95). Подобное решение позволяет установить в режиме «одного окна» адекватные юридические препят-

ствия для деятельности, оказывающей негативное воздействие на озеро Байкал, в зависимости от степени указанного воздействия, а также проводить адресные, точечные мероприятия по развитию той или иной зоны.

Необходимо отметить, что в современных реалиях ряд проблем правового регулирования водных отношений уже переходят на международный уровень. Перспективы решения этих проблем рассмотрены Э.С. Теймуровым, доцентом кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидатом юридических наук, в главе «Тенденции развития международно-правового режима трансграничных водных объектов». Так, с 70-х годов XX в. мировое сообщество обеспокоено проблемой обеспечения человечества пресной водой. По вопросам использования ресурсов пресной воды из трансграничного водного объекта возникают споры между государствами, разделяющими данный объект. Даже несмотря на существование механизмов сотрудничества, могут появляться разногласия по поводу содержания прав и обязанностей государств в отношении упомянутых водных объектов (с. 170–171).

На основе анализа значительного нормативного и теоретического материала по исследуемой теме, автор обнаруживает две основные тенденции развития международно-правового режима трансграничных водных объектов:

– диверсификацию нормативного воздействия с учетом разных источников пресной воды, освоение которых вызвано дефицитом традиционных источников водоснабжения;

– усиление межотраслевого воздействия на общественные отношения по использованию и охране ресурсов трансграничных водных объектов благодаря установлению специальных норм, прежде всего, в сфере международного права прав человека (с. 171–172).

Э.С. Теймуров подчеркивает, что международным правом оказывается регулирующее воздействие на отношения по использованию и охране международных водотоков, трансграничных водоносных горизонтов, ледников и айсбергов, расположенных на международных пространствах. Эти источники пресной воды с точки зрения современного международного права представляют собой единство двух тесно связанных компонентов – гидрологической системы резервуаров и содержащихся в них ресурсов пресной воды. Имеет место смена приоритетов в использовании междуна-

родных водотоков: если в начале XX в. самым важным видом их использования было судоходство, то в настоящее время первостепенная роль отводится уже использованию ресурсов пресной воды для удовлетворения насущных потребностей человека. В результате пресная вода стала и объектом международного права прав человека, охраняющего право на воду в качестве одного из основных прав человека, и ресурсом, отношения по управлению, использованию и охране которого регулируются международным экологическим правом (с. 193–194).

Таким образом, результаты исследования ученых-правоведов по вопросам водного права, изложенные в рецензируемой монографии, позволяют прийти к выводу о необходимости совершенствования водного законодательства России посредством применения межотраслевого подхода к правовому регулированию водных отношений. В связи с этим монография представляет интерес для весьма широкого круга юристов – теоретиков и практиков, которые специализируются на проблемах становления и развития правоотношений водопользования.