

## РЕЦЕНЗИЯ

**Рецензия на российскую монографию по водному праву  
Сиваков Д.О. Водное право России и зарубежных государств.**

М.: Юстицинформ, 2010, 368 с. (тираж – 500 экз.)

© 2011 г. Ю.А. Бобылов (канд. экон. наук)

Российский государственный геологоразведочный университет

Наши читатели могут обратить внимание на новую монографию к.ю.н. Дмитрия Олеговича Сивакова, в которой раскрывается содержание водных правоотношений в России, СНГ, ведущих стран мира в их историческом генезисе на фоне бурного промышленного развития и роста загрязнения рек, озер, Мирового океана. При анализе сложных проблем применения норм водного права показаны остро дискуссионные вопросы и приводятся интересные факты.

Актуальность проблемы понятна, поскольку без чистой воды рек, озер, морских регионов не может быть безопасной рыбы, ракообразных, моллюсков и соответственно эффективного *продуктивного рыболовства*.

Важность правового регламентирования использования воды из разных источников земной поверхности, а также подземных запасов недр обусловлена нарастающим дефицитом на Земле чистой питьевой воды. Такая вода составляет 3% из общего планетарного водного ресурса. При этом отмечается быстро растущее загрязнение такой воды вредными для здоровья человека, а также иных представителей животного и растительного мира отравляющими веществами. Соответственно целый ряд эксплуатируемых водных биоресурсов, включая морскую и пресноводную рыбу, в отдельных регионах планеты уже представляют опасность для их потребления человеком (отравление тяжелыми металлами и ядохимикатами).

Основной источник загрязнений поверхностных вод суши и Мирового океана – промышленная деятельность, несовершенные технологии использования воды, отсутствие очистных сооружений и др. При росте за столетие численности населения в 3 раза общемировой объем изъятия водных ресурсов (преимущественно в сельском хозяйстве) возрос в 6 раз.

При этом демографические и экономические прогнозы показывают угрозу нарастающего загрязнения питьевой и промышленной воды, рост дефицита чистой воды, необходимость все больших затрат на сохранение среды обитания.

Как отмечает автор, *водное право* – это система правовых норм, регулирующих общественные отношения по использованию, охране и восстановлению водных объектов. Правовому регулированию подлежат различные виды использования (питьевое и хозяйственно-бытовое водоснабжение, судоходство, орошение и т.д.) как естественных (реки, озера, моря), так и искусственных водных объектов (каналы, водохранилища, пруды). Нормы водного права содержатся в международных договорах, законах, подзаконных актах, в судебных прецедентах, в обычаях. Таковы источники водного права.

Приведем содержание крупных разделов монографии:

1. Основы водного права (история права, источники, роль собственности, проблемы права земли водного фонда и водоохранные зоны);

2. Водные объекты и виды их использования (правовой режим водоемов и водостоков, право пользования морскими водами, ледники и воды горных областей, виды использования водных объектов);

3. Правовая охрана водных объектов: система и направления (понятие правовой охраны, водоохранные требования, особо охраняемые водные объекты, охрана малых рек, городских и пригородных вод);

4. Правовые проблемы управления водным хозяйством России (система управления, бассейновые принципы, финансовые механизмы, возмещение потерь, мониторинг, противодействие нарушениям);

5. Юридическая ответственность за нарушения водного законодательства (понятие юридической ответственности, уголовная, административная, имущественная, дисциплинарная ответственность);

6. Правовое регулирование водных отношений за рубежом (англо-американская и западно-европейские модели, опыт Восточной Европы, СНГ, стран Азии и Африки, общие актуальные проблемы);

7. Международный правовой режим водных объектов (международное право, защита морской среды, договоренности по отдельным морским бассейнам, трансграничное приморье, международное речное право, охрана ресурсов Арктической зоны).

Список использованной литературы занимает 354-362 с.

Для монографии характерен *тщательный правовой анализ*.

В целом, это – полезная книга перспективного ученого-юриста с анализом большого числа источников информации и особенно российской законодательной базы.

Первые 5 глав последовательно и с иллюстративными примерами раскрывают положения и проблемы применения «Водного кодекса Российской Федерации» (2006 г.), а также последующих смежных законов и подведомственных актов. Сам «Водный кодекс» и комментарии к нему имеются в Интернете, будучи доступными в регионах России, где имеются источники воды и ее нерациональное использование, что далее вызывает необходимость тех или иных регулирующих мер в отношении нарушителей экологического водопользования. Обсуждаемая малотиражная книга менее доступна для российской глубинки и будет, скорее всего, читаться управленцами, юристами и экономистами прежде Москвы, Петербурга и ряда других крупных городов России.

По мере изложения, автор вынужден касаться сложных нерешенных проблем взаимоотношений федерального центра и региональной (муниципальной власти).

«Болевой точкой» российского водного хозяйства является *сильный износ* (60-70%) очистных сооружений водоканалов. Такие предприятия принимают на очистку сбросы, но их не очищают до нужных нормативов. В финансовом отношении у них нет возможностей модернизации оборудования (с. 142). Здесь нормы права для рационального водопользования России мало что могут изменить к лучшему.

Показательно, что по «Водному кодексу» (2006 г.) в РФ введена исключительная государственная собственность на все водные объекты, кроме

прудов и обводненных карьеров. В федеральной собственности даже небольшие реки, к которым не допущены муниципалитеты (с. 157).

Соотношение полномочий и регулирующих функции органов государственной власти Центра, регионов и местных органов власти приводятся в гл. 4 (с. 171-176). При этом автор более симпатизирует децентрализованной системе с повышением роли регионов, упоминая опыт США, где основные собственники – штаты.

С водными ресурсами в России примерно такая же ситуация, как с недрами (в том числе подземные воды).

Именно это должен сказать автор, работающий помощником ректора Российского государственного геологоразведочного университета (РГГРУ).

Так, Россия и Канада – два крупнейших по территории и минеральным запасам государства со схожими климатическими условиями. Оба государства с федеративным устройством. Однако уровень жизни и недропользования в Канаде находятся на более высоком уровне. *Недра в России в основном относятся к федеральному уровню управления* (ст. 3, 4, 10.1 Закона РФ «О недрах»), а роль субъектов федерации – заниженная. *В Канаде в федеральной собственности находится лишь около 1% запасов полезных ископаемых, а около 94% запасов являются собственностью 10 провинций и 3 территорий.* Более того, 5% запасов находятся в частной собственности (там же, с. 76).

В России доходы от налогов на добычу полезных ископаемых поступают в федеральный бюджет, а в Канаде значительная часть рентных доходов аккумулируется в регионах. Такая *региональная собственность на природные ресурсы*, их эффективное рациональное использование позволяют субъектам федерации Канады получать высокий стабильный доход и расходовать его по собственному усмотрению, что способствует росту промышленного развития и благосостояния населения. Особо богатые минеральными ресурсами провинции Альберта, Онтарио, Британская Колумбия не нуждаются в трансфертах федерального центра, а наоборот являются регионами донорами.

Принимаемые в России нормативные акты (кодексы, законы, указы) всегда имеют большие недостатки уже на стадии *избранных парадигм* (как базовых законодательных основ).

Поскольку часто указаны обязанности государства за выполнение определенных стадий использования природных ресурсов, то по итогам проведенной в 2004 г. административной реформы *часть важных функций* не получает структурного оформления в системе Минприроды РФ и подведомственных федеральных Агентств. В ходе хозяйственной практики в России при реализации даже добротных правовых норм (даже вне известной коррупционной составляющей) теряется экономическая эффективность.

Так, схожая по природным условиям Канада является лидером по числу озер – их около 4 млн. Страна имеет густую сеть рек. Гидроресурсы Канады отличаются дешевизной. Стоимость канадской воды в 4 раза меньше, чем в Европе. ТЭЦ в провинции Альберте не платят ни за забор, ни за сброс отработанной воды (с. 239).

Канадское водное законодательство (Закон о воде 1985 г. и др.) решает общие вопросы управления, использования и охраны водных ресурсов путем подписания федерально-провинциальных соглашений и по отдельным видам вод. Как и в США большую роль исполняют водные законы субъектов федерации

Канады, что создает основу для наполнения статей бюджетов регионов и их самостоятельного использования. После 1986 г. в Канаде вводятся более жесткие штрафы, уголовные санкции и др.

Достоинством книги является детальное описание зарубежного опыта, что занимает почти ¼ часть монографии (с. 228-302). Автор отмечает более «высокий уровень» зарубежного законодательства, особенно в рамках «бассейнового подхода» к постановке и решения водных проблем (с. 303). В мире растет роль саморегулирования в этой сфере хозяйственной и водоохранной деятельности с участием Ассоциаций водопользователей.

В Водной стратегии России до 2020 г. намечено создать дееспособные бассейновые советы и дать им важные регулирующие функции. Это как бы шаг к новой водохозяйственной политике России.

В условиях нарастающих в стране и мире крупных природных и техногенных катастроф вызывает особый интерес параграф 6 гл. 4 «Меры противодействия негативному воздействию вод» (с. 209-213). Это – тематика, относящаяся к «безопасности жизнедеятельности» и «чрезвычайным ситуациям». Жаль, что такой раздел оказался «тезисным» и автор не стал раскрывать организационные и правовые методы организации и деятельности специальных временных органов (штабов) для скорейшего устранения неожиданных масштабных бедствий.

Россия в настоящее время очень нуждается в моральной и правовой поддержке со стороны науки.

Есть некоторые новые события и даже достижения, нуждающиеся в специальных комментариях правоведов.

В этой связи полезно обратить внимание на прошедший в Госдуме второе чтение, но отложенный на неопределенное время в ноябре 2010 г. законопроект №294554-5 «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». РАО в основном образуются в атомной промышленности в системе ГК «Росатом», но радиоактивные вещества широко используются в машиностроении, медицине, химических технологиях и др. Есть сходные по отравляющим эффектам иные жидкие отходы (нефтяные, химические, биотехнологические и др.).

Дело в том, что такие отходы могут быть жидкими и особо быстро реагировать с водой.

Данный законопроект предусматривает создание единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами, основными субъектами которой являются ГК «Росатом» (и его компании, в том числе иностранные) и «Национальный оператор», который должен контролировать процессы образования таких опасных отходов, их сбор и переработку, утилизацию и захоронение в приемлемых геологических образованиях (пустотах, замкнутых горизонтах и др.).

По закону «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г. №170-ФЗ в России создается территориальная сеть пунктов долговременного захоронения РАО. В соответствии со ст. 13 п. 4 указанного законопроекта об обращении с РАО: «Выполнение работ по сооружению и эксплуатации пунктов захоронения радиоактивных отходов в глубоких геологических формациях и в глубоких геологических горизонтах, а также их закрытию, осуществляется в

соответствии в разрешениями (лицензиями) на пользование недрами, выдаваемыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах».

Для нашего читателя можно сказать, что нарастающее многообразное загрязнение окружающей среды именно жидкими особо опасными отходами (включая РАО) требует создания *единой территориальной сети* Пунктов их захоронения. Тема выходит за пределы лишь атомной промышленности. Это предложение требует дополнительного исследования и обсуждения в Госдуме и Совете Федерации с целью совершенствования российского законодательства.

Таким образом, есть ряд направлений организации более рационального водопользования (в том числе в рамках развития рыбной аквакультуры) в России, которые требуют продолжения анализа.

*Работа Д.О. Сивакова заслуживает положительной оценки.*

Рецензент получил монографию Д.О. Сивакова лично от него. В силу особой важности чистой воды для нашей жизнедеятельности и сохранения в допустимых пределах наступающего загрязнения среды обитания животных и растений, я согласился на написание *рецензии* для научного журнала «Вопросы рыболовства». Меня обязывает длительный опыт работы в рыбной отрасли и в ОАО «ВНИЭРХ» (13 лет).

В 1998 г. мне попала информация о загрязнении тяжелыми металлами добываемой в дельте Волги осетровой икры. Превышение допустимых норм было в такой степени (например, в 5-10 раз), что я сказал сам себе: «Далее старайся избегать есть черную икру, в том числе в театральных буфетах!» Некоторое время я полагал, что мне нужно больше есть «чистой» морской рыбы.

К 2010 г. было прочитано уже немало новой информации о загрязнении вод Мирового океана и морской рыбы (сардины, акулы и др.) и личные тревоги лишь усилились.

По ходу работ во ВНИЭРХе приходилось обращаться к норвежской практике искусственного выращивания семги и форели в фьордах и озерах этой северной страны с высокой общей культурой и развитым рыбохозяйственным и внешнеторговым законодательством. Факты таковы, что нынче также полезно избегать потреблять такую аквакультурную норвежскую продукцию. Были и сообщения из США, что насыщенную гормонами роста форель и семгу не рекомендуется есть беременным женщинам.

В повседневной московской жизни тревожит и качество питьевой воды, хотя я живу в районе относительного благополучного Юго-Запада г. Москвы, куда вода доставляется из водохранилищ запада Московской области.

Учитывая сказанное, надо отметить, что ныне формируется не только «экологическое», но и новое «военное» мышление.

Получив от Д.О. Сивакова его «синюю книгу» и полистав страницы, я был вынужден сразу отметить рост угроз жизни и биологическому разнообразию на Земле, которые в ближайшие десятилетия будут лишь нарастать в силу роста населения Земли и идущему промышленному развитию, в котором игнорируется роль чистой воды. Далее в ходе обмена мнениями мне пришлось ему признаться, что не вижу возможностей *правового (и мирного) решения таких экологических проблем*.

Кажется, решение проблемы «глобальной чистой воды» — это «скорые силовые военные решения» за доступ и монополию на источники чистой воды

(пример, с озером Байкал и др.). Понимаю, что пишу рецензию не в журнал «Военная мысль» Минобороны РФ.

В чем же мои новые тревоги?

Согласно последним исследованиям «Worldwatch Institute», более 50%, живых организмов и особенно морской рыбы, населяющих воды Мирового океана пребывают на грани полного исчезновения и уничтожения. Единственный способ спасения морских жителей ученые видят в создании, так называемых, «морских национальных парков». Быстро идет процесс закисления вод Мирового океана с гибелью многих видов морских водорослей, являющихся сегодня важным поставщиком атмосферного кислорода.

Сегодня под угрозой полного вымирания почти 16 тыс. видов животных и растений. Четверть всех животных и растений может исчезнуть с лица Земли уже в ближайшие десятилетия из-за серьезных изменений климата. Нарастают масштабы химического отравления среды обитания животного и растительного мира. Видовое разнообразие сокращается очень быстрыми темпами. Сегодня мы являемся свидетелями массового вымирания видов животных и растений. Процесс вымирания идет примерно в сто или тысячу раз быстрее, чем в прошлом. Причем одним из находящихся под угрозой видов являемся мы сами, люди.

Мир с его цивилизационными ценностями и нормами права резко меняется. *То, что 50 лет казалось немыслимым, сегодня становится стратегией дальнейшего развития на Земле, однако не для «всех», а для «избранных».*

Первыми бьют тревогу ученые-климатологи, биологи, химики, социологи. На закрытии прошедшей в марте 2009 г. в Копенгагене Международной научной конференции по изменению климата Г.Й. Шельнхубер заявил, что при повышении среднегодовой температуры на Земле на 5 градусов по шкале Цельсия должен серьезно подниматься вопрос о сокращении численности жителей Земли. «Это, конечно, очень циничное заявление, но настоящий триумф науки и ее реальное достижение заключается в том, что мы смогли назвать допустимые пределы вместимости Земли», – сказал Шельнхубер. – Оказалось, что на нашей планете должно проживать не более миллиарда человек». Мнение директора Потсдамского института изучения климатических изменений, много лет консультирующего представителей правительств разных стран, в том числе участников G8, примечательно (см. <http://www.newsland.ru/News/Detail/id/349447/cat/42/>).

Зафиксированные учеными тревожные природные процессы прямо обусловлены ростом населения планеты и бурным промышленным развитием, а не какими-то неясными, например, геофизическими, природными планетарными процессами.

Здесь должен отметить цикл своих «военно-биологических» публикаций из-за роста угроз тайной биологической войны с использованием новейшего генно-инженерного биологического оружия. По-своему пригодился длительный опыт научной работы в ВПК СССР (15 лет). В этой связи отсылаю читателей к моему мартовскому (2010 г.) докладу в Институте динамического консерватизма: «Военно-биологические угрозы России» (см.: [www.dynacon.ru/content/articles/385/](http://www.dynacon.ru/content/articles/385/)).

К началу XXI в. усилился специфический интерес военных к ускоренному развитию биологии, не только как науки о жизни, но и о том, как можно эффективно и избирательно поражать население геополитического противника и

разрушать природную среду его обитания. Так, тайный агротерроризм может существенно ослабить не только сельское хозяйство страны-конкурента, но негативно отразиться на общем промышленном потенциале и вызвать внутривнутриполитическую дестабилизацию в регионе.

Новым биологическим оружием уже становятся «обычные» продукты питания, косметика и др. Здесь показательны достижения генетиков США по созданию пищевой кукурузы с имплантированным геном женского бесплодия для поставок кукурузных продуктов в бедные страны Африки. Опасны новые инфекционные биопрепараты США и других стран генно-инженерного поколения, поскольку в отношении них в развивающемся мире (Африка, Азия и др.) нет нужных лекарств (антибиотики – бессильны).

*Военно-ориентированная наука достигает вершины своего развития, когда именно наука о жизни становится наукой о смерти и, соответственно, важнейшим средством войны.*

Отсюда тезис о наступлении эры мировых геноцидных войн.

Более развернутый политологический и военный анализ дается в моей книге «Генетическая бомба. Тайные сценарии наукоемкого биотерроризма» (М.: Белые Альвы, 2008, 384 с.).

Кажется, именно на этой *силовой* и позже *новой правовой основе* вскоре изменится парадигма мирового цивилизационного развития – устойчивого, не столь огромного по народонаселению, экологического, с большим биологическим разнообразием, с обилием на Земле чистой питьевой воды, с безопасной для здоровья разнообразной рыбой в Рейне, Дунае, Волге, других многочисленных реках и озерах Европы и Азии.

Но сохранится ли наша Россия в скорой мировой цивилизационной перестройке?

Ведь, даже в мирное время после 1991 г. что-то не *то* происходит в нашей демографии, экономике, политике, военном деле, культуре и др.

**Review of the Russian monograph on Water legislation in Russia and foreign states /**

*D.O. Sivakov*

© 2011 y. Yu.A. Bobylov

*Russian State Geological Prospecting University*