НОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

(Рецензия на книгу: Сиваков Д. О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: монография. М., 2012. 352 с.)

КУЗНЕЦОВ ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: kuznetsov_v_i@mail.ru

Монография «Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности», автором которой является ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Д. О. Сиваков, рассматривается с позиции оценки в нем роли государства в управлении водохозяйственной деятельностью. Поддерживается предпринятый ученым пересмотр понятийного аппарата водного законодательства через призму предлагаемой легализации понятия «водохозяйственная деятельность». Заслуживает внимания авторский вывод, вытекающий из сопоставления практического опыта управления водными объектами в ряде зарубежных стран. При этом основной упор делается на исполнение публичных функций негосударственными организациями и объединениями субъектов водных отношений. В то же время автор монографии ограничился простым перечислением полномочий некоторых государственных органов в сфере водного хозяйства, что явно недостаточно для формирования целостной картины тенденций правового регулирования водохозяйственной деятельности.

Ключевые слова: водные ресурсы, водное законодательство, водное хозяйство, водное право, водохозяйственная деятельность, водоресурсные потребности, государственное управление, органы исполнительной власти, режим водных объектов, водохозяйственный комплекс.

NEW STUDY IN THE SPHERE OF WATER-RELATED ACTIVITIES

(Review of D. O. Sivakov's monograph "Tendencies in Legal Regulation of Water-Related Activities". Moscow, 2012. 352 p.)

V. I. KUZNETSOV, senior research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of law
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: kuznetsov_v_i@mail.ru

The article is the review of D. O. Sivakov's monograph "Tendencies in Legal Regulation of Water-Related Activities". D. O. Sivakov is a leading research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, a specialist and author of researches in the sphere of water and environmental legislation. The author analyses the study under review from the perspective how this study assesses the role of the state in the water resources management. The author supports the reexamination by D. O. Sivakov of the conceptual framework of the water legislation through the lens of proposed legalization of the "water-related activities" concept. The author's conclusion resulting from the comparison of practical experience in water bodies' management in a number of foreign countries is worth noticing. As such, the author focuses on the public services by non-governmental organizations and entities of the parties to the water relations. In his study the author confines himself to a simple enumeration of powers of some state bodies in the water services sphere, which is evidently not enough for building a holistic picture of tendencies in the legal regulation of water-related activities.

Keywords: water resources, water legislation, water industry, water law, water-related activities, water-resource needs, state management, executive authorities, regime of bodies of water, water resources utilization system.

DOI: 10.12737/14318

Проведенные исследования в рассматриваемой работе направлены на переосмысление роли хозяйственной деятельности по использова-

нию водных ресурсов Российской Федерации. В отличие от распространенной парадигмы водного права, в основе которой лежит индустриальная потре-

бительская составляющая водопользования, автор базируется на понимании необходимости перехода к интенсивному пути развития водного хозяйства с учетом экологического аспекта.

Право создает посредством своих норм целостное правовое воздействие на поведение субъектов. В этом смысле, как справедливо указывает Д. О. Сиваков, водохозяйственная деятельность представляет собой регулируемые правом отношения по изучению, использованию, охране (включая восстановление) водных объектов, а также по предотвращению и ликвидации последствий негативных воздействий вод¹. Автор рассматривает водохозяйственную деятельность с институциональной точки зрения. Исследуются основные, системообразующие, с его точки зрения, элементы, такие как понятийный аппарат водного хозяйства (гл. 1), правовой режим водных объектов (гл. 2), субъекты водохозяйственной деятельности (гл. 3) и некоторые другие. Главная идея, на наш взгляд, состоит в том, что целостность названного правового института строится на родовом понятии «водохозяйственная деятельность». Это ключевая, принципиальная позиция.

В целом научная новизна представленной работы заключается в комплексном исследовании актуальных институтов водного права в условиях проходящих процессов глобализации и развивающегося кризиса мировой экономической системы. В работе прослежена эволюция появления и развития понятия «водохозяйственная деятельность» и формирующегося в Российской Федерации соответствующего института водного права. Кроме того, представлены результаты сравнительного анализа некоторых институтов водного права ряда зарубежных стран.

Рецензируемая книга — не первая работа автора по данной проблематике². В одном ряду с ней следует также рассматривать и статью «Целостный правовой взгляд на водохозяйственную деятельность и актуальные вопросы борьбы с коррупцией»³, и ряд других исследований. Тем не менее, рассматриваемая монография является обобщающим материалом, который послужит основой для дальнейших исследований по многим отраслевым вопросам регулирования водохозяйственной деятельности. Книга является ответом на вызов современности, закрепленный в Водной стратегии Российской Федерации⁴.

¹ См.: Сиваков Д. О. Водное право: учеб.-практ. пособие. М., 2007.

² См., например: Боголюбов С. А., Сиваков Д. О. Водное законодательство в вопросах и ответах: науч.-практ. пособие. М., 2009; Сиваков Д. О. Указ. соч.

³ См.: Боголюбов С. А., Золотова О. А., Сиваков Д. О. Водное законодательство и экологические вызовы: сб. матер. науч.-практ. конф. М., 2012. С. 262.

⁴ Утв. распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р.

Книга имеет традиционную структуру (содержит восемь глав, введение, заключение и перечень научной отечественной и зарубежной литературы). Среди многих проблем, анализируемых в монографии, рассмотрены способы и формы участия государства и общества в управлении водными объектами, состав и структура органов государственного управления в этой сфере. Основы государственного управления водохозяйственной деятельностью специально рассмотрены в гл. 3 «Многообразие субъектов водохозяйственной деятельности». Отметим, что такое название, на наш взгляд, необоснованно снижает значение органов государственной власти и органов местного самоуправления в регулировании водохозяйственной деятельности. Во-первых, из того отмеченного в Стратегии факта, что Российская Федерация является одним из самых обеспеченных водными ресурсами государств в мире, прямо следует необходимость государственного контроля функционирования одного из крупнейших в мире водохозяйственных комплексов. Во-вторых, несмотря на то, что, по оценке Правительства РФ, названный комплекс позволяет в целом эффективно обеспечивать текущие водоресурсные потребности России, экономика страны в будущем неизбежно потребует увеличения гарантированного объема потребляемых обществом водных ресурсов. В-третьих, Стратегия связывает развитие водохозяйственного комплекса не только с направлениями инновационного социально ориентированного экономического развития Российской Федерации, отраженными в Концепции социально-экономического развития, но и с развитием стратегического и оперативного управления, планирования водохозяйственной деятельности и решением в этой связи задачи совершенствования существующих и создания новых организационных механизмов управления в водном хозяйстве.

Следует указать, что реализация положений Стратегии является одним из основных направлений деятельности Министерства природных ресурсов и экологии РФ, а также министерств экономического развития, сельского хозяйства, транспорта, энергетики и промышленности и торговли с участием иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти. При этом Стратегия связывает это с рациональным использованием, восстановлением и охраной водных объектов и их водных ресурсов, предотвращением негативного воздействия вод, развитием водохозяйственного комплекса.

Сказанное находит подтверждение в реальной действительности. Так, одной из главных причин трагедии, произошедшей в 2012 г. в г. Крымск Краснодарского края, стало несоответствие уровня и качества готовности властных органов к управлению водохозяйственной деятельностью и осуществлению государственного и муниципального надзора (кон-

троля). В результате анализа причин и условий этого события⁵ Указом Президента РФ от 17 июля 2012 г. № 1015 «О мерах по ликвидации последствий стихийного бедствия — наводнения в Краснодарском крае» предусматривался ряд мероприятий, направленных на ликвидацию последствий. Пунктом 16 Указа федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления предписывалось организовать взаимодействие с общественными организациями и иными институтами гражданского общества и привлечь их на постоянной основе к работе по ликвидации последствий стихийного бедствия и оказанию помощи населению.

Случившиеся трагедии в г. Крымск Краснодарского края (2012 г.) и на р. Амур (2013 г.) подтверждают сформулированный в Стратегии тезис: развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации является одним из ключевых факторов обеспечения экономического благополучия и социальной стабильности, национальной безопасности страны и реализации конституционных прав граждан.

⁵ Следует отметить, что наводнения на Черноморском побережье — далеко не редкое явление. Наводнения были отмечены в 1910, 1930, 1938, 1940, 1945, 1956, 1960, 1955, 1969, 1972, 1977, 1980, 1982, 1987, 1991, 2002, 2010—2012 гг. В целом катастрофические наводнения на тех или иных реках Черноморского побережья повторяются не реже чем через два-три года (подробнее см.: Причины наводнения в Крымске. URL: <http://www.ibgts.ru>).

дан на благоприятную окружающую среду. «Наводнения будут еще более рекордными, засухи будут, — прогнозирует В. Данилов-Данильян. — Наводнения будут случаться чаще, в том числе там, где о них не очень-то заботились, где они совсем были редкостью»⁶.

Отсутствие в книге специальной главы, посвященной подробному анализу названной проблемы в сопоставлении со способами ее разрешения в зарубежных странах, представляется определенным пробелом в проведенном исследовании. В целом, выдвигая и обосновывая необходимость юридического закрепления водохозяйственных отношений в качестве правовой реальности, исследуя их специфику в рассматриваемой работе, следует отметить ее итоговый характер, завершающий определенный творческий этап в судьбе автора. Выдвинутые в монографическом исследовании теоретические выводы и предлагаемые практические предложения представляются вполне обоснованными.

Сказанное не влияет на общую положительную оценку книги Д. О. Сивакова, а предложенные суждения и усовершенствования могут быть успешно использованы в практической деятельности преподавателей, научных работников, занимающихся вопросами правового регулирования сферы водных отношений, а также государственных и муниципальных служащих.

⁶ Амурский потоп и бивни мамонта: как это связано. URL: <http://www.vesti.ru/doc>.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Амурский потоп и бивни мамонта: как это связано. URL: <http://www.vesti.ru/doc>.
 Боголюбов С. А., Золотова О. А., Сиваков Д. О. Водное законодательство и экологические вызовы: сб. матер. науч.-практ. конф. М., 2012.
 Боголюбов С. А., Сиваков Д. О. Водное законодательство в вопросах и ответах: науч.-практ. пособие. М., 2009.
 Причины наводнения в Крымске. URL: <http://www.ibgts.ru>.
 Сиваков Д. О. Водное право: учеб.-практ. пособие. М., 2007.

REFERENCES

- Amurskiy potop i bivni mamonta: kak eto svyazano. URL: <http://www.vesti.ru/doc>.
 Bogolyubov S. A., Zolotova O. A., Sivakov D. O. Vodnoe zakonodatel'stvo i ekologicheskie vyzovy: sb. mater. nauch.-prakt. konf. M., 2012.
 Bogolyubov S. A., Sivakov D. O. Vodnoe zakonodatel'stvo v voprosakh i otvetakh: nauch.-prakt. posobie. M., 2009.
 Prichiny navodneniya v Krymske. URL: <http://www.ibgts.ru>.
 Sivakov D. O. Vodnoe pravo: ucheb.-prakt. posobie. M., 2007.