

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

dront.ru

г. Н. Новгород

18.05.2005

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

экспертной комиссии общественной экологической экспертизы
материалов проекта Водного Кодекса Российской Федерации

Экспертная комиссия общественной экологической экспертизы материалов проекта
Водного Кодекса Российской Федерации в составе:

Руководитель экспертной комиссии: *А.А. Каюмов, исполнительный директор
Экологического
Центра «Дронт»*

Ответственный секретарь: *О.В. Чеботарёва, юрист Экологического центра «Дронт»*

Члены экспертной комиссии:

1. Каюмов А.А. — исполнительный директор Экологического центра «Дронт»
2. Колпакова Е.С. — координатор общественного движения в защиту Волги «Поможем реке» и Российской Сети Рек, Экологический центр «Дронт»
3. Русанов А.В. — президент некоммерческой организации Природоохранный фонд «Верховье»

рассмотрела представленные на общественную экологическую экспертизу материалы
проекта Водного кодекса Российской Федерации

На экспертизу были представлены следующие материалы:

1. Проект Водного кодекса Российской Федерации
2. Экспертное заключение по проекту Водного Кодекса Российской Федерации доктора биологических наук, проф., советника РАН Яблокова А. В.
3. Экспертное заключение по проекту Водного Кодекса Российской Федерации кандидата юридических наук, координатора Программы МСоЭС «Общественность и оценки воздействия»,
руководителя Агентства «ЭКОТЕРРА» Гришина Н.Н.

ХАРАКТЕРИСТИКА ОБЪЕКТА ЭКСПЕРТИЗЫ

На общественную экологическую экспертизу представлен проект Водного Кодекса
Российской Федерации.

Его содержание:

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе

Статья 2. Основные принципы водного законодательства

Статья 3. Отношения, регулируемые водным законодательством

Статья 4. Водное законодательство

Статья 5. Объекты водных отношений

Статья 6. Виды водных объектов

Статья 7. Субъекты водных отношений

Глава 2. Право собственности и иные права на водные объекты

Статья 8. Право собственности на водные объекты

Статья 9. Ограничения оборотоспособности водных объектов

Статья 10. Право собственности граждан и юридических лиц на обособленные водные объекты

Статья 11. Права пользования водными объектами

Глава 3. Виды пользования водными объектами

Статья 12. Общее водопользование

Статья 13. Особое пользование водными объектами

Статья 14. Специальное водопользование

Глава 4. Возникновение права пользования водными объектами

Статья 15. Основания возникновения права пользования водными объектами

Статья 16. Договор водопользования

Статья 17. Решение о предоставлении водного объекта в пользование

Статья 18. Договор передачи права пользования водным объектом

Статья 19. Переход права пользования водным объектом

Глава 5. Условия, заключение, изменение и расторжение договора водопользования

Статья 20. Существенные условия договора водопользования

Статья 21. Срок действия договора водопользования

Статья 22. Права водопользователя

Статья 23. Обязанности водопользователя

Статья 24. Права контрагента водопользователя

Статья 25. Обязанности контрагента водопользователя

Статья 26. Порядок заключения договора водопользования

Статья 27. Изменение условий договора водопользования, расторжение договора водопользования

Статья 28. Признание договора водопользования недействительным

Статья 29. Ответственность сторон по договору водопользования

Глава 6. Содержание и порядок принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование

Статья 30. Органы, уполномоченные принимать решение о предоставлении водного объекта в пользование

Статья 31. Содержание решения о предоставлении водного объекта в пользование

Статья 32. Порядок принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование

Глава 7. Приостановление пользования водным объектом, ограничение и прекращение права пользования водным объектом

Статья 33. Приостановление пользования водным объектом, ограничение права пользования водным объектом

Статья 34. Порядок приостановления пользования водным объектом и ограничения права пользования водным объектом

Статья 35. Прекращение права пользования водным объектом

Статья 36. Прекращение права пользования водным объектом по требованию уполномоченного

Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти

Статья 37. Прекращение права пользования водным объектом при отказе водопользователя от этого права

Статья 38. Последствия прекращения права пользования водным объектом

Глава 8. Управление в области использования и охраны водных объектов

Статья 39. Бассейновые советы

Статья 40. Государственный мониторинг водных объектов

Статья 41. Государственный водный реестр

Статья 42. Гидрографическое и водохозяйственное районирование территории Российской Федерации

Статья 43. Схемы комплексного использования и охраны водных объектов

Статья 44. Резервирование источников питьевого водоснабжения

Статья 45. Нормирование допустимых воздействий на водные объекты

Статья 46. Государственный надзор за использованием и охраной водных объектов

Глава 9. Требования к использованию водных объектов

Статья 47. Основные требования к использованию водных объектов

Статья 48. Использование водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения

Статья 49. Использование водных объектов для сброса сточных и дренажных вод

Статья 50. Использование водохранилищ

Статья 51. Использование водных объектов для нужд транспорта

Статья 52. Использование водных объектов для лесосплава

Статья 53. Использование водных объектов для целей рекреации

Статья 54. Использование водных объектов для обеспечения пожарной безопасности

Глава 10. Охрана водных объектов

Статья 55. Основные требования к охране водных объектов

Статья 56. Охрана водных объектов от загрязнения и засорения

Статья 57. Охрана болот от загрязнения и засорения

Статья 58. Охрана ледников и снежников от загрязнения и засорения

Статья 59. Охрана подземных водных объектов

Статья 60. Водоохранные зоны водных объектов и прибрежные защитные полосы

Статья 61. Охрана лесов водоохранных зон водных объектов

Статья 62. Округа и зоны санитарной охраны

Статья 63. Охрана прибрежных морских территорий Российской Федерации

Статья 64. Особо охраняемые водные объекты

Статья 65. Охрана водных объектов при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации хозяйственных и других объектов

Статья 66. Охрана водных объектов при ведении работ

Статья 67. Охрана водных объектов при их использовании для нужд энергетики

Статья 68. Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций на водных объектах, предупреждение и ликвидация последствий вредного воздействия вод

Глава 11. Платность использования водных объектов

Статья 69. Принципы экономического регулирования использования и охраны водных объектов

Статья 70. Плата за пользование водными объектами

Глава 12. Ответственность за нарушение водного законодательства

Статья 71. Административная и уголовная ответственность за нарушение водного законодательства

Статья 72. Возмещение вреда, причиненного нарушением водного законодательства

СОЦИАЛЬНАЯ ОЦЕНКА ОБЪЕКТА ЭКСПЕРТИЗЫ

На общественную экологическую экспертизу не было представлено материалов информирования общественности, которая предусмотрена ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды» («обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц»), ст. 3 ФЗ «Об экологической экспертизе», а также Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (утв. Приказом Госкомэкологии РФ N 372 от 16.05.2000 г.).

ПРАВОВАЯ ОЦЕНКА РАССМОТРЕННЫХ МАТЕРИАЛОВ

При рассмотрении объекта экспертизы члены экспертной комиссии общественной экологической экспертизы применяли правовые нормы следующих законодательных и нормативных документов:

1. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (введена в действие Постановлением Правительства РФ N 331 от 13 апреля 1993 года).
2. Рамочные водные директивы ЕС (N 2000/60/ЕС от 23.10.2000).
3. Федеральный Закон РФ «Об охране окружающей среды» от 10.01.02 г. N 7-ФЗ.
4. Федеральный закон РФ «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 г. N 174-ФЗ (с изменениями на 15 апреля 1998 г.).
5. Федеральный Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.99 г. N 52-ФЗ.
6. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.95 г. N 33-ФЗ.
7. «Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации», утверждено Приказом Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 г. N 372 (зарегистрировано в Минюсте РФ 04.07.2000 г. за N 2302).
8. «Положение о водоохраных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах», утверждено Постановлением Правительства РФ от 23.11.96 г. N 1404.

По результатам рассмотрения проектные материалы не соответствуют требованиям следующих нормативных правовых актов Российской Федерации:

ФЗ РФ «Об охране окружающей среды», ФЗ РФ «Об экологической экспертизе», Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (утв. Приказом Госкомэкологии N 372 от 16.05.2000 г.) в части информирования заинтересованной общественности, чем нарушено их право «на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды», закрепленное российским законодательством.

ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ (ПОСТАТЕЙНЫЕ):

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе

1. Согласно проекту Водного кодекса «обособленный водный объект — поверхностный непроточный естественный или искусственный замкнутый водоем, не имеющий гидравлической

связи с другими поверхностными водными объектами». Все естественные природные объекты имеют ту или иную связь с иными элементами гидросферы. Речь может идти лишь об искусственных обособленных водных объектах. Поэтому необходимо слова «естественный или искусственный» заменить на слово «искусственный».

2. Непонятно определение: «бассейн водного объекта — водосборные площади гидравлически

связанных поверхностных водных объектов, главный из которых впадает в озеро или море». Получается, что в соответствии с этим определением, например, озеро Байкал (не впадающее в озеро или море) не имеет своего бассейна? Данное определение необходимо прояснить. Например, в Рамочной водной директиве ЕС (N 2000/60/ЕС от 23.10.2000) «речной бассейн» (частный случай «бассейна водного объекта») определяется как «территория земли, с которой весь поверхностный поток течет через ряд ручьев, рек и, возможно, озер в море при устье или дельте одной реки» (Статья 2, Определения, п. 13). Еще более понятно и просто этот термин определялся Советским энциклопедическим словарём: «бассейн речной — часть земной поверхности, с которой сток воды поступает в речную систему» («Советский энциклопедический словарь», М., «Советская энциклопедия», 1983).

Как вариант предлагается заменить слова «бассейн водного объекта — водосборные площади гидравлически связанных поверхностных водных объектов, главный из которых впадает в озеро или море» на «бассейн водного объекта — его водосборная территория, включающая гидравлически связанные поверхностные водные объекты».

3. Не включены понятия «бассейновый совет» и «бассейновые соглашения» (то же касается статьи 2 «Основные принципы»), хотя понятие «бассейновый совет» используется

в тексте и в его компетенцию (статья 42) включены лишь рекомендательные функции. В то же время одним из основных инструментов управления водными ресурсами в речных бассейнах в настоящее время является бассейновое соглашение. Не включение бассейнового соглашения в регламент Водного кодекса РФ означает, что решение проблем управления и охраны водных ресурсов бассейнов оказывается безнадзорным. Необходимо предусмотреть меры, упорядочивающие процедуру выработки бассейновых соглашений, в которых задействованы механизмы взаимной заинтересованности сторон. Также в статье 1 отсутствуют определения многих иных важных понятий, используемых в тексте, таких как, «бечевник», «водные отношения», «водные биологические ресурсы», «водоохранная зона», «водопользователь», «контрагент водопользователя», «общее водопользование», «специальное водопользование», «особое водопользование» и ряд других. Необходимо дополнить статью в соответствии с употребляемой в тексте проекта терминологией.

4. В статье даются основные используемые понятия, в том числе — «использование водных объектов (водопользование)». В перечне субъектов отношений не указаны предприниматели без образования юридического лица, которые, с одной стороны, не могут выступать в правоотношениях как просто граждане (так как выполняют функцию организации), но и не являются юридическими лицами. Предлагается в данную статью (и далее по тексту кодекса) добавить, изложив окончание этого понятия следующим образом: «¹ граждан, юридических лиц, предпринимателей без образования юридического лица».

5. В определениях ст.1 и далее в тексте проекта Водного кодекса не отражено, что водные объекты бывают постоянными и временными. Предлагается фразу «водный объект — сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах,

имеющее границы, объем и черты водного режима» изменить и внести в текст статьи в следующей редакции: «водный объект — постоянное или временное сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима».

Статья 2. Основные принципы водного законодательства

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (Статья 15, пункт 4)

«Общепризнанные

принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации

являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Российская Федерация является Стороной ЕЭК ООН Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, вступившей в силу 6 октября 1996г. В соответствии Конвенцией, Стороны руководствуются принципом «загрязнитель платит», в соответствии с которым расходы, связанные с мерами по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения,

покрываются загрязнителем;» (Статья 2, пункт 5 b) Конвенции). Предлагается этот принцип записать в Статью 2 Водного кодекса (Основные принципы водного законодательства),

тем самым, усилив достаточно аморфный последний параграф этой статьи.

2. В проекте Водного кодекса говорится о бассейновом подходе, как об одном из основных принципов (статья 2), однако его реализация в конкретных положениях и статьях Кодекса является нечеткой и декларативной. В этом новый Водный кодекс не в лучшую сторону отличается от действующего, в соответствии с которым:

— **территориальные органы (специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной водного фонда) включают бассейновые органы,**

осуществляющие государственное управление в области использования и охраны водных

объектов в пределах бассейна водного объекта, и органы управления, осуществляющие

государственное управление в области использования и охраны водных объектов на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (статья 73).

— производится подготовка, заключение и реализация бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов (статья 74).

— детализируются бассейновые соглашения, которые заключаются между специально

уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного

фонда и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, расположенными

в пределах бассейна водного объекта (статья 120).

При этом в рамках бассейнового соглашения может создаваться координационный орган (бассейновый совет). Положение о бассейновом совете утверждается

Правительством

Российской Федерации, в состав которого могут входить и представители органов местного самоуправления и общественных объединений (статья 120).

Проект Водного кодекса ограничивается лишь бассейновым советом, решения которого рекомендательны (статья 42). При этом бассейновые соглашения, являющиеся в настоящее

время одним из наиболее эффективных инструментов комплексного управления водными ресурсами именно на бассейновом уровне, в новом Водном кодексе не рассматриваются. Подобная ситуация представляется неприемлемой. Реализация бассейнового подхода в проекте Водного кодекса должна быть конкретизирована и усилена роль бассейновых соглашений.

3. В проекте Водного кодекса необходимо закрепить права общественности в отношении водных объектов. Предлагаемая проектом редакция (статья 2 «Основные принципы водного законодательства») носит отсылочный характер. Необходимо прямо назвать основные права общественности и корреспондирующие им обязанности органов власти в специальной отдельной статье кодекса. В частности, должны быть предусмотрены права общественности, общественных и некоммерческих организаций на:

— участие в подготовке и принятии решений, касающихся предоставления водных объектов в пользование или собственность, а также решений, реализация которых может оказать воздействие на водные объекты при их использовании и охране;

— участие в контроле за соблюдением правил и норм водного законодательства (соответственно

уполномоченные органы власти обязаны допускать их к проведению контроля);

— инициативу в создании бассейновых советов, заключении бассейновых соглашений и участие в бассейновых соглашениях и в работе бассейновых советов;

— внесение предложений для включения в схемы комплексного использования и охраны водных объектов (соответственно уполномоченные органы власти обязаны эти предложения

рассматривать и давать мотивированные ответы);

— организацию общественных обсуждений, общественных слушаний и референдумов по вопросам использования и охраны водных объектов (соответственно уполномоченные органы власти обязаны учитывать высказанное на них мнение общественности и населения);

Права общественности должны быть закреплены в нормах прямого действия, предусматривающих механизмы их реализации.

4. 4-й абзац от конца выражение «общедоступны любому лицу» заменить либо на «общедоступны» либо на «доступны любому лицу».

Статья 6. Виды водных объектов

1. В п. 2 среди естественных выходов подземных вод не упомянуты ТЕРМЫ.

Предлагается

заменить слова «естественные выходы подземных вод (родники, гейзеры)» на слова «естественные выходы подземных вод (родники, гейзеры, термы)»;

2. В п. 2 непонятно куда относятся не межбассейновые каналы, например, оросительные каналы.

Предлагается заменить слова «поверхностные водотоки (реки, ручьи, каналы межбассейнового

перераспределения водных ресурсов)» на «поверхностные водотоки (реки, ручьи, каналы);

Статья 8. Право собственности на водные объекты

1. Право собственности на необособленные водные объекты есть только у РФ, т.е. роль субъектов Российской Федерации резко сокращается (ст. 8).

2. В пункте 3 статьи 8 написано: «Естественное изменение русла реки не влечет прекращение права собственности на водный объект». Это положение неправильно. Небольшое пойменное озеро (меньше 3000 кв.м.) по законопроекту может быть в

частной собственности. Но если оно вновь станет рекой в результате естественного изменения ситуации — получается, что часть реки будет в частной собственности?

3. В пункте 1 предусматривается, что все водные объекты (кроме обособленных) являются федеральной собственностью. Данная позиция представляется малоэффективной в текущей работе с водными объектами. Разумнее было бы выделить категорию наиболее ценных водных объектов, которые отнести к федеральной собственности (например, озеро Байкал и т.п.), все остальные водные объекты отнести к совместному ведению Российской Федерации и субъекта РФ.

Статья 13. Особое пользование водными объектами

1. В п. 1 слова «ограниченному кругу лиц» заменить на слова «федеральным государственным учреждениям, предприятиям и организациям» и далее по тексту.

2. Согласно ФЗ РФ «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ: «Особо охраняемые природные территории — участки земли, водной поверхности

и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной

власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны». Таким образом, создание особо охраняемых природных

территорий является формой охраны природы, а не природопользованием, включая водопользование. Отношения, связанные с созданием особо охраняемых природных территорий, включая порядок их согласования и утверждения, урегулированы вышеупомянутым

Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами в этой сфере. Создание особо охраняемых природных территорий на водных объектах, отнесенных к федеральной собственности, невозможно без согласования с федеральными (федеральными территориальными)

органами (на текущий момент Федеральным агентством водных ресурсов и Федеральной службой Росприроднадзора МПР РФ). Особо охраняемые природные территории федерального

значения создаются по постановлению Правительства Российской Федерации. Уже при существующем порядке на практике создание особо охраняемых природных территорий

растягивается на годы. Отнесение создания особо охраняемых природных территорий к особому водопользованию не только неверно по смыслу, но и еще более усложнит и так непростую процедуру.

Предлагается: из текста п. 1 статьи исключить слова «создание особо охраняемых природных территорий», п. 2 исключить полностью.

Статья 18. Договор передачи права пользования водным объектом

Пунктом 3 предусматривается, что заявление «о получении согласия на передачу права пользования водным объектом должно быть рассмотрено не позднее 30 дней со дня его поступления¹», но не предусмотрено никаких механизмов обеспечения выполнения этих сроков. Предлагается добавить в этот пункт следующее предложение: «Если в течение указанного срока не поступило отрицательного ответа, считается, что согласие получено».

Статья 26. Порядок заключения договора водопользования

Отказ от заключения договора — только по двум положениям (дефицит водных ресурсов и нелегитимность субъекта договора) — т. е. нет прочих положений, связанных с нецелевым использованием водного объекта, вредным воздействием на водный объект и пр.

Статья 35. Прекращение права пользования водным объектом

Пунктом 4 предусмотрено обжалование решения в «соответствующий» суд. Во избежание в дальнейшем дискуссий и недоразумений целесообразно сразу определиться, какому суду будут подведомственны эти вопросы.

Статья 41. Государственный водный реестр

Противоречивое положение: Предусмотрена плата за получение сведений по договорам водопользования и с решениями о предоставлении водного объекта в пользование. В этой же статье требуется создание сайтов содержащих открытую информацию с еженедельным обновлением.

Статья 43. Схемы комплексного использования и охраны водных объектов

1. В пункте 4 предусмотрено, что схемы комплексного использования и охраны водных объектов «рассматриваются бассейновыми советами». Однако правовой статус данного рассмотрения не отрегулирован, что формализует и принижает роль бассейновых советов. Предлагается заменить слово «рассматриваются» на слово «согласовываются».

Статья 45. Нормирование допустимых воздействий на водные объекты

Пункт 5 входит в противоречие с пунктами 2 и 4 этой же статьи, поскольку сброс сточных вод в соответствии с техническим регламентом работы очистных сооружений и устройств может превышать нормативы предельно допустимого сброса.

Статья 46. Государственный надзор за использованием и охраной водных объектов

В пункте 4 упущено право государственного инспектора приостанавливать деятельность, осуществляемую с нарушением требований по использованию и охране водных объектов.

Статья 47. Основные требования к использованию водных объектов

В пункте 1 в конце последнего абзаца добавить слова: «¹ и обеспечения безопасности населения».

Статья 52. Использование водных объектов для лесосплава

В пункте 1 установлено, что «Водопользователи, осуществляющие лесосплав, обязаны регулярно проводить очистку водных объектов от затонувшей древесины». Однако степень этой регулярности не отрегулирована, что будет давать возможность уходить от выполнения этих работ (например, обещая проводить регулярно, раз в десять лет). Предлагается добавить после слова «регулярно» слова «не реже одного раза в три года».

Статья 60. Водоохранные зоны водных объектов и прибрежные защитные полосы

1. В отношении водоохраных зон водных объектов и прибрежных защитных полос не предусмотрено увеличение их ширины, а также уточнение режима в проектах конкретных водоохраных зон и прибрежных защитных полос. Выполнение специального режима

хозяйственной и иной деятельности в водоохраных зонах водных объектов, расположенных в густозаселенных регионах, малоэффективно без реализации целого комплекса мероприятий для выполнения вышеупомянутого режима, которые и должны быть предусмотрены соответствующими проектами.

Необходимо предусмотреть возможность разработки проектов установления водоохраных зон и прибрежных защитных полос, предусматривающих расширение ВОЗ и ПЗП, установление

уточненного по сравнению с рамочным, предусмотренным Кодексом, специального режима хозяйственной и иной деятельности, а также мероприятий для выполнения этого режима. Необходимо установить, что указанные в проекте Водного кодекса размеры водоохраных зон и прибрежных защитных полос являются минимальными и могут быть увеличены в проектах водоохраных зон, исходя из конкретных условий, также установить порядок проектирования, согласования и утверждения проектов водоохраных зон и прибрежных защитных полос, или указать кем должен быть установлен такой порядок.

2. В пункте 2 есть абзац: «На территориях водоохраных зон водных объектов разрешается

проведение рубок промежуточного пользования и других лесохозяйственных мероприятий,

обеспечивающих охрану водных объектов». Так как рубки промежуточного пользования не являются мероприятием, обеспечивающим охрану водных объектов, предлагается исключить их упоминание и изложить данный абзац в следующей редакции: «На территориях

водоохраных зон водных объектов разрешается проведение лесохозяйственных мероприятий,

обеспечивающих охрану водных объектов».

3. Пунктом 4 предусмотрено, что «Для болот водоохраные зоны не устанавливаются». Такая ситуация категорически недопустима, так как многие болота являются истоками рек и обеспечивают их водность. Предлагается установить для болот водоохраные зоны в размерах, аналогичных установленным для озер.

4. В статье нечетко описано, как и в каких размерах определяется водоохранная зона в городских поселениях. Если следовать этой статье в данной редакции, то получается, что водоохранная зона для водотоков на территории поселений вообще не устанавливается, так как не описано, как это делается. Данная ситуация приведет к захвату под различные виды застройки прибрежных территорий в населенных пунктах и, как следствие, к ухудшению экологической ситуации на водных объектах. Предлагается проработать и добавить в эту статью соответствующий раздел или сослаться на порядок, который должен быть разработан.

5. В пункте 11 указывается, что режим использования территорий водоохраных зон и прибрежных защитных полос на приграничных территориях устанавливается «по представлению уполномоченного федерального органа исполнительной власти». Какого: водного или пограничного? Надо определиться, в чьей это будет компетенции.

6. Пунктом 2 предусмотрено, что «В пределах водоохраных зон водных объектов запрещаются:

└ размещение стоянок транспортных средств, в том числе на территориях дачных, садовых и огородных участков;».

В регионах с высокой плотностью населения в водоохраных зонах, включая прибрежные защитные полосы на рекреационно привлекательных водных объектах повсеместно

осуществляется массовый стихийный отдых (пляжный, пикниковый, с проживанием в палатках). При этом на внепоселенческих территориях фиксируется несанкционированное размещение автомобилей исчисляемых десятками, а иногда первыми сотнями на километр берега. Большинство автомобилей стихийно размещается в ПЗП. Для таких водных объектов размещение санкционированных, обустроенных по соответствующим требованиям стоянок, находящихся удаленных от берега частях водоохранных зон, является единственным реально выполнимым мероприятием по решению данной экологической проблемы.

Проектирование

таких стоянок должно являться составной частью проектов водоохранных зон.

Предлагается слова

↓ размещение стоянок транспортных средств, в том числе на территориях дачных, садовых и огородных участков;»

заменить на

↓ размещение стоянок транспортных средств (кроме стоянок, предусмотренных проектами водоохранных зон), в том числе на территориях дачных, садовых и огородных участков;».

7. Для обеспечения охраны водоемов, являющихся памятниками природы предлагается ввести следующий пункт:

— ширина прибрежной полосы совмещается с водоохранной зоной для водных объектов, являющихся памятниками природы. В них режим ограничения водохозяйственной деятельности распространяется на всю водоохранную зону.

Статья 61. Охрана лесов водоохранных зон водных объектов

В пункте 2 статьи перечислен ряд разрешаемых в водоохранных зонах и прибрежных полосах рубок, многие из которых по разрушительности и вредному влиянию на водный объект ничем не отличаются от рубок главного пользования (например, рубки реконструкции, сплошные санитарные рубки и т.п.). Предлагается убрать разрушительные виды промежуточных и прочих рубок, оставив данный пункт в следующей редакции:

«В лесах, находящихся в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов, осуществление рубок главного и промежуточного пользования, а также прочих рубок запрещается. Разрешается проведение рубок при расчистке лесных площадей для строительства гидроузлов, трубопроводов, дорог, а также при прокладке просек и создании противопожарных разрывов.

Статья 65. Охрана водных объектов при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации хозяйственных и других объектов

1. В пункте 1 написано: «При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию хозяйственных и других объектов, а также при внедрении новых технологических процессов должно учитываться их влияние на состояние водных объектов, а также соблюдаться нормативы допустимых воздействий на водные объекты». Нужно не просто «учитывать их влияние», а необходимо предусматривать минимизацию

влияния.

2. В пункте 4 написано: «Ввод в эксплуатацию сооружений, устройств, судов и иных объектов для транспортирования и хранения нефтяных, химических и других продуктов без оборудования их средствами для предотвращения загрязнения водных объектов и контрольно-измерительной аппаратурой для обнаружения утечки указанных продуктов запрещается». Здесь хорошо бы прямо сказать о необходимости двойного корпуса для судов. Это становится сейчас нормой.

3. Пункт 5, 2-й абзац прилагательное «существенно» хорошо бы заменить на что-то более определенное. Для одного «существенным» будет один объем забора воды, а для другого — совершенно другой.

Статья 69. Принципы экономического регулирования использования и охраны водных объектов

В пункте 2 по отношению к гидротехническим сооружениям применен термин «бесхозных».

Предлагается использовать устойчиво используемый термин «бесхозных».

Общие замечания

1. Необходимо существенно переработать экономические принципы водопользования, которые в обсуждаемом проекте Водного кодекса не стимулируют охрану водных ресурсов.

2. Следует отметить, что для подземных вод имеется регламент относительно местоположения, мощности и нагрузки на водоносный горизонт сооружений для откачки вод из скважин или колодцев. В проекте Водного Кодекса не отражено это обстоятельство для подземных вод и отсутствуют аналогичные положения об использовании поверхностных вод.

3. Не использованы широко применяемые во многих странах мира и рекомендованные ООН экономические принципы эксплуатации водных объектов. Из проекта исключены механизмы экономического стимулирования рационального водопользования, не предусмотрено

никаких мер по повышению эффективности использования водных ресурсов. Статьи 69 и 70 «Платность использования водных объектов» носят декларативный, а не конкретный характер, в них не прописан механизм реализации принципов экономического

регулирования. Остается открытым вопрос о финансировании водоохраных мероприятий.

Так как в проекте Водного Кодекса сохранен лишь принцип платы за пользование водными объектами, то предприятия, осуществляющие сбросы сточных вод в водные объекты, должны платить только за использование водных ресурсов и могут вообще не осуществлять очистку сточных вод. Таким образом, из Водного кодекса исключен принцип «загрязнитель платит» (отсутствуют платежи за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты), что делает указанные позиции статьи 69 и 70 практически нереализуемыми.

При предлагаемом в Проекте экономическом регулировании водопользования у предприятий

отсутствует всякая заинтересованность во внедрении экологически чистых способов производства и строительства либо реконструкции очистных сооружений. Принцип приоритета охраны водных объектов перед их использованием (статья 2) превращается в декларативное заявление.

4. Везде в соответствующих местах, где упоминаются общественные организации (объединения) (ст.2 п.1, ст.39 п.2), необходимо дополнить их некоммерческими организациями и заменить выражение «общественные организации (объединения)» на «общественные и некоммерческие организации (объединения)», поскольку многие водоохранные и природоохранные организации существуют именно в форме некоммерческих, но не общественных организаций.

5. Водным кодексом должны быть предусмотрены и обеспечены права субъектов РФ на участие в управлении водными ресурсами на своих территориях с обязательным отчислением части средств от платы за водопользование в распоряжение субъекта РФ. Таким образом, будет соблюдено конституционное положение о совместном ведении РФ и субъектов РФ в вопросах владения, пользования и распоряжения водными ресурсами, закрепленное в статье 72 Конституции РФ. Заинтересованность субъектов РФ в рациональном использовании и охране водных объектов на своих территориях и использование имеющихся ресурсных возможностей субъектов РФ улучшит управляемость использованием и охраной водных ресурсов.

6. Проектом Водного кодекса предусматривается целый ряд подзаконных нормативных правовых актов (ст. 39, 41-43 и др.), но сроки для их разработки и принятия ни проектом самого Водного кодекса, ни проектом закона о введении его в действие не установлены. Необходимо установить сроки для разработки и принятия соответствующих документов, иначе это будет тормозить реализацию Водного кодекса на практике.

7. В проекте Водного кодекса необходимо рамочно прописать регулирование околотоводной рекреации (пикниковой, с проживанием в палатах, иного нестационарного отдыха) путем внесения соответствующих дополнений в ст.53 проекта. Поскольку экологически негативное влияние околотоводной рекреации на водные объекты проявляется на региональном уровне и является крайне неравномерным от региона к региону, органы власти субъектов РФ и муниципальных образований должны иметь право регулировать, в том числе законодательно, рекреацию на своих территориях по согласованию с федеральными органами управления водными ресурсами. Управление околотоводной рекреацией может во многом решить проблему соблюдения режима водоохранных зон, который зачастую только декларируется, но практически не соблюдается на практике.

8. Проектом хуже, чем в действующем Водном кодексе, взаимосвязаны вопросы земельных отношений в пределах водоохранных зон водных объектов (кроме вопроса использования бечевника). В частности, в проекте отсутствует норма, согласно которой земельные участки в водоохранных зонах предоставляются гражданам и юридическим лицам по согласованию с уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда. Такая норма предусмотрена действующим Водным кодексом и представляется вполне разумной.

9. В проекте должны быть статьи, предусматривающие перечень полномочий субъектов РФ, муниципальных образований, поскольку они являются участниками водных

отношений
и имеют право собственности на обособленные водные объекты.

ВЫВОД

Представленный проект Водного кодекса имеет ряд недостатков.

В нем:

- не учтены или недостаточно учтены существенные аспекты воздействия на окружающую среду;**
- имеются положения, предусматривающие недостаточно эффективные мероприятия по охране окружающей среды, а также положения, затрудняющие реализацию мероприятий по охране окружающей среды.**
- присутствуют некоторые противоречия с действующими природоохранными требованиями.**

Соответственно, реализация объекта экспертизы может оказать недопустимое воздействие на окружающую среду.

Представленные материалы должны пройти государственную экологическую экспертизу.

Проект Водного кодекса требует доработки с учетом заключения государственной экологической экспертизы, а также замечаний, представленных в настоящем заключении.

Проект не может быть утвержден в его существующем виде.

Подписи членов экспертной комиссии