

Д. О. Сиваков

серия образование

Водное право

Учебно-практическое
пособие

Дмитрий Сиваков

**Водное право: Учебно-
практическое пособие**

«Юстицинформ»

2009

Сиваков Д. О.

Водное право: Учебно-практическое пособие / Д. О. Сиваков —
«Юстицинформ», 2009

ISBN 978-5-7205-0987-3

В книге рассматриваются положения российского законодательства с учетом его последних изменений. Автором раскрываются следующие вопросы: водные правоотношения, право собственности на водные объекты, право водопользования, управление водным хозяйством, правовой режим отдельных видов водных объектов и различные виды их целевого использования. Рассматриваются и вопросы юридической ответственности за нарушение водного законодательства. Не оставлен в стороне и зарубежный опыт правового регулирования водных отношений. Для работников водного хозяйства, сотрудников государственных органов власти, преподавателей, аспирантов, соискателей, всех интересующихся правовой охраной вод.

ISBN 978-5-7205-0987-3

© Сиваков Д. О., 2009

© Юстицинформ, 2009

Содержание

Предисловие	5
Глава I	6
§1. Понятие и краткая история развития водного права	6
§2. Источники и предмет регулирования российского водного права	10
Конституционные нормы о водных отношениях	10
Международные источники водного права	10
Принципы водного законодательства	11
Структура нового ВК РФ	13
Иные законы в области водных отношений	14
Региональное водное законодательство	15
Подзаконные акты в области водных отношений	15
Водные правоотношения	17
§3. Собственность на водные объекты	22
Собственность на воды: общая характеристика	22
Конец ознакомительного фрагмента.	24

Д. О. Сиваков

Водное право: Учебно-практическое пособие

Предисловие

Уважаемые читатели!

Предлагаем Вашему вниманию второе издание учебно-практического пособия, посвященного водному праву.

Новый Водный кодекс Российской Федерации 2006 г. был разработан и принят с расчетом на последующие нормативные правовые акты в области водных отношений. За короткое время как в федеральных законах, так и в различных подзаконных актах, регулирующих водные отношения, произошли существенные изменения и дополнения. Эти изменения либо прямо касаются водных отношений (дополнения и изменения в Водном кодексе РФ), либо затрагивают их косвенно (например, введение кадастра недвижимости).

Надо признать, что приведенные изменения в законодательстве направлены на достижение определенного баланса между частными и публичными интересами. Все эти изменения по состоянию на 1 августа 2009 г. были учтены автором пособия.

Известна пословица: «Военные готовятся к прошлым войнам». К сожалению, юридическая печать не успевает за стремительными изменениями законодательства и отображает уже «отчасти прошлое законодательство». Однако автор приложил усилия, чтобы как можно более свести на нет эту досадную закономерность.

В то же время на основе пожеланий читателей были внесены некоторые улучшения в текст и структуру книги, была написана целая глава по правовым основам управления водным хозяйством. В итоге возникло второе издание пособия.

Надеюсь, что пособие будет полезно для изучения российского и зарубежного водного законодательства.

С уважением,
Автор

Глава I

Основы водного права

§1. Понятие и краткая история развития водного права

Водное право – 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*).

Водное право имеет свой метод регулирования, состоящий из специфических способов, средств и приемов воздействия на общественные отношения. Водное право регулирует общественные отношения как путем властных предписаний, так и путем предоставления субъектам этих отношений самостоятельности и равноправия. Первый способ применяется при административном акте предоставления водоема в пользование (либо изъятия такового из пользования), второй – при заключении договоров водопользования. Поэтому водное право имеет черты как публичного, так и частного права.

Правовое регулирование водных отношений имеет долгую историю. В разные исторические периоды развития водного права преимущественно применялся и даже господствовал то один, то другой способ регулирования.

В государствах с искусственным орошением обычное и даже писанное водное право уже в древности получало достаточно разработанные формы (Двуречие, Египет). Согласно Кодексу Юстиниана положения римского права также предусматривали порядок использования рек, их классификацию, права береговых владельцев и водные сервитуты. В Древнем Риме права земельных собственников распространялись на подземные воды и несудоходные водотоки, но судоходные реки были изъяты из гражданского оборота. При этом сами водные ресурсы даже в частных водотоках могли использоваться третьими лицами.

В римском праве в качестве земельных и водных сервитутов предусматривались право забора воды из соседнего участка, право прогонять скот к водопою, добывать песок и глину на чужом участке, который вполне мог быть прибрежным.¹

Регулирование водопользования в средневековой Европе прослеживается по актам королевской власти и сводам законов («Саксонское Зерцало»). Существовали особые права и привилегии феодалов, а также исключительные права влиятельных городов на судоходство по определенным рекам. В отношении крупных рек и озер предусматривались королевские регалии. В пользу короля и феодалов взимались многочисленные водные налоги и пошлины за судоходство, переправу на паромов, рыбную ловлю, проезд на заставах. Было также широко распространено и «береговое» право феодала обратить в свою собственность имущество, выброшенное на берег при кораблекрушении.

Во Франции предусматривалось разделение вод между королевским доменом и владениями крупных сеньоров. Согласно Муленскому эдикту 1669 г. все реки и водотоки, судоходные по своему естественному состоянию, стали собственностью короны. Следовательно, уже

¹ Новицкий И. Б. Римское право. М.: Ассоциация «Гуманитарное знание», 1993. С. 103—110; Хутыз М.Х. Римское частное право. М.: Былина, 1995. С. 95.

в период абсолютизма возобновилось разделение водных объектов на публичные и частные. Хотя в Европе уже в Средние века заключались договоры о свободном плавании по рекам, феодальная собственность на сам речной бассейн позволяла брать большую торговую пошлину, поэтому многие свободы, установленные в пользу городов, оказались иллюзорными.

Следует отметить, что в той или иной мере строительство и эксплуатация объектов водного хозяйства (крепостные рвы, дамбы, плотины и т. д.) всегда регулировалось водным правом. Уже в мануфактурный период капитализма тогдашняя «образцовая страна» Европы – Голландия завоевывала сушу у моря, а ирригационное хозяйство регламентировалось жестким «дамбовым» правом и обслуживалось дамбовым налогообложением. Даже непреднамеренное повреждение водозащитных сооружений могло повлечь смертный приговор.²

В конце XVIII – начале XIX в. на европейском континенте начинается промышленный переворот и интенсивная урбанизация. В обществе, основанном на вольном найме, ключевую роль играла уже не земельная (и прочая природно-ресурсная) собственность, а собственность на сами предприятия³. С утверждением буржуазной частной собственности на землю европейское законодательство при всех своих различиях пришло к четкому разграничению водных объектов на частные и публичные как по форме собственности, так и по характеру использования. В условиях XIX в. сеть крупных европейских водных путей вместе с подстилающими ее землями уже не могла быть разделена между землевладельцами. Французский Гражданский кодекс закреплял в собственности государства все судоходные и сплавные реки вместе с землею под ними в пределах наиболее широкого русла. Итальянский Гражданский кодекс 1865 г. признавал государственными все реки (частными оставались искусственные каналы). По испанскому законодательству (с 1876 г.) речные воды принадлежали государству; родники, пруды и дождевые воды – частному собственнику, а месторождения подземных вод – лицам, их выявившим. В Австро-Венгрии речные акватории признавались государственными только в судоходном и сплавном их течении.⁴

Именно в XIX в. по мере формирования общеевропейского рынка утверждается свобода судоходства по речным и озерным системам, охватывающим несколько государств. Поэтому прежние средневековые препоны при регулировании водных отношений были отменены.

Законодательство о землях, связанных с водными объектами, вначале отличалось категоричностью формулировок (Гражданский кодекс Наполеона 1804 г.). Частная собственность на землю распространялась и на почвы, лес, недра, воды, воздушный столб. Это очень быстро стало противоречить интересам государства и набирающей силу промышленности и повлекло некоторое ограничение в природопользовании собственника. Германское Гражданское Уложение 1896 г. и особенно Швейцарский гражданский кодекс 1907 г. также ограничивали права собственника «рамками его интересов». Швейцарский собственник, в частности, был вынужден разрешать прокладку водопровода на своей земле. При всем преклонении перед священным принципом частной собственности государство закрепляло за собой обширные земельные площади. В общественных интересах земли побережья, путей сообщения, навигационных сооружений (маяков, причалов), «публичных» гаваней и каналов закреплялись за государством. В частности, такая ситуация сложилась в Канаде согласно Акту о Британской Северной Америке 1867 г.⁵

В XIX в. водные отношения регулировались в основном в рамках гражданского законодательства, предусматривающего широкие права прибрежных землевладельцев на воды. Однако из-за особенностей регулируемых отношений и необходимости применить административные

² См. подр.: История Европы. Т. 3 / Пред. ред. коллегии А.О. Чубарьян. М.: Наука, 1993. С. 193.

³ Аннерс Э. История европейского права. М.: Наука, 1994. С. 275—278.

⁴ Дембо Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л.: Изд-во ЛГУ, 1948. С. 8—12.

⁵ См. подр.: Земельное законодательство зарубежных стран / Под. ред. Г. А. Аксенунка, Н. И. Краснова, Л. П. Фоминой. М.: Наука, 1982. С. 326—343.

методы в ряде европейских государств уже в XIX в. были приняты специальные водные законы. В Великобритании в 1876 г. был принят Закон о предотвращении загрязнения рек, впервые запрещающий все формы загрязнения. Однако эффективным этот запрет не являлся, а реки Королевства оставались в Викторианскую эпоху зловонными. С середины XIX в. во Франции и Испании также стали приниматься специальные законы в области использования и охраны вод.

В XX в. технический прогресс, дальнейшее развитие водного хозяйства привело к созданию самостоятельной отрасли водного права. Многие государства (США, Франция, Италия, скандинавские страны) поощряли привлечение частного бизнеса на основе концессии к масштабным гидроэнергетическим и мелиоративным работам. В Российской империи правовое регулирование водных отношений оставалось разобщенным и неполным. Согласно разъяснениям Правительствующего Сената естественные водные объекты (реки и озера) не считались предметом права собственности. Законодательство защищало интересы прибрежных землевладельцев, от которых зависело проведение каналов и других водохозяйственных работ.

В течение XX в. в государствах Европы и Северной Америки принимаются и действуют комплексные и специальные законы по отдельным видам водных ресурсов и объектов, основным видам водопользования (водоснабжение, транспорт), по борьбе с различными видами загрязнений водных объектов, по охране береговых зон. Интенсивно и успешно развиваются бассейновые механизмы управления водным хозяйством, относительно водных платежей действует общеевропейский принцип «Вода платит за воду». Важная задача правового регулирования – сокращение гидротехнического строительства и ограничение хозяйственного использования рек и озер в целях предотвращения наводнений, а также поддержания или возвращения естественного состояния водоемов и водотоков.

В странах социалистической системы утверждается государственная собственность на водные объекты и водное хозяйство. Советское водное право предусматривало исключительно государственную форму собственности на водные объекты, планирование водного хозяйства, преимущественно бесплатное и бессрочное (либо длительным по срокам) водопользование. Первые попытки кодификации советского водного права были предприняты в 20-е гг. XX в. Были приняты Водно-мелиоративный кодекс БССР 1928 г. и Земельно-водный кодекс Туркменской и Узбекской ССР 1929 г. Затем были приняты Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик 1970 г. В отдельных союзных республиках действовали Водные кодексы, а в некоторых случаях – законы о сельскохозяйственном водопользовании. Советское водное право было подчинено задачам мелиорации, ирригации и гидротехнического строительства, приобретшим массовые масштабы. При этом природоохранные требования не были детальными и неполно реализовывались, что послужило одной из причин экологических проблем.

В 1993 г. была принята Конституция Российской Федерации, которая окончательно создала условия для реформирования отношений в области использования и охраны природных ресурсов. Затем в реализацию основного закона был принят Водный кодекс Российской Федерации 1995 г. (далее – ВК РФ), который не раз изменялся и дополнялся. В сущности, в период действия было несколько редакций ВК РФ. На основе ВК РФ 1995 г. стали приниматься другие федеральные законы: «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» 1998 г., «О безопасности гидротехнических сооружений» 1997 г. и др.

В начале XXI в. с утверждением и дальнейшим развитием в России рыночных отношений было разработано новое водное законодательство. С 1 января 2007 г. вступил в действие новый Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (далее – новый ВК РФ, ВК РФ 2006 г.)⁶. Принятие ВК РФ 2006 г. означает новый этап развития водного права, в ходе

⁶ Российская газета. 2006. № 121.

которого должны решаться задачи де бюрократизации, обеспечения «прозрачности» и взаимной ответственности участников водных отношений. В целом для этого этапа развития будет характерно существенное сокращение административных по своей природе способов регулирования. Законодатель будет предоставлять участникам отношений большую самостоятельность, что будет выражаться в развитии договорных отношений. Таким образом, произойдут существенные изменения в *методе регулирования водного права*.

Обеспечению «прозрачности» водных отношений служит определение принципов водного законодательства, более четкое уточнение границ водных объектов как предметов права собственности и договоров водопользования. В этом – весомое достоинство нового ВК РФ.

Сохраняя частную собственность лишь на рукотворные водоемы (пруды и обводненные карьеры), законодатель в то же время оптимизирует условия частного пользования остальным водным фондом. При отмене лицензирования развиваются договорные механизмы водопользования.

Введение передачи прав и обязанностей по договору водопользования, утверждение преимущественного права водопользователей заключать договоры на новый срок призваны обеспечить большую гибкость договорных отношений в области водных ресурсов.

Важной новеллой ВК РФ является передача отдельных полномочий от федеральных органов государственной власти к органам государственной власти субъектов Российской Федерации за счет субвенций федерального бюджета.

При этом текст нового ВК РФ оказался более кратким по объему, чем текст предшествующего кодекса. Упомянутая краткость ВК РФ 2006 г. отчасти объясняется наличием вводного Федерального закона от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации»⁷. Согласно последнему предусматриваются изменения и дополнения в кодексы (ГК РФ, КоАП РФ, ЗК РФ, Градкодекс РФ), некоторые федеральные законы.

⁷ Российская газета. 2006. № 121.

§2. Источники и предмет регулирования российского водного права

Конституционные нормы о водных отношениях

Конституция Российской Федерации – фундаментальный источник российского водного права. Согласно ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы (в том числе *воды*) используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Земля и другие природные ресурсы находятся в частной, государственной, муниципальной и в иных формах собственности. Однако согласно ст. 36 Конституции РФ собственники природных ресурсов (в том числе *водных*) владеют, пользуются и распоряжаются ими свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. При этом в основном законе указано: «природные ресурсы», но последние воплощаются в природных объектах (в том числе в *водных объектах*).

Согласно ст. 72 Конституции РФ охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, а также вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, *водными* и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Кроме того, в совместном ведении находятся земельное, *водное*, лесное законодательство, законодательство о недрах и об охране окружающей среды.

Международные источники водного права

Согласно положениям ст. 15 Конституции РФ 1993 г. и ст. 5 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»⁸ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Таким образом, российское водное законодательство, будучи тесно связанным с международным правом, испытывает на себе его влияние.

Это, прежде всего, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Данная Конвенция была ратифицирована Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 30 «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и Соглашения об осуществлении ч. XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву».⁹

Важна также Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, подписанная в Хельсинки в 1992 г. и ратифицированная Россией. Данная Конвенция охватывает многие вопросы, связанные с использованием и охраной вод, включая обмен информацией, совместные научные исследования, координацию водохозяйственных и водоохранных мероприятий, предотвращающих любое негативное трансграничное воздействие (загрязнение вод, вред природной среде и т. п.).

Кроме того, Россия подписала и исполняет ряд двусторонних соглашений и договоров с соседними государствами по использованию и охране многочисленных трансграничных водотоков и водоемов. В частности, такие договоренности имеются с Норвегией, Финляндией, Эстонией, Украиной, Казахстаном, Монголией, Китаем и др. Для организации работ по выполнению соглашений правительства сторон создали совместные комиссии или назначили уполномо-

⁸ СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

⁹ Там же. 1997. № 9. Ст. 1013.

моченных. С российской стороны эти органы возглавляются уполномоченными на то лицами в ранге первого зама МПР.¹⁰

Подпадают под действие отдельных региональных международных конвенций акватории Балтийского и Черного морей. Сложился правовой подход, основанный на понимании единства моря и его водосборного бассейна как природного комплекса. Черноморско-Азовскому бассейну посвящена Бухарестская конвенция от 21 апреля 1992 г. «О защите Черного моря от загрязнения», а Балтийскому морю – Хельсинкская конвенция от 9 апреля 1992 г. «О защите морской среды района Балтийского моря».

Совокупность правовых норм, содержащихся в международных конвенциях и соглашениях, составляют, по мнению ряда ученых, международное морское и международное речное право.

Принципы водного законодательства

В ВК РФ 2006 г. в отличие от предшествующего кодекса 1995 г. предусматривается целый круг принципов водного законодательства (ст. 3 ВК РФ). Таким образом, через десяток лет после принятия ВК РФ 1995 г. была осознана необходимость прямо в тексте главного «водного» закона изложить основные начала водного права, которые в случае пробелов и противоречий будут служить своеобразным ориентиром, нужным для судебных органов и других правоприменителей.

В соответствии со ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы (а значит, и воды) используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Данное конституционное положение имеет прямое отношение к принципам ВК РФ. Оно прямо связано с первым, обозначенным в кодексе, принципом значимости водных объектов как основы жизни и деятельности человека.

Итак, водные объекты и, следовательно, водный фонд – основа жизни и деятельности человека, необходимая для существования общества. Под основой жизни и деятельности человека следует иметь в виду прежде всего пресные воды, но не стоит исключать и морские воды, богатые биологическими и другими природными ресурсами. Исходя из названного принципа, водные отношения не могут носить полностью коммерческий характер. Именно поэтому водные отношения регулируются гражданским законодательством лишь в той мере, в которой они не отрегулированы специальным водным законодательством.

Из первого принципа вытекает и второй: приоритет охраны водных объектов перед их использованием. Следовательно, использование водных объектов вне зависимости от их видов и разновидностей должно быть подчинено экологическим интересам. Что бы экологически ориентировать и организовать водопользование, законодатель предусматривает требования к использованию водных объектов, изложенные в отдельной главе ВК РФ. Причем данные требования можно разделить на основные, распространяющиеся на все виды водопользования, и специальные по отдельным видам водопользования (питьевое и хозяйственно-бытовое водоснабжение, сброс сточных и дренажных вод, транспорт, лесосплав, рекреация, пожарная безопасность).

Приоритет охраны водных объектов перед их использованием имеет своей специфической формой выражения приоритет сохранения особо охраняемых водных объектов. К числу особо охраняемых водных объектов принадлежат водные объекты разных видов и разновидностей. Это и участки морских вод, водотоки и водоемы, особо ценные водно-болотные угодья. Кроме того, особо охраняемыми водными объектами можно считать и места нереста ценных

¹⁰ Евсегнеев В. А. Российское и зарубежное законодательство о защите населения и территорий от наводнений. М.: Былина, 2003. С. 165.

видов рыб, зоны охраны истоков или устьев рек. Особо охраняемые водные объекты могут иметь международное, федеральное, региональное и местное значение.

Целевое использование водного объекта во многом созвучно основным началам земельного законодательства. Однако в отличие от земельного фонда водный фонд не подразделяется на категории по своим правовым режимам, отвечающим целевому назначению. Один и тот же водный объект (например, река) или даже его часть может быть использована в разных целях: судоходство, лесосплав, рекреация, рыбное хозяйство и т. д. Таким образом, целевое использование водного объекта не исключает его комплексного характера и в этом смысле не противоречит принципу комплексности использования водных объектов.

Вместе с тем целевой характер водопользования не является условным и имеет большое юридическое значение. Согласно ВК РФ цель, вид и способ пользования водным объектом должен быть отражен в договорах водопользования и в решениях о предоставлении в пользование водного объекта.

Принцип целевого использования водных объектов получил свое выражение в ряде глав ВК РФ, в частности в гл. 5, в которой рассматривается водопользование. При этом согласно комментируемой статье приоритетной целью использования является использование водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. В свою очередь, чтобы обеспечить этот приоритет рядом специалистов было выдвинуто весьма дискуссионное предложение принять Федеральный закон «О питьевой воде и питьевом водоснабжении».

Принцип равного доступа к приобретению прав пользования водными объектами соответствует антикоррупционным задачам. Данное положение направлено против недобросовестности в области распределения водных ресурсов. Этот принцип связан, но не предreshает введение торгов (конкурсов, аукционов и т. д.) на право заключения договора пользования водными объектами.

С названным принципом связано еще одно положение: равный доступ физических и юридических лиц к приобретению в собственность водных объектов (прудов и обводненных карьеров). Однако это положение следует, очевидно, толковать с учетом «единства судьбы» этих небольших водоемов с земельным участком, на котором они находятся.

В то же время в силу принципа гласности водопользования решения о предоставлении водных объектов в пользование, а также договоры водопользования должны быть доступны любому лицу, кроме информации, составляющей государственную тайну.

Контроль общественности за водопользованием обеспечивает принцип участия граждан и общественных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на водные объекты, а также их обязанностей по охране вод. В частности, граждане и общественные организации могут принимать участие в подготовке решений, могущих иметь последствия для использования и охраны вод. В свою очередь, органы государственной власти и местного самоуправления, а также субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия.

Учитывает специфику водного фонда и давно опробованный как в России, так и за рубежом бассейновый подход к регулированию водных отношений. Как известно, водные объекты группируются по гидрографическим районам, имеющим разные водные режимы (ведь, например, режимы рек Волга и Лена совершенно различны). Данный принцип проявляется через бассейновые советы.

В интересах охраны природы регулирование водных отношений должно учитывать природные особенности режима водных объектов. Так, непропорциональный забор воды из мелководных рек и озер может привести к их обмелению. Однако в среднем, по оценкам специалистов, из реки можно «безвредно» забрать лишь 10—15% стока, в случае превышения

забора воды начинается истощение водотока¹¹. Иные виды водных объектов также нельзя считать неисчерпаемыми.

Предусматривается учет единства водных объектов и гидротехнических сооружений (далее – ГТС), которые образуют вместе водохозяйственную систему. Гидротехническое строительство превратило крупнейшие российские реки к концу XX в. в цепь водохранилищ (бассейн Волги). Однако попытка возвращения российских рек и озер в естественное состояние вряд ли достигнет цели и еще более дестабилизирует и без того шаткую экологическую ситуацию. В результате сложились природно-антропогенные комплексы, в которых водные объекты существуют под неизбежным воздействием ГТС. Беда в том, что ГТС неумолимо ветшают, а в сельской местности в результате развала колхозов они остались бесхозными. В связи с изложенным нередко высказывались мнения, что у водного объекта и ГТС должен быть один хозяин. Поэтому при разработке нового ВК РФ предлагалось, предусмотреть в Кодексе положения, признающие напорные ГТС составной частью водных объектов. Это интересное предложение нашло свое косвенное отражение в рассматриваемом принципе ВК РФ.

В результате рыночных реформ важнейшим условием использования вод (как и многих других природных ресурсов) является взимание платы. Водопользователи обязаны своевременно вносить платежи, связанные с использованием водными объектами. Платность водопользования закреплена как в ВК РФ, так и в Налоговом кодексе РФ. Согласно первоначальной редакции ВК РФ 1995 г. действовала система неналоговых водных платежей. Но с 1 января 2005 г. согласно гл. 25.2 «Водный налог» Налогового кодекса Российской Федерации взимается водный налог. Помимо водного налога взимается также и плата за пользование водными объектами, являющаяся существенным условием договоров водопользования.

Теперь мы подходим к задаче стимулирования охраны водных объектов, которое также имеет свои финансовые аспекты. Путем доктринального толкования данный принцип может быть понят как система налоговых, кредитных и иных льгот, поощряющих водопользователей.

В новом ВК РФ закреплено использование водных объектов коренными малочисленными народами Севера, Сибири, Дальнего Востока в рамках их традиционного образа жизни. В этих случаях согласно ст. 11 ВК РФ не требуется заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование. Таким образом, доступ к водным объектам в случае традиционного природопользования оказывается наиболее простым.

Структура нового ВК РФ

«Сердцевиной» водного законодательства является ВК РФ. Его ключевые новеллы были даны нами ранее, но следует также показать структуру нового ВК РФ.

В главе 1 «Общие положения» дана общая характеристика водных правоотношений: раскрываются основные принципы, основные понятия и система водного законодательства, классифицируются водные объекты и дан круг участников водных отношений.

В главе 2 «Право собственности и иные права на водные объекты» закрепляется преимущественно федеральная собственность на водные объекты, а также многообразие форм собственности на пруды и обводненные карьеры. Пруды и обводненные карьеры, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, находятся соответственно в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица и отчуждаются вместе с земельным участ-

¹¹ Михеев Н. Н. Вода – не товар // Экология и жизнь. 2005. № 7(48). С. 22, 23.

ком. Особое внимание уделено принудительному порядку прекращения права водопользования.

В главе 3 «Договор водопользования. Решение о предоставлении водного объекта в пользование» регламентируются договорные отношения и плата за пользование водными объектами. Предусматривается также преимущественное право добросовестного водопользователя на заключение договора на новый срок. Допускается передача прав и обязанностей по договору водопользования от одного лица к другому, однако подробный механизм вместо отмененной распорядительной лицензии законодателем не предусматривается. Для обеспечения обороны страны и безопасности государства водные объекты предоставляются на основании специального решения.

В главе 4 «Управление в области использования и охраны водных объектов» приведены полномочия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Регламентируются также отдельные аспекты управления (мониторинг и реестр водных объектов, контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов и т. д.). Важным новшеством ВК РФ является передача отдельных полномочий от федеральных органов государственной власти к органам государственной власти субъектов Российской Федерации за счет субвенций федерального бюджета. В частности, допускается предоставление региональными органами власти федеральных по праву собственности водных объектов или их частей в пользование частных лиц. При этом органы власти субъектов Российской Федерации заключают с частными лицами договоры водопользования или принимают решения о предоставлении водных объектов в пользование.

В главе 5 «Водопользование» указываются основные требования к использованию водных объектов, регламентируются ограничение и приостановление водопользования. Кроме того, дан широкий перечень различных целей водопользования: от питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения до обеспечения пожарной безопасности. При этом в отличие от прежнего ВК РФ 1995 г. о приоритете водопользования для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения указывается только в принципах водного законодательства, ничего не говорится о преимущественном использовании в целях рыбного хозяйства таких водных объектов, которые имеют большое значение для сохранения, воспроизводства и добычи рыбных ресурсов.

В главе 6 «Охрана водных объектов» наряду с общими положениями по охране водных объектов предусматриваются требования по особым видам водных объектов (болота, ледники и снежники) или же в связи с особыми видами хозяйственной деятельности (при выработке электроэнергии, строительстве водохозяйственных систем и т. д.). В ВК РФ весьма подробно определены правовой режим и ширина водоохраных зон и их прибрежных защитных полос. Ранее это предусматривалось лишь на уровне подзаконных нормативно-правовых актов. При этом жесткие требования федерального правительства смягчались требованиями субъектов Российской Федерации.

И наконец, в гл. 7 «Ответственность за нарушение водного законодательства» предусматривается уголовная и административная ответственность за нарушение водного законодательства, а также возмещение виновными лицами вреда по методикам исчисления, утвержденным Правительством Российской Федерации.

Иные законы в области водных отношений

Водные отношения также регулируются иными федеральными законами: «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» 1998 г., «О безопасности гидротехнических сооружений» 1997 г., «Об охране озера Байкал» 1999 г., которые были приняты после ВК РФ 1995 г. Поэтому в настоящее время их толкование и при-

менение следует согласовать с положениями нового ВК РФ 2006 г. Кроме того, согласно закону «О ведении в действие Водного кодекса Российской Федерации», предусматриваются изменения в законах «Об охране озера Байкал», «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». Таким образом, обновление водного законодательства затронуло и смежное законодательство о водных биоресурсах.

Региональное водное законодательство

Принятие нового ВК РФ потребует обновления и законов субъектов Российской Федерации. Только на этой основе можно обеспечить устойчивость и «прозрачность» договорных отношений в области водопользования, благоприятных для всех заинтересованных сторон.

Существующее водное законодательство субъектов Российской Федерации было разработано в 90-е гг., как правило, в условиях действия ВК РФ 1995 г. При этом в национальных республиках законодатель также прибегает к многообещающей правовой форме Водного кодекса. Например, до сих пор действует Водный кодекс Республики Башкортостан от 13 июля 1993 г. № ВС-18/17¹², который, как видно из даты принятия, «старше» ВК РФ 1995 г. Кроме того, в ряде областей и краев были приняты и действуют законы, регламентирующие лишь некоторые стороны водных и смежных с ними отношений: питьевое водоснабжение, мелиорация, защитные дамбы, водные платежи, полномочия региональной администрации в области водного хозяйства. Подчас принимались законы по отдельным крупным водным объектам. Таков, например, Закон Волгоградской области от 28 февраля 2000 г. № 379-ОД «Об охране озера Эльтон»¹³. Такой подход представляется более рациональным, так как при нем законодателю не нужно охватывать всецело все водопользование.

Нужно отметить, что с принятием нового ВК РФ регионы также начали принимать свои законы. К их числу относятся следующие законы: Санкт-Петербурга от 15 февраля 2007 г. № 60—13 «О разграничении полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга в области водных отношений на территории Санкт-Петербурга», Московской области от 11 января 2007 г. № 5/2007-ОЗ «О регулировании водных отношений на территории Московской области»¹⁴, Тюменской области от 19 декабря 2006 г. № 523 «О регулировании водных отношений в Тюменской области»¹⁵. В целом данные законы отличаются строгим соответствием (вплоть до буквального воспроизводства) нормам ВК РФ 2006 г. Однако положения региональных законов не отличаются необходимым учетом природной и водохозяйственной специфики того или иного региона.

Подзаконные акты в области водных отношений

Согласно ст. 2 ВК РФ водное законодательство понимается лишь как законы (сам ВК РФ, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации), что соответствует устоявшимся в правовой теории представлениям. В свою очередь, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, подзаконные акты министерств и ведомств в понятие водного законодательства не входят. Однако на долю подзаконных актов выпадет решение многих вопросов из области водных правоотношений. Ведь новый ВК РФ 2006 г. был разработан таким образом, что по целому ряду вопросов необходимо принятие подзаконных нормативно-правовых

¹² Законы Республики Башкортостан. 1994. Вып. VI.

¹³ Волгоградская правда. 2000. № 49.

¹⁴ Ежедневные новости. Подмосковье. 2006. № 9.

¹⁵ Тюменская область сегодня. 2006. № 240.

актов, что позволит довести до конца договорные и разрешительные механизмы правового регулирования.

На водные отношения распространяются указы Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»¹⁶, от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁷, от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»¹⁸. Приведенные подзаконные акты касаются не только водных ресурсов и водного хозяйства. Тем не менее они, безусловно, отражаются на водных отношениях в связи с административной реформой или концепцией устойчивого развития.

К числу подзаконных актов, отвечающих условиям начавшейся в России административной реформы, относится постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 284 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов».¹⁹

В реализацию положений ВК РФ были разработаны и приняты постановления Правительства Российской Федерации по следующим основным направлениям: разграничение полномочий в области управления и охраны водным фондом, регулирование вопросов предоставления водных объектов в пользование и платности водопользования, реализация бассейновых принципов управления, об утверждении целевых показателей качества воды, по контрольно-надзорной деятельности.²⁰

Таким образом, отдельный блок составляют подзаконные акты о предоставлении водных объектов в пользование и о регулировании платы за пользование водными объектами. В частности, было принято постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2006 г. № 764 «Об утверждении Правил расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности».²¹

В связи с передачей полномочий на «региональный» уровень приняты постановления Правительства РФ от 27 октября 2006 г. № 629 «Об утверждении Правил расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений»²², от 30 октября 2006 г. № 636 «Об утверждении методики определения общего объема субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации».²³

В рамках реализации ВК РФ имеются акты и по другим важным вопросам. Таково, например, постановление Правительства РФ от 20 ноября 2006 г. № 703 «Об утверждении Правил резервирования источников питьевого водоснабжения»²⁴, от 25 декабря 2006 г. № 801 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов»²⁵, от 4 ноября 2006 г. № 640 «О критериях отнесения

¹⁶ СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

¹⁷ Там же. 2004. № 11. Ст. 954.

¹⁸ Там же. № 21. Ст. 2023.

¹⁹ Российская газета. 2004. № 130.

²⁰ Стенограмма заседаний // Бюллетень Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2006. № 189 (903). С. 20, 21.

²¹ Российская газета. 2006. № 286.

²² СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4707.

²³ Там же. № 45. Ст. 4710.

²⁴ Российская газета. 2006. № 269.

²⁵ Там же. № 297.

объектов к объектам, подлежащим государственному федеральному контролю и государственному региональному контролю за использованием и охраной водных объектов».²⁶

В целом нормотворчество субъектов Российской Федерации о водопользовании решает вопросы, находящиеся в рамках региональной компетенции. Одним из направлений регионального нормотворчества долгое время было и, согласно новому ВК РФ, остается регулирование договорных отношений в области водопользования и также регионального контроля и надзора в области водных отношений. В свое время органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации утверждались типовые или примерные формы договоров пользования водными объектами. В соответствии с ВК РФ 2006 г. органы власти субъектов Федерации также могут заключать договоры по водным объектам, находящимся в региональной, а при передаче полномочий – и федеральной собственности. Поэтому и сейчас не потеряла своей актуальности выработка и утверждение подзаконными актами органов субъектов Российской Федерации форм-образцов договоров водопользования. Региональное нормотворчество возможно и по другим вопросам.

Нормотворчество органов местного самоуправления должно основываться на полномочиях, определенных ВК РФ 2006 г., прежде всего, это осуществление полномочий собственника муниципальных водных объектов (договоры, ставки платы). Кроме того, это установление правил пользования водоемами и водотоками в пределах муниципальных образований для личных и бытовых нужд, а также информирование населения об ограничениях использования таковых.

В настоящее время в связи с принятием нового ВК РФ 2006 г. необходима корректировка региональной и муниципальной нормативно-правовой базы. Многие нормативные и правоприменительные акты региональных и муниципальных органов власти фактически утратили силу, если их не успели официально отменить. Из-за этого на практике могут быть осложнения.

Водные правоотношения

Как и ВК РФ 1995 г., в ВК РФ 2006 г. применяется понятие «водные отношения». В статьях нового ВК РФ не дано определение водных отношений. При этом на основе имеющегося терминологического аппарата кодекса их можно определить как отношения в области изучения, использования, охраны, восстановления водных объектов.

В юридической науке отношения, регулируемые водным законодательством, именуются водными правоотношениями и сопоставляются с земельными, горными, лесными, фаунистическими. В самом ВК РФ термин «водные правоотношения» не применяется, но подразумевается. Ведь всякие общественные отношения, подлежащие правовому регулированию, есть правоотношения. Водные правоотношения имеют свои объекты, субъекты и свое содержание.

Объектами рассматриваемых правоотношений являются многочисленные водные объекты во всем свойственном для России многообразии: от пересыхающего противопожарного пруда до обширных морских акваторий. На территорию нашей страны приходится 2,5 млн рек, 2,7 млн озер, 2290 водохранилищ объемом свыше 1 млн куб. м, 30 тыс. малых водохранилищ и прудов. Общая площадь морской акватории, подпадающей под юрисдикцию России, составляет 7 млн кв. км. В то же время прогнозируемые ресурсы подземных вод достигают 350 куб. км.²⁷

Водные объекты понимаются в российском законодательстве не просто как скопление воды, но как своеобразный природный комплекс. Вода входит в естественное соприкосновение

²⁶ СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4713.

²⁷ С водой – на «Вы» // Информационное издание МПР России. Всероссийский конгресс работников водного хозяйства. М.: 2003. С. 13, 14; Восстановление и охрана водных объектов. Актуальные вопросы управления и правового обеспечения: Стенограмма парламентских слушаний Государственной Думы. 2002. 21 марта. С. 4, 5.

с землею или недрами, образуя под землей или на ее поверхности единое природное образование – водный объект.

К пониманию поверхностных водных объектов как единству воды и земли отечественное водное законодательство пришло не сразу. По законодательству Российской империи реки и озера вообще не признавались отдельным предметом права собственности. В законодательстве советского периода присутствовал термин «водный объект», но не указывалось о вхождении в состав водотоков и водоемов дна и берега. Впервые понимание водного объекта как единства воды и земли было дано в ВК РФ 1995 г.

Из ВК РФ 1995 г. прямо следовало, что в состав поверхностного водного объекта входит земля, сопряженная с водной толщей (дно и берег), а в состав подземного водного объекта – вмещающие воды горные породы. Данная формулировка показывала сложную структуру самого водного объекта. Но в ВК РФ 1995 г. не было ответа на вопрос: до каких пределов берег и дно могут считаться составной частью водного объекта?

Вопрос о вхождении берега в состав водного объекта, например, реки или озера, имеющих свою пойму, не является надуманной абстракцией. Он связан не только с необходимостью разграничить водные объекты и близлежащие земельные участки как предметы собственности и предметы договоров водопользования, но и с не менее важной задачей: разграничить по объектам обложения земельный налог и водный налог. С недавних пор земельный налог не взимается за земли, занятые государственными или муниципальными водными объектами, а водным налогом облагаются лишь определенные виды водопользования. Если берег входит в состав государственного или муниципального водного объекта, то за него не требуется платить земельный налог.

Как же решает поставленные вопросы новый ВК РФ? Согласно ст. 5 ВК РФ 2006 г. поверхностный водный объект состоит из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии, определенной законодателем для каждой разновидности естественных и искусственных водных объектов. В целом данное представление о понятии водного объекта вполне обоснованно, так как исходит из знаний естественной науки (гидрологии, экологии).

При этом по ВК РФ 2006 г. у публичной «водной» и частной земельной собственности возникла своего рода «нейтральная» зона, также их разграничивающая. Речь идет о береговой полосе общего пользования, которую, согласно ст. 27 Земельного кодекса РФ (в ред. от 3 июня 2006 г.), с недавних пор запрещено приватизировать. Соблюдение этого запрета станет важнейшим направлением деятельности уполномоченных контрольно-надзорных органов «всех уровней» власти. На страже общедоступности и общенародности береговой полосы должны стоять органы прокуратуры, в том числе и известная Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура.

В качестве участников водных правоотношений выступают Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, физические и юридические лица. От имени Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований действуют их исполнительные органы власти.

В «старом» ВК РФ 1995 г. не было подробного правового регулирования деятельности водохозяйственных организаций. В ходе разработки проекта «нового» ВК РФ предлагалось ввести понятие и определить статус объединения водопользователей. Они понимались как коммерческие организации, добровольно созданные водопользователями для представительства интересов и защиты прав своих членов во взаимоотношениях с органами государственной власти и местного самоуправления. Данное предложение не было отражено в принятом ВК РФ 2006 г. Но в рамках водного законодательства отсутствуют какие-либо запреты на объединения водопользователей, которые столь широко распространены в ведущих зарубежных государствах (в США, Германии, Китае).

Кроме того, водное законодательство ближайшего российского соседа и партнера по СНГ – Казахстана также уделило внимание организациям водопользователей. В статьях 96—102 Водного кодекса Республики Казахстан 2003 г. весьма подробно регламентируется статус гидромелиоративного кондоминиума, необходимого для сельскохозяйственного использования водных объектов и водохозяйственных сооружений²⁸. Конечно же, внимание к местным водохозяйственным организациям во многом объясняется засушливым климатом.

Однако и в России есть южные районы с дефицитом вод. Поэтому водному законодательству маловодных субъектов Российской Федерации также было бы целесообразным уделить внимание, а при необходимости – стимулировать образование землепользователями таких мелиоративных объединений. Что касается «федерального» уровня, то в Федеральном законе от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»²⁹ лишь самым общим образом предусматривается привлечение или создание специализированных организаций в области мелиорации. Это необходимо для того, чтобы мелиоративные системы не оставались без содержания и ремонта при распределении мелиорированной земли между физическими лицами. При всей своей немногословности данные нормы федерального закона создают подспорье для дальнейшего нормотворчества (прежде всего, регионального).

В будущем реформа водного хозяйства и водного законодательства будет сказываться и на круге участников водных отношений. По прогнозам специалистов, возможно образование крупного *хозяйствующего субъекта*, который в масштабах всей страны осуществлял бы сервисные услуги и работы по водоснабжению, поддержанию качества вод – словом, обслуживал потребителей. Как надеются, уполномоченный государственный орган будет эффективно регулировать деятельность этой коммерческой структуры, которая, в свою очередь, будет привлекать подрядчиков для осуществления конкретных водохозяйственных проектов.

В настоящее время в России существует довольно крупный хозяйствующий субъект – акционерное общество «Росводоканал» (которому подчинено шесть российских водоканалов). Помимо него существует еще 600 водоканалов как самостоятельных юридических лиц.

В целях усовершенствования транспортных водных путей и открытия их для иностранного флота может потребоваться создание *международного консорциума*. С данными инициативами выступило руководство Российской Федерации в связи с проведением второй линии канала Волго-Дон, модернизации Волго-Балта.³⁰

Содержание водных правоотношений – права и обязанности участников отношений, предопределяющие их законное поведение. Злоупотребление правами, неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей влекут юридическую ответственность. Содержание водных правоотношений, в частности, выражается в титулах права собственности и права пользования водными объектами.

Установление принципов водного законодательства, которые были рассмотрены нами, предопределяет характерные черты водных отношений (см. ст. 4 ВК РФ). В частности, имеются в виду следующие основные положения: обязательность соблюдения участниками водных отношений целевого и в то же время комплексного использования водного фонда, приоритет использования для питьевого водоснабжения, бассейновый подход к регулированию водных отношений, гласность водопользования, платность водопользования, стимулирование охраны водных объектов.

Водные правоотношения имеют достаточно развернутую структуру и подразделяются на виды (группы), которые соответствуют отдельным правовым институтам водного права.

²⁸ Издание Парламента Республики Казахстан. Астана: Изд-во Аппарата Сената Парламента Республики Казахстан, 2003. С. 174—177.

²⁹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

³⁰ Стенограмма Послания Федеральному Собранию Президента Российской Федерации В.В. Путина // Российская газета. 2007. № 90. С. 3—5.

При этом классификация водных правоотношений и, следовательно, деление водного права на институты должны быть во многом связаны с титулами пользования водными объектами, с договорными и разрешительными механизмами в области водопользования, с платностью водопользования. Впрочем, такое же деление можно наблюдать в земельных и лесных правоотношениях, а значит, и в земельном, и лесном праве.

Водные правоотношения можно подразделять и по другому признаку: цель и характер хозяйственного использования водного объекта. ВК РФ (прежде всего, гл. 5) предусматривает специальные требования к использованию водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, сброса сточных и дренажных вод, для нужд транспорта, для лесосплава, для целей рекреации, обеспечения противопожарной безопасности. Отдельным блоком даны требования по использованию водохранилищ.

Водные правоотношения тесно связаны с правоотношениями по использованию и охране земель, лесов, животного мира, водных биоресурсов, недр. Связь эта проявляется при регулировании тех или иных видов правоотношений, объектами которых являются земельные и лесные участки, участки недр, фауна и водные биоресурсы. Между отраслями законодательства, посвященным данным природным ресурсам, нет непреодолимой «стены», которая мешала бы им развиваться и взаимно обогащаться. В результате ряд советских ученых (в основном из союзных республик Средней Азии) применяли такие термины, как «земельно-водные правоотношения», подчеркивая этим глубокое взаимное проникновение двух названных отраслей законодательства при регулировании вопросов орошения и мелиорации земель. В настоящее время этот спорный термин употребляется довольно редко, иногда его применяют по отношению к благоустройству территории в крупных городах, когда речь идет о водоемах рекреационного назначения, и т. д.³¹

Для регулирования водных отношений имеет значение и законодательство о техническом регулировании, которое находится в стадии формирования. В настоящее время действует Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»³². Он закладывает основу государственного регулирования в данной сфере. Согласно ст. 6, 8 названного Закона обязательные для исполнения технические регламенты принимаются в целях охраны окружающей среды и по вопросам экологической и биологической безопасности. Следовательно, процессы производства, эксплуатации, перевозки, при которых используются водные объекты (обобщенно – водный фонд), также должны подпадать под действие технических регламентов. Здесь, прежде всего, нужно вспомнить о гидротехнических сооружениях (ГТС). Положения Закона «О техническом регулировании» предусматривают принятие технических регламентов по тем многим видам процессов производства и эксплуатации, в которых задействуется морская, речная, озерная, родниковая вода. Представляется, что для процессов эксплуатации ГТС, образующих водохранилища, следует посредством федеральных законов утвердить общероссийские технические регламенты.

Отношения по обороту водных объектов регулируются гражданским законодательством в той мере, в какой эти отношения не урегулированы ВК РФ. Речь, прежде всего, идет об особой категории водных объектов, на которые законодателем допускается частная собственность. В прежнем ВК РФ это были обособленные водные объекты, а в новом ВК РФ – пруды и обводненные карьеры. Законодатель отказался от несовершенной конструкции обособленных водных объектов. В свою очередь, ранее подпадающие под понятие обособленных водных объектов пруды и обводненные карьеры вместе с прилегающими земельными участками могут быть предметом купли-продажи, аренды и других гражданско-правовых сделок. Поэтому государ-

³¹ Илебаев У. Правовой режим орошаемых земель в Киргизской ССР в современный период. Фрунзе, 1966. С. 58; Сиваков Д. О. О правовом регулировании водно-земельных отношений // Российское право. 2002. № 1.

³² Гусева Т. А., Чапкевич Л. Е. О техническом регулировании: постатейный комментарий к Федеральному закону. М.: Юстицинформ, 2005. 144 с.

ственный учет этих малых водоемов возможен и нужен не только в рамках водного реестра, но и земельного кадастра, а также реестра прав на недвижимое имущество. Следует иметь в виду, что гражданское право действует и относительно договоров водопользования.

§3. Собственность на водные объекты

Собственность на воды: общая характеристика

Право собственности – фундаментальное понятие юридической науки и практики. С течением веков европейская правовая мысль стала понимать право собственности как известную триаду: владение (физическое обладание), пользование (возможность эксплуатировать, извлекать полезный эффект из вещи), распоряжение (возможность определять юридическую судьбу вещи, продать, сдать в аренду). Такой же взгляд на собственность разделяется российской правовой теорией и отражается в российском законодательстве.

Согласно ст. 209—211 ГК РФ собственник имеет право владения, пользования и распоряжения своим имуществом, несет на себе бремя содержания и риск гибели имущества. Но уже в самом ГК РФ (ст. 129, 209) устанавливаются своего рода «экологические приоритеты». Свободное владение, пользование, распоряжение землей и другими природными ресурсами ограничено требованием не наносить ущерба окружающей среде. Кроме того, земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому иным способом в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и другими природными ресурсами (ст. 129 ГК РФ). Таким образом, применение к природным ресурсам (земля, недра, леса, вода, животный мир) института права собственности имеет свои принципиальные особенности.

Содержание права собственности на водные объекты определяется как гражданским, так и водным законодательством. Согласно водному законодательству характерной чертой права собственности на водные объекты является неполное применение понятия «владение» к водным объектам, ибо сосредоточенная в них вода находится в состоянии непрерывного движения и водообмена. Еще одна особенность права собственности на водные объекты заключается в запрете на отчуждение водных объектов (кроме прудов и обводненных карьеров).

Своеобразие отношений собственности на водные объекты заключается в «текучем» предмете права собственности, да еще и с довольно трудно определяемыми границами. В ВК РФ 2006 г. было выражено представление о поверхностных водных объектах как о единстве поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии. Отныне согласно ВК РФ 2006 г. береговая линия, а следовательно, и граница водного объекта, устанавливается законодателем. Береговая линия рек, ручьев, каналов, озер, обводненных карьеров определяется по среднесуточному уровню воды в безледный период, а береговая линия прудов и водохранилищ – по нормальному подпорному уровню воды.

Однако вряд ли можно признать, что эту береговую линию легко установить на практике по отношению ко всем водным объектам. Ведь государственный мониторинг (наблюдение) за водными объектами в течение последних 15 лет оставлял желать лучшего. На многочисленных малых водоемах и водотоках среднесуточный уровень вод в безледный период не отслеживался. Относительно многих прудов, сооруженных без проекта (кустарно) либо более века назад, нормальный подпорный уровень также не отслеживался. За состоянием этих водных объектов в лучшем случае осуществлялись эпизодические наблюдения, а постоянные могли вестись только 10—15 лет назад. Думается, что все уполномоченные органы (начиная с Росгидромета), отвечающие за водные ресурсы, должны возобновить наблюдения, посредством которых только и можно определить береговую линию.

Дело облегчается тем, что, согласно ВК РФ 2006 г., у частной земельной и публичной «водной» собственности возникла своего рода «нейтральная» зона, также их разграничивающая. Речь идет о недавнем, но не замеченном, запрете приватизировать береговую полосу общего пользования согласно ст. 27 Земельного кодекса РФ (в ред. от 3 июня 2006 г.).

Водное законодательство устанавливает преимущественно федеральную собственность на водные объекты (в этом оно существенно отличается от земельного законодательства). По ВК РФ, собственность субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, физических и юридических лиц возможна лишь на пруды и обводненные карьеры. Допуская частную собственность на ограниченный круг водных объектов, законодатель явно предпочел привлекать частные инвестиции на основе договорного пользования. В частную же собственность должны попасть окруженные частными земельными участками водоемы, имеющие с ними общую юридическую судьбу.

Лица, не являющиеся собственниками водных объектов, могут приобрести право пользования поверхностным водным объектом в порядке, предусмотренном ВК РФ, а подземным водным объектом – в порядке, предусмотренном горным законодательством.

Еще одной новеллой ВК РФ 2006 г. становится отказ от правовой конструкции обособленных водных объектов (замкнутых водоемов), предназначенной по прежнему замыслу законодателя для частной собственности. Согласно Закону «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» данная формулировка была изъята из земельного и гражданского законодательства.

Для данного решения были свои основания. По ВК РФ 1995 г. обособленными могли быть лишь небольшие по площади непроточные искусственные водоемы, не имеющие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами (как правило, это пруды). В то же время следует признать несовершенство и условность правовой формулировки обособленных водных объектов. Прежде всего, по-разному может пониматься искусственное происхождение обособленных (замкнутых) водоемов, ибо многие пруды создавались и создаются на месте небольших озер или родников. Кроме того, такие признаки данных водных объектов, как непроточность и замкнутость, по сути, идентичны, а отсутствие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами в реальной жизни встречается очень редко. Даже если пруд прямо не связан с рекой, не исключена его косвенная гидравлическая связь с поверхностными водами через подземные горизонты и родники. В свою очередь, несовершенство правовых конструкций влекло за собой трудности правоприменения. Например, на практике были попытки недобросовестных физических и юридических лиц приватизировать озера и иные водоемы, хотя они были связаны с рекой.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.