

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО РОССИИ

СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИХ КОНФЕРЕНЦИЙ
(2005 – 2007 гг.)

МОСКВА 2009

ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОДНОГО ПРАВА

Калитвиченко Т.Г., кандидат юридических наук

Международное право играет важную роль в решении водных проблем, возникающих в мире. Рост населения, разработка природных ресурсов, индустриальное развитие, истощение водных запасов на национальном и региональном уровнях приводят к тому, что водные ресурсы быстро становятся еще более ценным природным ресурсом, чем нефть. На всевозрастающий дефицит воды указывает тот факт, что примерно 300 млн. человек в 26 странах страдают от недостатка воды. По данным П. Уотерс, «можно заметить элементы надвигающегося «глобального водного кризиса»¹. Эти процессы заставляют государства развивать международное сотрудничество в области использования и охраны трансграничных водных объектов и их водных ресурсов.

В сентябре 2002 года, на Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге Европейский Союз (ЕС) официально объявил о начале осуществления Глобальной водной инициативы: «Вода для жизни — здоровье, благополучие, экономическое развитие и безопасность». Совет Европейского Союза полностью одобрил эту инициативу, она пользуется политической поддержкой со стороны Европейской Комиссии и 15 стран-членов ЕС. Политическая поддержка инициативы подкрепляется обязательствами по достижению ключевых целевых показателей, связанных с водой, и ЕС подтверждает обязательства внести свой вклад с тем, чтобы обеспечить к 2015 году — сокращение вдвое доли населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде и адекватной канализации; к 2005 году² — подготовку во всех странах планов интегрированного управления водными ресурсами и планов эффективного использования водных ресурсов. Водная инициатива предполагает подготовку и помощь в подготовке законодательства, связанного с водными ресурсами (включая укрепление системы лицензий на водопользование и разрешений на

сброс стоков), поддержку международных конвенций, связанных с управлением водными ресурсами.

Между тем в «Водной инициативе», на мой взгляд, недостаточно развито международно — правовое регулирование водных отношений. Нет в них ссылки на Конвенцию о праве несудоходных видов использования международных водотоков принятой в Нью-Йорке в 1997 году³, являющуюся единственным юридическим инструментом, обеспечивающим комплексную юридическую структуру управления трансграничными водами. К сожалению, многие инициативы, касающиеся международных водных проблем, не предусматривают участие юристов на концептуальных стадиях данных проектов.

В связи с этим представляется важным определение основных направлений формирования и развития международного водного права. В советский период пользование пограничными материковыми водами и регулирование их правового режима имело ряд особенностей и требовало специального международного регулирования. Под влиянием такой необходимости в мировой практике постепенно сложилась особая отрасль международного права, получившая наименование речного права⁴.

Между тем изменение ситуации в мире, актуализация международных водных проблем привели к расширению предмета международных водных отношений.

Международное водное право — это новое направление правового регулирования в системе международного публичного права и международного частного права, которое, по мнению специалистов, уже образует в этой системе самостоятельную отрасль⁵.

Различные подходы и доктрины показывают, что в международном водном праве нет единого, общего для всех регулируемых международными договорами определения объекта международных водных отношений. Понятие международного водного права практически не развито в международном праве. В юридической литературе России в основном исследуются

¹См.: Вспомогательные материалы для подготовки специалистов высшего и среднего звена в водном хозяйстве центральноазиатских государств. Выпуск № 4. — Ташкент: 2001. С. 31-44

²См., например: Кейлин А.Д. Актуальные вопросы современного международного морского и речного права // Советский ежегодник международного права 1962. М., 1963; Кейлин А.Д., Баскин Ю.Я. Международноправовой режим рек в социалистических странах // Советский ежегодник международного права 1963. М., 1965; Петко С. Стайнов, Международноправовое регулирование охраны чистоты международных рек. София, 1964; Клименко Б.М. Международные реки. Изд-во «Международные отношения», 1969; Чиварин В.А. Охрана природы и международные отношения. Изд-во «Международные отношения», 1970.

³См.: Уотерс П. Роль водного права в развитии стратегии интегрированного управления водными ресурсами. Международное и национальное водное право и политика. Ташкент. 2001, с.4; Латерни Д. Дж. Развитие международного водного права: закон Международной комиссии права о неавыгодном использовании международных водотоков. Международное и национальное водное право и политика. Ташкент. 2001, с.67-85.

⁴См.: Уотерс П. Роль водного права в развитии стратегии интегрированного управления водными ресурсами. Международное и национальное водное право и политика. — Ташкент. 2001. С.4

то межгосударственные отношения по вопросам использования водных ресурсов пограничных рек в основном регулируются путем заключения равноправных двусторонних соглашений по конкретным видам водопользования. Так, например, Соглашение между СССР и Польской Народной Республикой от 17 июля 1964 года предусматривало сотрудничество договаривающихся сторон в водной и научно-технической деятельности в области водного хозяйства на пограничных водах. Это соглашение указывает на следующие виды сотрудничества: регулирование пограничных вод и строительство гидротехнических сооружений для комплексного использования водных ресурсов; водные мелиорации и обеспечение водой сельского хозяйства; водоснабжение населения, промышленности и других потребителей; исследование пограничных вод для определения их количества и качества³.

В современный период понятие «вода» как «водный ресурс» выделяется в отдельный объект водных отношений, имеющий важное экономическое и экологическое значение. В Правилах пользования водами международных рек, подписанных в Хельсинки в 1966 году⁴, был определено пользование водой международного водосборного бассейна. Особое значение было придано термину «загрязнение воды», которое относилось к любому, причиняющему ущерб изменению в природном составе, содержанию и качестве воды международного водосборного бассейна, в результате человеческого поведения. Например, в Протоколе по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года, принятом в 1999 году ООН, говорится о том, что вода необходима для поддержания жизни и что наличие воды в таких количествах и такого качества, которые достаточны для удовлетворения основных потребностей человека, является одной из предпосылок как укрепления здоровья людей, так и устойчивого развития; признана польза для здоровья и благополучия человека, которую приносит чистая вода хорошего качества и гармоничная и надлежащим образом функционирующая водная среда. Особое значение в Протоколе отводится питьевой воде, которая используется или предназначена для употребления человеком и качестве питьевой воды, для обработки и приготовления пищи, для личной гигиены или в аналогичных целях.

Между тем в протоколе написано, что его положения применяются к только к понятию воды (водные объекты), к которым относятся: а) поверхностные пресные воды; б) подземные воды; в) озера; г) прибрежные воды, которые используются для рекреационных целей или для производства рыбы методом аквакультуры или производства или сбора моллюсков и ракообразных; е) замкнутые воды, общедоступные для купания. Между тем выделенные в Протоколе воды в процессе забора, транспортировки, очистки или сброса или сброса или повторного использования в большей степени относятся к понятию вода (водный

ресурс), имеющему не только количественное и качественное, но и экономическое, и экологическое значение. Это подтверждается в пособии для политиков и лиц, принимающих решения — Руководство по мониторингу воды трансграничных рек раздела «Защита трансграничных вод», разработанного Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций Нью-Йорк, Женева 1996 года. Говоря о мониторинге и оценке трансграничных вод, были отмечены вопросы качества водных ресурсов и давались рекомендации комплексно оценивать качество реки, что базируется на критериях, включающих качество и количество воды для различных видов пользования, а также для флоры и фауны. Если рассматривать понятие «вода» — «водный ресурс» — с экономической позиции, то оно играет важное значение при различных видах водопользования на трансграничных водах как основа экономического управления спроса на воду, установления тарифов, ограничения расходов воды, установления стимулирования различных видов водопользования, и т.д. И, наконец, в 2004 году были приняты Основные принципы глобальной рамочной конвенции о праве на воду. В них определено, что право доступа к воде закреплено во Всеобщей декларации прав человека (1948 год), которая гарантирует всем людям право на уровень жизни, обеспечивающий им хорошее здоровье и благосостояние, а также в Международном соглашении об экономических, социальных и культурных правах (1966 год), которое было ратифицировано 148 государствами и признает «право каждого человека на крепкое физическое и душевное здоровье и благосостояние, а также в Международном соглашении об экономических, социальных и культурных правах (2002 год) и было признано в: Плате действий по воде Мар-дел-Плата (1977 год) Конвенции об устранении всех форм дискриминации женщины (1979 год), Конвенции о правах ребенка (1989 год), Дублинской декларации о воде для реализации устойчивого развития (1992 год), различных международных инструментах и декларациях, национальных конституциях растущего числа государств, поддерживается принципов и прав, входящих в Конвенцию ООН относительно права несудоходных видов использования международных водотоков (1997 год).

Все это позволяет сделать вывод о наличии самостоятельных объектов правового регулирования международных водных отношений как отношений между государствами, часто с участием международных организаций, юридических и физических лиц по поводу совместных усилий в решении общих задач охраны и использования трансграничных водных объектов и трансграничных водных ресурсов.

В связи с развитием международных водных отношений требуется пересмотр традиционных водных отношений, основой которых являлось понятие трансграничный водный объект, а не трансграничный водный ресурс, заключенный в трансграничных водных объектах, используемый для различных целей и являющийся материальной ценностью. Учитывая, что основой разграничения публичных и частных отношений является категория «интерес», необходимо рассмотреть объекты водных отношений с позиций категорий «публичный и частный интерес». Международное водное правоотношение способно иметь несколько объектов правовой деятельности и несколько объектов интереса. У международного водного правоотношения существуют юридически значимые объекты правовой деятельности — это

³См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М.: Международные отношения, 1971. Вып. XXIV. С. 43.

⁴См.: Вспомогательные материалы для подготовки специалистов высшего и среднего звена в водном хозяйстве центрально-азиатских государств. Выпуск № 4, Ташкент, 2001, с. 6-13.

вопросы международного речного права¹. Тем не менее, в отличие от международного речного права, международное водное право охватывает более широкий круг правоотношений, связанный с использованием трансграничных водных объектов и их водных ресурсов. В основе разграничения международных водных отношений прежде всего лежит категория «интерес», которая может рассматриваться как позиция государства как носителя публичного интереса, так и частного, юридических и физических лиц.

Самостоятельным объектом интереса в международных водных отношениях является международное водное правоотношение как публично, так и частноправовое. Водное правоотношение охватывает несколько объектов правовой деятельности и несколько объектов интереса. У международного водного правоотношения существуют юридически значимые объекты правовой деятельности — это международные трансграничные водные объекты и их водные ресурсы, т.е. вода, их наполняющая. При этом каждое из этих понятий находится во взаимосвязи и дифференциации и имеет самостоятельное юридическое значение.

В международно-правовой литературе используются различные термины, определяющие международно-правовые объекты водных отношений. В основном авторы оперирует категориями, которые были приняты законодательством Российского государства до ратификации Хельсинкской «Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер» 1992 года. Это понятия «пограничные реки», «пограничные воды».

С принятием Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер 1992 года² и Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков, принятой в Нью-Йорке, в 1997 году³, стали употребляться понятия «трансграничные водотоки», а затем «трансграничные воды». При этом понятие «водоток» означает систему поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое и обычно имеющих общее окончание, а международный водоток означает водоток, части которого находятся в различных государствах. Понятие «трансграничные воды» более приближается к российскому понятию понятия «водный объект (вода)», что означает любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают, пересекают границы между двумя и более государствами или расположены в таких границах; в тех случаях, когда трансграничные воды выпадают непосредственно в море, пределы таких трансграничных вод ограничиваются прямой линией, пересекающей их устье между точками, расположенными на линиях малой воды на их берегах.

Между тем анализ многочисленных договоров, соглашений и конвенций, заключенных Россией с сопредельными государствами, показывает, что объектами международно-правово-

го регулирования водных отношений являются не только международные водные объекты (трансграничные водные объекты (вода)), но и международные водные ресурсы (трансграничные водные ресурсы (вода)).

Например, ст. 17 Договора РСФСР и Финляндией 14 октября 1920 года предоставляла возможность беспрепятственного плавания по Неве между Финским заливом и Ладожским озером финляндским торговым и товарным судам⁴. Анализируя договоры России с прибалтийскими государствами, обращает внимание то, что основными вопросами были вопросы судоходства, рыболовства и лесосплава, при котором использовался международный водный объект, его акватория. Между тем в определенных договорах прямо или косвенно указывалось на использование воды как водного ресурса в результате отвода из водного объекта. Например, Договор с Эстонией от 2 февраля 1920 года, который содержал ряд постановлений по вопросу регулирования водопользования из водных объектов, в результате отвода водных ресурсов. Так, например, ст. 16 Договора с Эстонией от 2 февраля 1920 года предусматривала, что «искусственный отвод воды Чудского и Псковского озер... допускается только по особому соглашению России с Эстонией». Также России было предоставлено преимущественное право на получение электроэнергии, используя для этого водопад на реке Нарове (Narve)⁵. Аналогичный договор 11 августа 1920 года был подписан с Латвией. Стороны обязались не производить без соглашения искусственный отвод вод из рек и озер заключить особое соглашение о порядке судоходства и рыболовства. Предметом водных отношений являлись также вопросы водопользования и ирригации. В 1927 году между СССР и Турецкой Республикой была подписана «Конвенция о водопользовании на пограничных реках, речках и ручьях». Ею был установлен паритетный принцип забора воды (при ежегодном определении его максимального объема)⁶. В соответствии с Договором, заключенным в 1921 году с Ираном, было определено, что «обе стороны будут пользоваться рекой Атрек и другими пограничными реками и водами на равных правах» (ст. 3)⁷. Позже, в 1925 году было подписано соглашение о взаимном пользовании пограничными реками и водами на протяжении границы от реки Гери-Руд до Каспийского моря⁸. Этот документ определял порядок отпуска воды, сооружения водохранилищ и их эксплуатации, а также строительства ирригационных каналов.

Так как государства заинтересованы в максимальном использовании водных ресурсов в пределах национальных границ,

¹См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М.: 1925. Вып. 2. С. 130.

²См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М.: 1925. Вып. 1. С. 153.

³См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М.: 1930. Вып. 5. С. 6.

⁴Там же. С. 107.

⁵См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М.: 1931. Вып. 6. С. 5.

¹См.: Гуреев С.А., Тарасова И.Н. Международное речное право. М.: Международные отношения, 1993.

²См.: Вспомогательные материалы для подготовки специалистов высшего и среднего звена в водном хозяйстве централизованных государств. Выпуск № 4, Ташкент, 2001. с. 15-29.

³См.: Там же с. 31-44.

водные объекты и их водные ресурсы, т.е. вода их наполняющая. При этом каждое находится во взаимосвязи и дифференциальности и имеет самостоятельное юридическое значение.

Отношения, связанные с эксплуатацией трансграничных водных ресурсов (забором и сбросом воды) путем создания различного рода гидротехнических сооружений, с помощью которых водные ресурсы, находящиеся в водном объекте, из объекта природы становятся объектом хозяйствования, т.е. экономической ценности, и охватываются частно-правовым понятием «международное водопользование». Это означает, что отношения международного водопользования из трансграничных водных объектов должны регулироваться международным частным правом.

В понятие международного водного права включаются также отношения, которые складываются между субъектами международного водного права по поводу совместных усилий в решении задач охраны и использования трансграничных водных объектов и их водных ресурсов.

Субъектами международных водных правоотношений выступают государства и межгосударственные организации, солидарные государствами, которые являются публично-правовыми. нередко международные водные правоотношения происходят с участием юридических и физических лиц, а также неправительственных (общественных) организаций. Признание юридических и физических лиц, а также неправительственных организаций в качестве самостоятельных субъектов международных отношений является новой позицией¹ и подчеркивает то, что отношения по поводу трансграничных водных объектов и их водных ресурсов могут рассматриваться с позиции международного частного права. Развитие категории международных водных прав, понятия международного водного оборота и их растущее влияние способны изменить традиционную систему взглядов. Целый ряд международных водных соглашений опирается на принцип закрепления прав юридических, физических лиц и общественных организаций в международном сотрудничестве как независимых от государства субъектов. Граждане и юридические лица могут быть самостоятельными субъектами в международных отношениях, связанных с доступом к информации, участием в оценке воздействия на окружающую среду². Вместе с тем граждане и общественные объединения государств обладают указанными правами в случае ратификации конвенций государствами.

Большинство ученых признают международное водное право исключительно публичным³. Действительно, оно представляет собой совокупность публичных правовых норм, касающихся использования и охраны водных объектов. Вместе с тем

использование трансграничных водных ресурсов и их охрана требуют применения норм международного частного права. Следовательно, международное водное право — совокупность публичных и частных правовых норм, регулирующих использование и охрану водных объектов и их водных ресурсов, находящихся на территории двух и более государств.

Определение понятия международного частного водного права, как и его соотношение с публичным международным водным правом, вызовет дискуссии, поскольку пока неясно соотношение международного частного права с публичным международным правом. Научные споры об этом ведутся у нас давно и до сих пор не получили однозначного решения, что, безусловно, осложняет определение понятия международного водного права. Одни ученые считают, что международное частное право вопреки своему названию является национальным, так как каждое государство имеет свою систему международного частного права. Другие признают международное частное право комплексом правовых норм, относящихся частично к национальным правовым системам, частично к международному публичному праву (например, международные договоры и соглашения).

Отметим, что международное водное право имеет в своем составе водно-правовые нормы как национального, так и международного содержания. Есть в нем и публично-правовые нормы, входящие в тексты конвенций и внутренних правовых актов, и частно-правовые нормы, касающиеся различных видов водопользования на трансграничных водных объектах.

Международное водное право, развивающееся параллельно с морским правом и международным речным правом под их влиянием, во причине глобализации транспортной сети и открытия для международного судоходства национальных водных объектов (рек) расширяет сферу действия.

Международные водные объекты (реки, озера и т.д.) создают особую проблему в контексте международного водного права. Водные объекты, в отличие от иных природных объектов, таких, как полезные ископаемые или нефть, являются частью комплексной гидрологической единицей. Водная экологическая обстановка в государстве выше по течению непосредственно воздействует на характер реки ниже по течению и наоборот. События, природные или искусственные, воздействующие на водные объекты и их ресурсы в одной части водораздела, потенциально могут повлиять на количество, качество или использование водных ресурсов в другой части водораздела. Масштабное использование водных ресурсов в верховьях реки уменьшает количество воды, поступающее в страны низовья и может лишить их необходимого количества водных ресурсов. Строительство различного рода гидротехнических сооружений внутрируслового водопользования, гидроэлектростанции и т.д., принадлежащих нередко частным собственникам, в низовьях влияет на сток всей речной системы — и в верховьях, и в низовьях. Таким образом, усилия, направленные на поиск компромиссов между государствами по поводу трансграничных поверхностных водных объектов, должны быть направлены на скоординированные, а не односторонние действия, принимаемые во внимание воздействие на весь бассейн.⁴ Это выражается в

¹См.: Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. 2-е издание. М., 2001. С. 27-28. Международное публичное право / Под ред. К.А. Бекшенина. М., 1996. С. 114.

²См.: Краснова И.О. Введение в экологическое право // *Аграрное и земельное право*. 2005. № 3. Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Экологическое право. М., 2005.

³См.: Пурев С.А., Тарасова И.Н. Международное речное право. М.: Международные отношения, 1993. С.3. Краснова И.О. Введение в экологическое право // *Аграрное и земельное право*. 2005. № 3.

⁴См.: Cecil J. Olmatead. The Law of International Drainage Basins 3-8 (A.H. Garretson et al eds., 1967).

различного рода ограничений частного водопользования с позиций публично-правовых интересов государств бассейна путем различного рода оговорок¹.

Систему международного водного права образуют правовые доктрины и нормы — определения, принципы, предписания, запреты, процедуры, условия, подлежащие обязательному соблюдению при осуществлении тех или иных видов деятельности и содержащиеся в двусторонних и многосторонних международных соглашениях, полностью или частично регулирующих межгосударственные и иные международные отношения в области охраны окружающей среды и природопользования. Помимо обязательных для соблюдения и исполнения правил поведения или норм твердого права, международное водное право можно рассматривать с учетом рекомендательных норм, которые оказывают регулирующее воздействие на государства². В отличие от строго обязательных правовых норм, они именуются мягким правом, содержатся в резолюциях конференций, декларациях и совместных заявлениях глав государств, решениях органов международных организаций. Разновидностью таких норм являются нормы, содержащиеся в оживающих вступлениях в силу договорах. Такие договоры, хотя и неаутентичные, направляют развитие политики и законодательства государств, обеспечивают предварительное, договорное регулирование международных отношений³.

Совокупность водных международно-правовых норм обладает внутренней организацией и структурной упорядоченностью. Помимо распределения норм по юридической силе (твердое и мягкое право) в структуре международного водного права нормы объединяются в относительно самостоятельные группы по своей предметной характеристике. Все нормы международного водного права и содержащие их соглашения делятся на две группы по предмету правового регулирования. В первую входят нормы, направленные на охрану трансграничных вод, а во вторую — нормы, нацеленные на регулирование экологически вредной деятельности в связи с водопользованием⁴.

Обогащается и развивается его нормативно-правовая база. Оно имеет свою систему источников. К ним можно отнести и так называемое «мягкое право» — совокупность рекомендательных актов международных организаций, форумов, авторитетных конференций и совещаний. Наиболее известны Правила пользования водами международных рек, подписанных в Хельсинки в 1966 году Велико значение Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года, ряда протоколов и приложений к этой Конвенции, участницей которой является Россия. Названные международно-правовые акты устанавливают принцип: «Загрязнитель платит», а загрязнителями как раз могут быть (и зачастую

являются) транспортные организации, береговые службы и частные судовладельцы.

Международное водное право накопило во второй половине XX века солидную природоохранную базу. Развитие теоретических и общепринятых принципов международного водного оборота привело к нескольким существенным попыткам систематизации этих принципов. С начала двадцатого столетия юристы, ученые и дипломаты пытались развивать механизм регулирования международных водных объектов и их водных ресурсов. В 1910 году Институт международного права предложил структуру для регулирования международных водных ресурсов. В следующем году Институт принял Мадридское Решение об использовании международных рек. В 1920-х годах Лига наций приняла два многосторонних соглашения, существующих и сегодня, об использовании международных водных ресурсов. Данные правила обнаруживаются в договорах, международных обычаях, общих юридических принципах и Уставе Международного суда. В законе, управляющем неавтономными видами водопользования по международным водотокам, особенно важны обычай (правила неписаных законов), и они часто используются государствами при отсутствии «официальных» или «систематизированных» законов. Необходимо отметить, что не все законы применяются ко всем государствам: во-первых, нужно удостовериться, является ли соответствующее государство членом рассматриваемого договора; во-вторых, вступил ли данный договор в действие, став, таким образом, официальной обязанностью для выполнения государством. Наконец, в-третьих, для определения, соответствуют ли действия государства обязанностям, взятым по договору, должно быть установлено нормативное содержание (требования) правил договора; основополагающий принцип международного водного права — «справедливое и разумное использование» — является всеобщим признанным принципом обычного права, что отражено во многих международных соглашениях, управляющих поведением государств относительно международных водных объектов и их водных ресурсов. Важным элементом данного принципа является требование осуществления государствами всех разумных мер для предотвращения значительного ущерба другим государствам бассейна. Данные правила поддерживаются рядом процедурных правил, требующих, наряду с прочим, предварительное предупреждение, обмен информацией и консультациями относительно планируемых мер, которые могут нанести ущерб другим государствам бассейна. По сути уже не вызывает сомнения, что международное водное право, особенно после принятия в 1992 году Конвенции о трансграничных водотоках и международных озерах, развивается в контексте публично-правовых задач, определенных международным экологическим правом (международным правом окружающей среды), опираясь на общие эколого-правовые принципы и задачи. В определенном будущем можно ожидать, что в систему международного водного права войдут и другие отрасли, такие как международное речное право и международное морское право, стояние пока относительно неиспользованно.

В 1966 году Ассоциацией международного права (ILA) была предпринята наиболее полная систематизация принципов международного права в области трансграничных водных ресурсов, в результате которой были разработаны Хельсинкские правила об использовании трансграничных водных ресурсов. Хелени-

¹См.: Актуальные проблемы международного частного права. М., 2004.

²См.: Alexandra Kiss, Introduction to International Environmental Law. Course I, UNITAR, 1997, P. 6.

³См.: Лукашук И.И. Указ. соч. С. 113.

⁴Применительно к международному экологическому праву см.: Краснова И.О. Введение в международное экологическое право // *Аграрное и земельное право*. 2005. № 3.

ские правила основываются на том, что каждое государство в пределах международного дренажного бассейна имеет право на разумную и справедливую долю выгодного использования водных ресурсов бассейна. Эта идея представляет собой «развитие правил международного права, которые запрещают государствам причинить любой существенный ущерб другому государству или регионам, расположенным вне пределов национальной юрисдикции»¹. Хельсинские правила впервые выдвинули идею справедливого использования, утверждая, что «каждое бассейновое государство имеет право в пределах своей территории на разумную и справедливую долю выгодного использования водных ресурсов дренажного бассейна»².

Международное признание важности проблемы использования трансграничных водных ресурсов и охраны трансграничных водных объектов приводит к необходимости сотрудничества, что отражается в работе Комиссии международного права по разработке структуры соглашения о неавантационном использовании международных рек. Проекты статей Комиссии международного права для Закона о неавантационном использовании международных рек представляют собой усилия, направленные на систематизацию общепринятых принципов международного водного права, а также на установление процедурных требований по уведомлению и консультированию между государствами бассейна относительно использования и развития международных трансграничных водных объектов и их водных ресурсов.

Экологические проблемы, связанные с использованием трансграничных водных объектов быстро поднимают перспективу проблем природных ресурсов от национального к международному уровню. В мире существует приблизительно 214 речных бассейнов, которые находятся на территории двух или более стран³. Кроме того, почти в пятидесяти странах более 75 % их площади находится на территории трансграничных речных бассейнов, в которых проживает, по оценкам, 35-40 % населения мира. Охрана континентальных вод обеспечивается двумя многосторонними конвенциями, а также большим числом бассейновых соглашений по отдельным трансграничным рекам. Конвенция ЕЭК ООН о трансграничных водотоках и международных озерах была принята в 1992 году и вступила в силу в 1996 году. Россия ратифицировала Конвенцию в 1993 году. Она нацелена на установление общих подходов и правовых механизмов по охране трансграничных рек и озер от загрязнения. Для этого Конвенция предусматривает обязанность Сторон по введению нормативов качества вод, по предупреждению и снижению трансграничного воздействия, охране и восстановлению водных экосистем, включая земли водосборного бассейна, животный мир и лесные экосистемы. В Конвенции закреплены важные принципы водных отношений, до этого действовавшие как международный обычай. Это принципы, в соответствии с которыми государства обязаны использовать воды трансграничных водотоков экологически благоприятным и рациональным об-

разом, принципы равного и разумного использования, предосторожности и компенсации причиненного вреда. В развитии Конвенции в 1999 году 35 европейских стран подписали Протокол о воде и здоровье и тем самым взяли на себя обязательство охранять водные экосистемы в интересах охраны здоровья людей, осуществлять сотрудничество в области обеспечения устойчивого развития и гармонизации законодательства в европейском регионе. Протокол был принят в июне 1999 года и открыт для подписания на Всемирном форуме «Вода и здоровье», проходившем в Гааге (Нидерланды) в 2000 году. Россия является Стороной Протокола с декабря 1999 года.

В 1997 году на Генеральной Ассамблее ООН была принята Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков. Конвенция считается рамочным международным соглашением, и по сфере своего действия Конвенция является глобальной, т.е. любые заинтересованные государства могут стать ее сторонами. Ее принятие связано со стремлением государств установить универсальные правила по хозяйственному использованию водных ресурсов трансграничных рек, таких как строительство гидротехнических сооружений, забор воды для ирригации, коммунального хозяйства, промышленности и распределению водных ресурсов между государствами нижнего и верхнего течения. Требования Конвенции сформулированы на основе нормы преимущественного обычного права и международных доктрин с учетом двусторонних и иных бассейновых соглашений. В целях обеспечения равного доступа государств бассейнов трансграничных рек к водным ресурсам установлены обязательства по уведомлению о намечаемых хозяйственных проектах водопользования по незначительно значительному ущербу, предотвращению загрязнения, справедливому и разумному водораспределению. Практически последнее обязательство реализуется через широко применяемый механизм квотирования или распределения водных ресурсов между странами бассейна в процентном выражении.

Особую сферу правового регулирования водных отношений составляет международное морское право. Оно включает целый ряд глобальных и региональных соглашений, таких как Конвенция ООН 1982 года по морскому праву, Конвенция 1972 г. о предупреждении загрязнения моря сбросами отходов и других материалов, Конвенция 1973 года о предупреждении загрязнения моря с судов, Конвенция 1954 года о предупреждении загрязнения моря нефтью, Конвенция 1958 года об открытом море и континентальном шельфе, Конвенция 1969 года о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью и другие. Эти соглашения детально определяют режим морской среды и устанавливают сложный комплекс обязанностей государств по снижению и контролю загрязнения моря с различных источников, а также меры ответственности. В 1976 году ЮНЕП утвердила Программу региональных морей, результатом которой стало заключение более 30 соглашений по отдельным морям. В 2003 году в рамках этой программы заключено Соглашение по охране морской среды Каспийского моря.

Фундаментальные принципы и процедурные правила международного водного права определены в Конвенции о водотоках ООН 1997 года — рамочном инструменте, определяющем основные права и обязанности стран одного бассейна. Приня-

¹См.: Stephen McCaffrey, *International Organizations and the Holistic Approach to Water Problems*, 31 *Nat. Resources J.* 139, 144 (1991).

²См.: *Helsinki Rules*, supra note 19, art IV, стр. 486.

³См.: *United Nations Environmental Programme. The State of the World Environment*, стр. 29, U N Doc UNEP/GC 16/9 (1991).

тая Решением Генеральной Ассамблеи ООН от 21 мая 1997 года, Конвенция была поддержана 104 государствами.

Наше государство традиционно является активным участником договоренностей в области международного водного права по причине большой протяженности речных границ.

Обширный нормативный материал, накопленный в советский период, был существенно исполнен после распада СССР, поскольку Российская Федерация как правопреемник СССР была вынуждена урегулировать правовой режим новых трансграничных (международных) водотоков и водосмов, ранее находившихся исключительно на территории одного государства (река Нарва, Чудско-Псковское озеро). Общее количество российских трансграничных водных объектов — около одной тысячи, протяженность «речной» границы России составляет 7141 км, а протяженность озерной — 4775 км. В отношении трансграничных водных объектов России подписаны двусторонние соглашения с Эстонией, Украиной, Казахстаном, Монголией, Китаем и другими странами. Планируются соглашения с Литвой и Беларусией по рекам Неман и Западная Двина. Россия участвует в Российско-казахстанской комиссии по совместному использованию и охране трансграничных вод.

Кроме того, экономическое и социальное развитие сопровождается увеличением масштабов использования водных ресурсов, усилением антропогенной нагрузки на водную среду, что в силу бассейнового единства водных ресурсов и взаимозависимости направлений водохозяйственной деятельности обусловило проблемы регулирования использования и охраны водных ресурсов общих для двух и более государств рек, озер, месторождений подземных вод — трансграничных вод. Актуальность этой проблемы для многих развитых стран мира подтверждается принятием в 1992 году странами-членами Европейской Экономической Комиссии (ЕЭК) «Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер». В Волном кодексе Российской Федерации 1995 году впервые введен термин «трансграничные водные объекты», который стал синонимом пограничных водных объектов. Возможно, это связано с принятием международной «Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер», подготовленной в рамках Европейской Экономической Комиссии ООН, подписанной в Хельсинки в 1992 году Конвенция в ст. 1 определила, что «трансграничные воды» означают любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают, пересекают границы между двумя или более государствами или расположены на таких границах. В тех случаях, когда трансграничные воды впадают непосредственно в море, пределы таких трансграничных вод ограничиваются прямой линией, пересекающей их устье между точками, расположенными на линии малой воды на их берегах.

Такое неясное положение можно объяснить отсутствием основополагающего кодифицированного международного акта в области международного водного права, а также состоянием динамического развития этой отрасли, еще не достигшей необходимого уровня развития. Применение в системе международного водного права публично и частноправовых методов, когда понятие трансграничные водные объекты и трансграничные водные ресурсы должны определяться в

специальных отдельных соглашениях или иных документах, исходя из установленных в каждом конкретном случае целей правового регулирования — публично и частноправовых. Сравнение таких определений позволит говорить о существовании двух подходов. С одной стороны, международного публичного водного права, при котором трансграничный водный объект рассматривается как природный объект, с другой стороны, международного частного водного права, которое будет определять весь комплекс международных водных прав, международного водного оборота, в основе которых лежат использование трансграничных водных ресурсов. Международное водное право пыталась кодифицировать многие организации: Институт международного права, Ассоциация международного права, Международный институт по унификации частного права. Комиссия международного права при ООН также выбрала эту тему для кодификации. Мировое сообщество должно иметь соответствующую единую конвенцию типа конвенций ООН по морскому праву 1958 и 1982 годов. Кодификация должна осуществляться для пересмотра, уточнения, отмены отживших норм, формулирования новых правовых положений. Кроме того, следует трансформировать обычные нормы в договорные. В результате возникнет не копия морского, а международное водное право — отрасль схожая, но самостоятельная и единственная в своем роде. Отношения, связанные с эксплуатацией трансграничных водных ресурсов (забором и сбросом воды) путем создания различного рода гидротехнических сооружений, с помощью которых водные ресурсы, накопившиеся в трансграничном водном объекте, из объекта природы становится объектом хозяйствования, т.е. экономической ценностью, и охватываются частно-правовым понятием «международное водопользование». Это означает, что отношения водопользования из трансграничных водных объектов должно регулироваться международным частным правом, поскольку происходит постепенный переход на договорные начала.

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ЧАСТНОПРАВОВЫХ НАЧАЛ В ВОДНОМ ПРАВЕ

Калиниченко Т.Г., кандидат юридических наук

26 мая 2006 года на 176-м пленарном заседании Совета Федерации был одобрен Федеральный закон «Водный Кодекс Российской Федерации». Одновременно с одобрением закона было принято Постановление Совета Федерации, в котором зафиксированы принципиальные поправки к Водному Кодексу о запрете частной собственности на природные объекты жизнеобеспечения, которые будут приняты до момента вступления в силу Водного Кодекса. Рабочей группе Совета Федерации поручено продолжить работу по рассмотрению предложенных комитетов и комиссий Совета Федерации по подготовке изменений в Водный Кодекс. Считается, что Водный кодекс — это первый опыт либерализации природопользования. При этом в законе учитывается тот факт, что вода является источником жизнеобеспечения человека, продуктом первой необходимости. На такие объекты нельзя распространять товарно-денежные отношения. Существует опасность коммерциализации не только доставки воды, но и водозабора. Основные замечания по проекту нового Водного кодекса выданы разделы закона, устанавливающие механизмы реализации права частной собственности на водные объекты и гражданско-правовые отношения на забор воды для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения¹. В отношении возможности передачи водных ресурсов в частные руки высказываются предельно четко: этого делать нельзя. В качестве примера О.Мильков² привел ситуацию с совхозом имени Шарыпа в Ростовской области. Там в частное владение был передан пруд, однако гидротехнические сооружения на пруду были в полуаварийном состоянии. Предупреждение со стороны Росприроднадзора владельцам пруда проигнорировали, и в последствии не ахванит себя жить: плотину на пруду прорвало, и сотрудникам МЧС пришлось в спешном порядке эвакуировать жителей 400 домов. «Если этот кодекс будет принят, нужно как минимум в несколько раз увеличивать штат сотрудников МЧС», — предложил Мильков. И наконец еще более страшные суждения: «Пруды и карьеры соединены с подземными водами. Предвообразим, есть у меня пруд и карьер, а я насыпал туда яд. Через подземные воды все пройдет в питьевые водоемочки. И что дальше, кто несет ответственность? Закон такое сделать позволяет».

В связи с этим необходимо более четкое рассмотрение теоретических вопросов, связанных с установлением частнопроводных начал в водных отношениях и их пределы. Думается, в их основе должны лежать общие принципы, выработанные в теории права.

Частнопроводные начала в водном праве — это основание на дозволениях, как первичных приемах юридического воздействия, способы правового регулирования водных отношений, которые характеризуются диспозитивностью, наделением субъектов водного права автономией и правовой инициативой и обеспечивают построение водных правоотношений на основе юридического равенства сторон.

В работах, посвященных определению понятия водного права, и водным правоотношениям, как правило, применяется гражданско-правовой метод регулирования отношений, который может быть основой теоретической базы для определения частнопроводных начал в водных отношениях³.

Следует отметить, что в литературе принято выделять так называемые внешние признаки гражданско-правового регулирования и признаки, которые отражают саму суть правовой формы. Гражданско-правовой метод характеризуется четырьмя внешними признаками: особым характером защиты, основанием возникновения правоотношений, спецификой норм права (диспозитивность) и особыми способами прекращения правоотношений⁴.

Однако указанные признаки недостаточны для отграничения частных водных правоотношений от публичных. Они могут быть отграничены по таким признакам, как характер общего положения субъектов водного права и конкретных водных правоотношений, по субъектам и объектам водных правоотношений, по объему прав и обязанностей участников водных отношений. В новом водном кодексе имущественные отношения, связанные с оборотом водных объектов, определяются гражданским законодательством в той мере, в какой они не урегулированы настоящим Кодексом. Обособленные водные объекты исключены из проекта Водного кодекса РФ. Отлучаемо подлежат в соответствии с п.4 ст.8 проекта пруды, обводненные карьеры в соответствии с гражданским законодательством и земельным законодательством. Не допускается отчуждение таких водных объектов без отчуждения земельных участков, в границах которых они расположены. Данные земельные участки разделу не подлежат, если такой раздел требует раздела пруда, обводненного карьера. Таким образом, в отличие от действующего законодательства, значительно расширяется право частной собственности на водные объекты. Согласно пункту 2 статьи 8 такие водные объекты, как пруд и обводненный карьер, если они расположены в границе земельного участка, принадлежащего на праве собственности физическому или юридическому лицу, находится в собственности данного физического или юридического лица. Однако в новом Водном кодексе недостаточно четко определен механизм и установочные параметры для реализации права частной собственности на водные объекты. Например, в отношении био-

¹Ранее этому посвящены следующие работы: См.: Бритусь С.Н. О предмете советского гражданского права // Советское государство и право. 1940. № 1; Он же. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963; Аларков М.М. Предмет и система советского гражданского права // Советское государство и право. 1940. № 8-9; Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. Л., 1949; Асканидз С.И. Гражданское и административное право в социалистической системе воспроизводства. — «Ученые записки ЛГУ» № 129. Сер. юрид. наук. Вып. 3. 1951; Гельман Д.М. Предмет советского гражданского права // Советское государство и право. 1955. № 1; Асканов С.С. Предмет социалистического гражданского права. «Ученые труды». Т. 1. Свердловск, 1959; Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1972.

²См.: Диспозитивность в гражданско-правовом регулировании // Советское государство и право. 1970. № 1.

³Совет Федерации одобрил Водный Кодекс 26 мая 2006 года в 14:08.

прудов и обводненных карьеров, предоставляемых в частную собственность, не введены ограничения по размерам, местоположению и по назначению. Имеется в виду пруд и обводненный карьер, которые могут использоваться для водозабора¹.

Кроме того, проект Водного кодекса РФ не установил порядок перехода в частную собственность участков федеральных водотоков (рек, ручьев, каналов) и покрытых ими земель водного фонда. «Использование одного лишь критерия собственности на землю при отсутствии каких-либо ограничений может привести к массовой приватизации водных ресурсов, ручьев, мелких и средних рек, водный режим которых регулируется с помощью больших и малых прудов, а это может иметь глубокие социальные политические последствия, особенно в южных аграрных регионах, испытывающих дефицит в воде»².

Возникновение права частной собственности происходит в основном в результате осуществления сделок. Между тем природа такого рода сделок с водными объектами до настоящего времени неясна. Возникает вопрос, являются ли они гражданско-правовыми, земельно-правовыми или водно-правовыми? Водное законодательство не решает этого вопроса. Частный характер водных сделок вытекает только из определенных водных объектов — пруды, обводненные карьеры. Пруды и обводненные карьеры как водные объекты могут принадлежать на праве собственности гражданам и юридическим лицам в соответствии с гражданским законодательством. Они относятся к недвижимому имуществу. Это означает, что они могут отчуждаться любым способом в соответствии с гражданским и земельным законодательством. Право собственности на пруды и обводненные карьеры корреспондируется со ст. 261 ГК РФ, устанавливающей, что, если иное не предусмотрено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка пруды и обводненные карьеры.

Между тем с принятием нового Водного кодекса в ст. 261 ГК РФ должны быть внесены соответствующие изменения, касающиеся исключения из ГК РФ обособленных водных объектов.

Частный характер сделок с указанными водными объектами основан на том, что договор как общеправовая категория традиционно определяется через волевое соглашение двух или более субъектов права, влекущее установление, изменение или прекращение определенных правоотношений.

В отличие от публично-правовых актов односторонне-волевого характера или публичных договоров в водных отношениях, конструкция частного правового договора позволяет реализовать принцип, лежащий в основе права частной собственности — свободу владения, пользования и распоряжения имуществом. Ю.А. Тихомиров считает, что к общим принципам договорного регулирования, характерного для всех договоров независимо от отраслевой принадлежности, относятся диспозитивность правового регулирования (свобода договорных условий в рамках действующего законодательства), автономия воли договаривающихся сторон, формально-юридическое равноправие контрагентов,

эквивалентный характер договора и некоторые другие.³

Договорная форма предполагает равенство сторон, а также возможность для каждого из участников правоотношения действовать своей волей и в своем интересе, что дает возможность каждому собственнику, иным пользователям имущества действовать по собственному усмотрению. В литературе отмечается, что «современное экологическое законодательство позволяет обнаружить в нем большое количество норм, связанных с договорным регулированием, вещными правами и другими частно-правовыми регуляторами»⁴.

Сущность частноправовых начал характеризуется также через юридическое равенство сторон. Так, особенности оснований водных правоотношений это предполагает недопустимость в качестве юридического факта предписания одной стороны другой. Особенностью субъектного состава водного права является и то, что сторона не может только по занимаемому положению преопределить поведение другой. Структурное построение водного правоотношения в том, что стороны этого правоотношения должны быть формально равноправны⁵.

К примеру, такое основание возникновения водных правоотношений как публичный договор водопользования, неправильно рассматривать в качестве основанного на гражданско-правовом методе регулирования, т.к. этот юридический факт является элементом механизма водно-правового регулирования, является внешним выражением частноправовых начал в водном праве. Между тем трудно говорить о равенстве сторон в публично-правовом договоре водопользования, где доминирует позиция государства. Равенство сторон можно было наблюдать в договорах водоснабжения. Однако до сих пор неслет вопрос о передаче права водопользования в право собственности на воду, используемую в системе водоснабжения⁶. Думается, что принцип равенства сторон возможен лишь при заключении договоров по купле-продаже водных ресурсов.

Важной чертой частноправовых начал в водном праве является не только юридическое равенство сторон в договоре водопользования, но и содержание водных правоотношений и юридические особенности их обеспечения⁷.

Частноправовые начала в водном праве основаны не только на юридическом равенстве сторон, но и на правовой инициативе и диспозитивности. Вместе с тем при этом допускается смешение черт гражданско-правового метода с элементами частного правового механизма регулирования водных отношений и его особенностями. В качестве особенностей частноправовых начал в водном праве можно считать имущественную ответственность и исковую порядок защиты водных прав⁸.

¹См.: Тихомиров Ю.А. Договоры в экономике. М., 1993. С.8.

²См.: Новикова Е.В. Частное право и экологическое законодательство: влияние и соотношение // Отв. ред. М.М. Бринчук. М., 1999. С.38.

³См.: Там же. С. 77-78.

⁴См.: Калининченко Т.Г. Договоры в водных отношениях. Экологическое право. 2006. № 1. С.16.

⁵См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 261-279.

⁶См.: Советское гражданское право. Учебник. Т. 1. М., 1959. С. 17.

¹См.: Сенатор Виктор Орлов: Совет Федерации собирается внести поправки в Водный кодекс МОСКВА, 26 мая. // Парламентский корреспондент «ФК-Новости» Анна Козырева/.

²См.: Там же

Если юридическое равенство сторон в водных договорах является признаком гражданско-правового метода регулирования общественных отношений, то имущественная ответственность отражает содержание санкций, а исковой порядок защиты относится к особенностям мер защиты, которые, впрочем, также выражают особенности частного правового регулирования водных отношений.

Основные признаки частного правового регулирования водных отношений исключают: равенство, автономия воли и имущественную самостоятельность участников водных правоотношений.

Отношения, регулируемые водным законодательством, основаны на трех указанных началах. Представляется необходимым для раскрытия сущности частного правового начала рассмотреть прежде всего такой признак, как диспозитивность в водном праве. В определенной мере на диспозитивность указывает такая черта, как автономия воли: граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют права своей волей и в своем интересе.

Частное право признает за субъектами право на определенное поведение, речь идет о возможности субъектов частного правового отношения по своему усмотрению приобретать субъективные права, обязанности, определять их содержание, осуществлять их, распорядиться ими. Такая возможность излучается в теории права диспозитивностью¹ и является одной из черт (признаков) частного правового регулирования водных отношений.

Диспозитивность отражает дозволенность частного правового начала, который формируется на основе прежде всего, дозволения как первичного способа регулирования водных отношений. Субъективные права, устанавливаемые частным правом, представляют собой правовые средства удовлетворения признаваемых законом частных интересов. Отмеченное проявляется и в водных отношениях, которые не могут быть построены на сплошных запретах или сплошных обязательствах. Применение таких способов воздействия на водные отношения неизбежно приводит к их деформации, противоречит экономическим закономерностям, не позволяет реализовать частные интересы хозяйствующих субъектов в новых рыночных отношениях. Диспозитивность как свобода выбора различных вариантов поведения имеет помимо нормативно-правового основания, т.е. закрепления в различных отраслях частного права, еще и объективные материальные основания. Таковыми являются отношения собственности на водные ресурсы, которые служат основой для всех водных отношений. Между тем объект правового регулирования водных отношений как в советское время, так и в настоящий момент существенно сужен за счет включения в предмет правового регулирования только водных объектов.

Между тем предмет включает и отношений по поводу «воды» как «водного ресурса». Определяя частное в водном праве, законодатель определил лишь отношения по поводу прудов и обводненных карьеров, понятие которых будет уточнено в новом Водном кодексе РФ.

Расширение понятия водных отношений путем включения понятия «водные ресурсы», которые могут соответствовать и с

Конституцией РФ состоят в государственной, муниципальной и частной собственности и иных формах собственности, предполагает возможность развития различного рода сделок с водным ресурсом, заключенным в различных объектах (естественно и искусственно созданных водных объектах, водохозяйственных сооружениях, водохранилищах каналах, и т.д.) неразрывно связанных с землей, подпадающих под категорию водных объектов и не оторванных от природной среды. Главным в такого рода частного правового сделок будет возможность предоставления водных объектов и их водных ресурсов не только в пользование, но и покупки воды как водного ресурса. Однако в этом случае важное значение приобретает целевое назначение использования водных ресурсов на водозаборе. Между тем забор воды, например для столицы России производится в трех местах. Если эти участки приобретут частные лица, то на воду установится настоящая монополия, которую россияне уже могут наблюдать в нефтяной, алюминиевой и металлургической отраслях. «А там и цены повысятся — вода не нефть, люди пьют и моются каждый день, значит, и платить будут вынуждены»².

До момента ее забора вода, находящаяся в водных объектах, находится в публичной собственности, за исключением прудов и обводненных карьеров, при существенном ограничении продажи воды из такого рода водных объектов для питьевых нужд. Тем не менее за забор воды тоже планируется не распространить право частной собственности. «Была бы, что люди откуда берут питьевую воду, и, если земля вокруг станет частной, может получиться так, что люди останутся без питьевой воды». Верная палата парламента возражает против самой передачи муниципалитетам забор воды частным лицам. «Эти положения для России недопустимы»³. Однако до настоящего момента неясно, что считать водозабором: переход воды из естественного водного объекта в искусственный (канал, водохранилище) посредством водохозяйственных сооружений или забор воды путем водохозяйственных сооружений из естественных и искусственных водных объектов. С момента перехода ее в искусственно созданный водный объект вода также приобретает свойство водного ресурса и может находиться в собственности в зависимости от принадлежности искусственного водного объекта или водохозяйственного сооружения собственнику.

Важнейшей особенностью является самостоятельность субъектов водного права, что предполагает закрепление за ними определенных правовых возможностей свободы усмотрения. В этом смысле автономия воли и свобода усмотрения проявляются в осуществлении собственником прав владения и пользования водными ресурсами, направленными на реализацию его частных интересов. Еще ярче диспозитивность проявляется в динамике отношений собственности, когда субъект самостоятельно («своей волей и в своем интересе») решает юридическую судьбу водного ресурса, определяет способ отчуждения, условия договора, т.е. содержание водного правоотношения. Свобода распоряжения правом проявляется и в обязательственных отношениях, если иное не предусмотрено законом или договором. Норма-

¹См.: Митволь против сенатора 21 марта 2006, 20:23. Фото: Михаил Просмушкин/ВЗГЛЯД Текст: Константин Фидатов

²Совет Федерации потребовал оставить питьевую воду пароду // ИМ, Москва, 24 мая.

³См.: Советское государство и право. 1970. № 1. С. 41–49.

тивно-правовым основанием диспозитивности являются диспозитивные нормы (заканчиваются обычно формулой «если иное не установлено законом»). Большинство норм оставляет значительный простор для их конкретизации, дополнения, изменения путем индивидуальной регламентации отношений. Как подчеркивает В.М. Ведехин, «диспозитивные нормы формируют благоприятные условия для свободного выбора решений и действий субъектов права, стимулируют развитие инициативы у участников правоотношений..., обеспечивают последовательное внедрение и применение экономических стимулов, последовательное осуществление принципа "разрешено все, что не запрещено законом"»².

Степень диспозитивности неодинакова для различных субъектов частноправовых водных отношений. И, хотя в ст. 9 ГК РФ закреплено, что и граждане, и юридические лица по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им гражданские права, объем диспозитивности лишь коммерческих организаций, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, может быть сопоставим со свободой осуществления прав граждан (ст. 49 ГК РФ). Для иных юридических лиц может быть установлен правовой режим специальной водной правоспособности. Как следует из п. 1 ст. 49 ГК РФ, юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренной в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. Это подтверждается также ст. 173 ГК РФ, определяющей недействительность сделки юридического лица, выходящей за пределы его водной правоспособности. Например, отсутствие разрешения на осуществление водохозяйственной деятельности. В силу того, что основу частного водного права составляют диспозитивные нормы, субъекты могут реализовывать правоспособность по своему усмотрению: приобретать права или не приобретать их, выбирать способ их приобретения, возлагать ли на себя юридические обязанности или не делать этого, регулировать по своему усмотрению содержание водных правоотношений, распоряжаться принадлежащими им субъективными правами, приобретать или не прибегать к мерам защиты нарушенного права и т.д. Участник водного правоотношения может воспользоваться своим правом, а может и не воспользоваться, отказавшись от его осуществления. При этом, по общему правилу (за исключением случаев, предусмотренных законом, п. 2 ст. 9 ГК РФ), отказ субъектов частного права не влечет прекращения этих прав. Например, условие в договоре возмездного пользования об отказе сторон от обращения в суд и в случае возникновения разногласий их разрешение только путем переговоров не прекращает существования права на судебную защиту. Одно из проявлений диспозитивности заключается в том, что субъекты водного права могут приобретать права и возлагать на себя обязанности, не только предусмотренные законом и иными правовыми актами, но и такие права и обязанности, которые не предусмотрены водным законодательством, но не противоречат при этом общим началам и смыслу водного законодательства. При этом следует учитывать, что каждый договор водопользования должен отвечать не только тем требованиям,

которые закреплены в нормах договорного права, но также общим предписаниям, установленным законом применительно ко всем сделкам в целом»³. Применительно к «особым» нормам о сделках с водными ресурсами (водных сделок), которые могут быть установлены в рамках водного законодательства, должно действовать правило о необходимости соблюдения не только общих предписаний ч.1 ГК РФ о сделках, но и общих положений (требований), которые закреплены в нормах ч.2 ГК РФ. Таким образом, невозможность запрещения отдельных видов водных сделок является более предпочтительным, нежели тезис о возможности в рамках водного законодательства вводить запреты на отдельные виды договоров. Запрещение совершать те или иные водные сделки в водном праве будет являться не установлением особых правил совершения водных сделок, а противоречием (отменой) специальных норм ГК РФ, что недопустимо.

Специфика водного права состоит не в искажении общепринятых юридических категорий и понятий, а в особой регламентации водных отношений, использующей и частно-правовые, и публично-правовые элементы и подходы. Противоположение частно-правового регулирования в водные отношения помимо положительных моментов имеет и свои минусы. К последним, в первую очередь, следует отнести возможность утраты государством контроля над оборотом прудов и обводненных карьеров, а также водных ресурсов, в том числе над водными сделками, совершаемыми по поводу водных ресурсов. Поэтому действие норм как ГК РФ, так и ВК РФ должно быть «скорректировано» применительно к водным сделкам путем публично-правового регулирования.

Основным методом государственного контроля над сделками с водными ресурсами может являться законодательное ограничение свободы договоров, заключаемых собственниками водных ресурсов. Например, возможно установление обязательных условий договора в пользу пользователя: продолжительность и устойчивость сроков пользования, уменьшение и устойчивость платы за водопользование, обязанность пользователя возмещать пользователю стоимость водных ресурсов и т.д.

Государственный контроль над оборотом водных объектов и водных ресурсов должен найти свое выражение в праве компетентных государственных органов контролировать условия водных сделок и на основании определенных критериев полностью или частично отменять или даже изменять их.

Законодательство многих стран мира содержит специальные нормы, обязывающие собственников водохозяйственных сооружений использовать водные ресурсы рационально. Необходимо определить возможность ограничения забора водных ресурсов для собственников, рационально не использующих ее либо допустивших изменение их качества или нанесших использованием водных ресурсов ущерб публичным интересам.

В Российской Федерации в настоящее время сложилась парадоксальная ситуация. В новый Водный кодекс РФ пруд, обводненный карьер, указанные в части 3 настоящей статьи, могут отчуждаться в соответствии с гражданским законодательством и земельным законодательством. Не допускается отчуждение таких

²См.: Ведехин В.М. Правовое регулирование научно-технического прогресса: теоретико-правовой аспект. Куйбышев, 1990. С. 87.

³См.: Красавчиков О.А. Гражданско-правовой договор: понятие, содержание и функции/Сб.:Гражданско-правовой договор и его функции. Междвузовский сборник научных трудов. Свердловск, УрГУ. 1980. С. 6.

водных объектов без отчуждения земельных участков, в границах которых они расположены. Данные земельные участки разделу не подлежат, если в результате такого раздела требуется раздел пруда, обводненного карьера. Кроме того, кодекс не устанавливает порядок перехода в частную собственность участков федеральных водотоков (рек, ручьев, каналов) и покрытых ими земель водного фонда. «Использование одного лишь критерия собственности на землю при отсутствии каких-либо ограничений может привести к массовой приватизации водных ресурсов, ручьев, мелких и средних рек, водный режим которых регулируется с помощью больших и малых прудов, а это может иметь глубокие социальные политические последствия, особенно в южных аграрных регионах, испытывающих дефицит в воде»¹.

Таким образом, в правовом регулировании водных сделок круг действующих специальных обязанностей и ограничений для собственников и пользователей водных ресурсов узок. Решая вопрос о характере ограничений для владельцев водных ресурсов, необходимо учитывать, что, «пока в экономике сохраняются общирные пласты докапиталистических отношений, рыночный механизм может сложиться лишь при вмешательстве государства»². Поэтому целью государственного регулирования водного оборота должно являться в равной мере как предотвращение негативных социально-экономических последствий совершения водных сделок, так и обеспечение многообразия форм собственности на водные ресурсы, их равенства; установление гарантий и защиты права частной собственности на водные ресурсы от необоснованного государственного вмешательства.

В отношении водных ресурсов ограничения водного оборота может быть установлена в зависимости от целевого назначения использования вод. Так, для водных ресурсов, используемых для питьевого и хозяйственного бытового водоснабжения и здравоохранения, рекреации, энергетики будут существенно отличаться от ограничений, налагаемых на водный оборот, используемых в промышленности, гидроэнергетике, сельском и лесном хозяйстве.

Примечательно, что негативные последствия, которые могут иметь место при неограниченном обороте водных ресурсов, как правило, моделируются для промышленности, сельского хозяйства, гидроэнергетики. К негативным последствиям совершения сделок с водными ресурсами могут быть отнесены: а) опасность приобретения или получения в пользование большего количества водных ресурсов, чем предусмотрено в лимитах водопользования, особенно для промышленности и сельского хозяйства; б) опасность скупившим водными ресурсами собственниками магистральных каналов и каналов территориального перераспределения, водохранилищ, а также водозащитных сооружений; в) опасность изменения целевого назначения использования водных ресурсов; г) продажа водных ресурсов по необоснованно низким ценам.

К числу мер, которые могут минимизировать негативные последствия водного оборота, можно отнести лицензирование и

нормирование количества водных ресурсов; закрепление в федеральном законе принципа: недопущение изменения целевого назначения водных ресурсов при совершении водных сделок. Предложенные меры по минимизации негативных последствий водного оборота есть не что иное, как ограничение свободы договоров с водными ресурсами. Свобода договоров с рядом иных принципов относится (ст. 1 ГК РФ) к числу основных начал гражданского законодательства. Смысл данного принципа, как это предусмотрено ст. 421 ГК, находит свое отражение в трех аспектах: признание за гражданами и юридическими лицами свободы в заключении договоров; предоставление сторонам возможности заключать любой договор, как предусмотренный, так и не предусмотренный законом или иными правовыми актами; предоставление сторонам договора свободы в определении условий заключаемой сделки при условии, что такая сделка не будет противоречить закону или иным правовым актам.

Полагаем, что в водном законодательстве свобода договора в определенной степени должна быть ограничена применительно к двум последним частям (аспектам) принципа. Устанавливая свободу сторон в заключении водных договоров, следует допустить возможность перехода водных ресурсов только путем совершения сделок, прямо предусмотренных законом. В противном случае будут значительно ограничены возможности государства в области контроля над водными сделками. Как правило, государственный контроль находит свое выражение в установлении особенностей совершения тех или иных сделок. Сделать это значительно проще, изначально установив определенный круг водных сделок.

Осуществляя свои права или отказываясь от их осуществления, субъектами частного права движет интерес. Таким образом, эффективность частного-правового регулирования водных отношений напрямую связана с тем, действуют ли участники, вступая в отношения друг с другом, следуя своим интересам. В соответствии с этим гражданское законодательство устанавливает правило, согласно которому субъекты по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им права (п. 1 ст. 9 ГК РФ). Указанное усмотрение должно опираться только на имущественные и иные интересы. Никто не вправе диктовать участникам водных правоотношений, как осуществлять принадлежащие им права, ни органы государственной власти, ни должностные лица, ни органы самоуправления, ни кто-нибудь еще не вправе понуждать субъектов частного права к осуществлению или защите принадлежащих им прав. Еще одной чертой частных начал в водных отношениях, не урегулированной в Водном кодексе России, является правовая инициатива. Правовая инициатива тесно связана с диспозитивностью и выступает в качестве движущего начала в становлении и развитии водных правоотношений. Если в отраслях публичного водного права возникновение правоотношений в значительной степени связано с властными актами государственных органов — разрешениями, решениями должностных лиц, то механизм действия частного водного права обусловлен поведением субъектов, именно они — участники частного-правовых отношений — приводят его в действие³. Как пишет В.Ф. Яковлев: «В гражданском праве не существует таких правоотношений, в становлении, развитии, пре-

¹См.: Сенатор Виктор Орлов: Совет Федерации собирается внести поправки в Водный кодекс МОСКВА, 26 мая. //Парламентский корреспондент «ФК-Новости» Анна Козырева./

²См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга вторая: Договоры о передаче имущества. М., 2000. С. 199.

³См.: Советское гражданское право. Учебник. Т. 1. М., 1968; Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1972. С. 93.

крайности которых сознательные, волевые, целенаправленные действия участников этих отношений не выполняли бы той или иной роли¹. Представляется, что отмеченное можно распространить на все отрасли частного права, в том числе и на водное.

Особенности водных отношений делают не только возможным, но и необходимым использование инициативности, целестремленности, активности субъектов в возникновении водных отношений. Именно в силу того, что участники удовлетворяют свои интересы в водных ресурсах, эта черта общественных отношений порождает возможность использования правовой инициативы. Одновременно наделение правовой инициативой является необходимым в отношениях, участники которых обладают имущественной или распорядительной применительно к отношениям собственности самостоятельностью в целях нормального их развития или указанных отношений. И здесь есть все основания указанную черту увязать с интересами субъектов частного водного права. Именно наличие интереса к осуществлению водных прав с целью использования водных ресурсов для различных нужд и их реализации создает основу для правовой инициативы.

Правовая инициатива находит свое отражение в наделении субъектов дееспособностью, т.е. способностью своими действиями приобретать и осуществлять водные права, создавать для себя обязанности и исполнять их. Именно возможность приобретения прав способами, закрепленными законом, а из них решающее значение, полагаем, принадлежит водным сделкам и договорам водопользования в частности. Именно договор водопользования служит средством координации инициативных правовых действий участников водных правоотношений².

Среди признаков частноправовых начал в водных отношениях определяющим является равенство сторон. Что же касается автономии воли и имущественной самостоятельности, то точнее черты частного начал отражают признаки диспозитивности и правовой инициативы, и именно их следовало закрепить в ВК РФ.

Кроме того, следует отметить, что любое водное правоотношение подразумевает самостоятельность сторон, а водное имущественное отношение — самостоятельность имущественную. И публично-правовое имущественное водное отношение, например, по уплате налогов в водопользовании точно так же, как и гражданско-правовое имущественное отношение, может существовать только при условии самостоятельности его сторон. Эти черты являются вторичными, производными от равенства сторон. Н.Д. Егорова считает, что метод как критерий, индивидуализирующий гражданско-правовую отрасль в системе российского права, должен характеризоваться только одной чертой, но такой, которая присуща любой норме права. В качестве такой черты и выступает юридическое равенство сторон³.

Таким образом, равенство сторон является главным. Что характеризует частно-правовые начала регуляции водных отношений.

Простейшее определение юридического равенства — это отсутствие власти и подчинения в отношениях субъектов частного водного права. В позитивном смысле равенство проявляется в наделении частным водным правом субъектов равной возможностью правообладания, т.е. водной правоспособностью, а также диспозитивностью и правовой инициативой. С.С. Алексеев равенство субъектов права рассматривает как «равенство юридических свойств правоспособности»⁴.

Отличительной чертой частноправовых водных отношений является наделение всех субъектов правоспособностью, в то время как в публично-правовых отношениях полномочий обладают далеко не все субъекты. Субъекты располагают равной способностью создавать права и обязанности своими действиями и не имеют властной возможности устанавливать права и обязанности других лиц.

В рамках конкретного правоотношения равенство проявляется в том, что управомоченное лицо обладает правом как материально-правовым притязанием, но не велением; обязанное лицо не подчинено управомоченному, а лишь функционально связано с ним посредством притязания. Право требования, скажем, исполнения обязанностей по договору, обращение к контрагенту, не означает в частноправовых отношениях одновременного наделения властью управомоченного субъекта и подчинения ему противоположной в обязательстве стороны. И, напротив, как подчеркивает О.С. Иоффе, в административных правоотношениях одна сторона подчинена велению другой независимо от того, что первая может выступать в конкретном правоотношении управомоченным, а вторая обязанным лицом⁵.

Еще одной особенностью частноправовых начал в водном праве, тесно связанной с равенством субъектов, является распределение прав и обязанностей. Они распределяются в правоотношениях так, чтобы обеспечить их равновесие и равномерное распределение между субъектами.

В.Ф. Яковлев пишет, что равновесие прав и обязанностей в отношении конкретного субъекта означает, что если он принимает на себя обязанность, то это сопровождается приобретением права, равнозначного с точки зрения возможности удовлетворения соответствующих интересов (здесь мы усматриваем связь с интересами субъектов частноправовых отношений); приобретение права означает появление у этого лица равной по «весомости» обязанности⁶.

Существование водных правоотношений с односторонним распределением прав и обязанностей — обязательства, возникающие из односторонних действий, правоотношения собственности, не противоречат началам равномерного распределения

¹ См.: Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 93.

² См.: Халфина Р.О. Значение и сущность договора в советском социалистическом гражданском праве. М.: Изд-во АН СССР, 1954; Алексеев С.С. Предмет советского социалистического гражданского права. Свердловск, 1959. С. 320; Корещий А.Д. Договор в механизме правового регулирования. Автореф. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 1999.

³ См.: Гражданское право. Ч. 1 / Под ред. Сергеева А.П., Толсто-

го Ю.К. СПб., 1996. С. 12.

⁴ См.: Алексеев С.С. Предмет советского социалистического гражданского права. Свердловск, 1959. С. 264.

⁵ См.: Иоффе О.С. Правоотношения по советскому гражданскому праву. Л.: Изд-во ЛГУ, 1949. С. 30-35.

⁶ См.: Там же. С. 33.

прав и обязанностей между субъектами. Так, установление только обязанностей по возврату водного ресурса у одного из субъектов не исключает взаимного распределения прав и обязанностей, т.е. признается субъектом в его собственных интересах. Или выступление в качестве обязательного лица в одном конкретном водном правоотношении, скажем пользовании, компенсируется выступлением данного лица (в другом аналогичном правоотношении) в качестве управомоченного лица, требующего от всех иных субъектов непротивления в осуществлении закрепленного законом прав пользователя.

В литературе высказано мнение, что юридическое равенство отражает эквивалентность как черту товарно-денежных отношений: «эквивалентность как предметный признак получает свое правовое выражение в равноправии участников гражданско-правового отношения как в методе правового регулирования»¹. Более того, именно с помощью связи юридического равенства и эквивалентности можно, по мнению В.Ф. Яковлева, уяснить содержание, специфические особенности гражданско-правового регулирования, в отличие, например, от равенства субъектов в семейном праве². Что же касается игнорирования эквивалентности, то такая роль имеет место и в водно-правовых отношениях. Вместе с тем водный ресурс как вещь, являющаяся товаром, выступает лишь в гражданско-правовых отношениях, который может быть обменен на другой товар или отчуждаться за деньги в соответствии со своей стоимостью (и здесь нет никаких возражений, ибо эквивалентность соответствует товарным отношениям). Но водный ресурс также может быть предоставлен в пользование другого лица. Тогда отсутствуют и товарно-денежные отношения и начала эквивалентности. Однако водный ресурс при этом не теряет своей стоимости и качества. Не являются эквивалентными в водных отношениях и обязательства, возникающие из признания вреда и др. Поэтому юридическое равенство субъектов, как признак частноправовых начал в водном праве, нельзя связывать с наличием или отсутствием эквивалентности в соответствующих водных отношениях. Равенство в частном водном праве — это равенство правообладающих субъектов водных отношений. Отсутствие от рассматриваемых начал влечет уменьшение прав и интересов одной из сторон частно-правового отношения, деформирует его и по сути превращает в публично-правовое.

Таким образом, основными признаками частноправовых начал в водном праве являются: равенство субъектов водных правоотношений, преобладание в качестве нормативных способов воздействия дозволений, диспозитивность норм.

ДОГОВОРЫ В ВОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Калишченко Т.Г., кандидат юридических наук

Рыночная экономика, с которой неразрывно связаны правовое государство и гражданское общество и к построению которой стремится Россия, предполагает четкое разделение публично-правовой и частноправовой сфер в развитии различных

отношений.

По инициативе Администрации Президента РФ и Минэкономразвития РФ в рамках «Программы сотрудничества в области охраны окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы» (DANCEE) осуществляется разработка нового водного законодательства, в котором должны быть учтены как публичные, так и частные интересы. В рамках проекта в Калининградской области решено апробировать проекты новых Федеральных Законов — «О водоснабжении» и «О питьевой воде и питьевом водоснабжении» и «О водоотведении». Разработчики законопроектов стараются упростить нормативно-правовую базу в области водопользования и повысить эффективность механизмов контроля за ее соблюдением.

В проектах этих законов значительно усилен частноправовой аспект. Можно увидеть развитие частных начал и в проекте нового Водного кодекса РФ, определяющего договорные отношения водопользования вопреки лицензированию.

В соответствии с положениями статьи 91 ВК РФ водные объекты предоставляются в пользование на основании лицензии на водопользование и договора пользования водным объектом, зарегистрированных в установленном порядке. После выдачи водопользователю лицензии на водопользование обязательным является заключение договора пользования водным объектом. Эти два основания возникновения права пользования водным объектом — лицензия и договор — находятся в прямой связи. В частности в договоре должны указываться условия, предусмотренные в лицензии на водопользование (ст. 57 ВК). Договор должен заключаться в соответствии с лицензией на водопользование. В случае противоречия договора пользования водным объектом условиям лицензии на водопользование указанный договор признается недействительным (ст. 56).

Думается, что предоставление прав на осуществление деятельности, связанной с использованием и охраной водных объектов и их водных ресурсов, отвечает только публичным интересам. Таким образом, в проекте нового Водного кодекса РФ необходимо сохранить лицензирование права на осуществление деятельности по использованию и охране водных ресурсов, исключив при этом лицензирование водопользования³.

Специально уполномоченным органом, выдающим лицензию на право использования и охраны водных объектов, должны стать специально уполномоченные органы (службы) Министерства природных ресурсов, ответственные за охрану публичных водных объектов и осуществляющие только публично-правовые функции.

В проекте Водного кодекса РФ важное значение уделено договорам водопользования. Договор на водопользование будет заключаться не на основании лицензии на осуществление деятельности по использованию и охране вод, а по решению уполномоченного органа исполнительной власти. Однако в существующем законодательстве уже разработаны запрещения либо существует порядок признания в судебном порядке неправомерных действий органов государственного управления, направленных на ограничение и уклонение в выдаче лицензий,

¹ См.: Введенский А. В. О системе Водного кодекса СССР // Советское государство и право. 1954. № 2. С. 30.

² См.: Яковлев В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1972. С. 105.

³ См.: Калишченко Т. Г. Лицензирование на право осуществление деятельности в области использования водных ресурсов // Agrarное и земельное право. 2005. № 6.

дискриминацию в предоставлении доступа к водным объектам. Уклонение от выдачи лицензии может быть обжаловано в судебном порядке, и в этом случае судебное решение может являться основанием для действий государственного органа управления по оформлению и выдаче лицензии на осуществление данной деятельности.

Новый заявительно-разрешительный порядок заключения договоров, изложенный в проекте ВК РФ, совершенно неясен и практически ничем не отличается от разрешения на специальное водопользование, применявшегося в советское время.

Развитие частного права в водных отношениях связывается с введением договоров водопользования.

Вместе с тем понятие договора в водных отношениях существенно сужается за счет исключения в водные отношения только одного вида договора — договора водопользования. На мой взгляд, могут заключаться и иные виды договоров в зависимости от субъектов водного права, выступающих стороной в договоре. Договоры могут подразделяться на различные виды как публично-правовые, так и частно-правовые. Главная идея заключается в том, что государство участвует в различных рода договорных отношениях по использованию и охране водных объектов и их водных ресурсов как сторона. В соответствии со ст. 22 ВК РФ оборот водных объектов осуществляется в соответствии с требованиями настоящего Кодекса. Продажа, залог и совершение других сделок, которые влекут или могут повлечь отчуждение водных объектов, не допускаются. Между тем в ВК РФ ничего не говорится о водных ресурсах, которые в соответствии с Конституцией РФ могут находиться в государственной муниципальной и частной собственности, и о том, как возникает эта собственность. Неясна природа и различного рода договоров, в основе которых лежит использование водных ресурсов. Например, в одних случаях государство участвует в договоре водопользования, при котором водный ресурс изымается из водного объекта, что придает такого рода контрактным отношениям положение «неравенства в равенстве».

В других случаях государство может выступать как частно-правовой субъект — юридическое лицо в договорах купли-продажи водных ресурсов, изымаемых из водного объекта. Между тем заключение рода договоров возможно применительно только к отдельным видам использования водных ресурсов, например, в промышленности и сельском хозяйстве, коммунальном водоснабжении. И, наконец, частно-правовыми, полностью подпадающими под действие ГК РФ будут относиться договоры на использование обособленных водных объектов и их водных ресурсов. Здесь практически могут использоваться все виды договоров: отчуждения обособленного водного объекта, пользования, аренды, купли-продажи водных ресурсов, залога и т.д.

Одной из новелл нового Гражданского кодекса РФ является публичный договор (ст. 426 ГК РФ). Этот договор представляет собой особый тип договоров, так как он не регулирует какой-либо определенный вид деятельности, а охватывает различные виды гражданско-правовых договоров. Действие ст. 426 ГК РФ может быть распространено и на договора водопользования, которые будут иметь водно-правовую специфику.

Договором водопользования признается договор, заключаемый государством в лице специально уполномоченного органа с водохозяйственной организацией и устанавливающий ее

обязанности по забору и сбросу водных ресурсов, выполнению работ или оказанию услуг по водопользованию, которые такая организация по характеру своей деятельности должна осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится. Из приведенного определения следует, что предметом договора водопользования могут быть только такие обязанности по пользованию водой, выполнению работ или оказанию услуг водопользования, которые водохозяйственная организация должна осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится. При этом организация, осуществляющая забор воды из водного объекта, и заключающая договор водопользования, не вправе отказать гражданину или юридическому лицу в предоставлении услуг по водопользованию на последующих этапах.

Однако если эта же организация выступает в роли продавца воды по договору купли-продажи воды, то такой договор уже не будет относиться с категории договора водопользования. Обязательным участником договора водопользования является коммерческая организация (государственное или муниципальное предприятие, хозяйственное общество или товарищество, производственный кооператив). Однако не любая коммерческая организация может выступать в качестве участника договора, а только та, которая по характеру своей деятельности обязана осуществлять пользование водой, выполнять работы или оказывать услуги в отношении каждого, кто к ней обратится. Такая обязанность может вытекать из закона и учредительных документов коммерческой организации. Иными словами, важное значение имеет характер деятельности коммерческой организации. В п. 1 ст. 426 ГК приводится примерный перечень разного рода видов гражданско-правовых отношений, регулируемых различными договорами.

Эти договоры объединяет то, что коммерческие организации обязаны заключать договор в отношении всех и каждого, кто к ним обратится. По смыслу публичного договора контрагентом коммерческой организации могут быть любые граждане и юридические лица, выступающие в качестве «потребителей» воды, подаваемых коммерческой организацией. Поэтому, если коммерческая организация или гражданин-предприниматель приобретают в пользование воду, пользуются услугами и результатами выполненной работы для предпринимательских нужд, то правила ст. 426 ГК должны применяться. В случае если забор воды урегулирован договором водопользования, правила ст. 426 ГК не распространяются.

Согласно Гражданскому кодексу РФ государство, вступая в договорные отношения, не выступает таким же субъектом гражданского права, как физические и юридические лица. Применительно к государству должны применяться нормы ГК РФ о юридических лицах. Таким образом, государство выходит в равные договорные отношения с физическими и юридическими лицами. Участие государства в договорах, не урегулировано нормами ГК РФ или регулируется с оговорками. Позиция гражданского законодательства о равенстве сторон в договоре предполагает и равенство признания роли государства как особого субъекта в этих отношениях. К сожалению, в гражданском праве эти тенденции нечетко выражены, а Водным кодексом РФ их вообще нет.

Анализируя указанную ситуацию с позицией международного права, следует отметить, что суверенные функции государства в нем проявляются более четко. Например, производным от

понятия суверенитета является иммунитет государства от судебного преследования. Много лет в теории международного права господствовала концепция абсолютного иммунитета: государство ни при каких обстоятельствах не могло быть привлечено к ответственности в судах другого государства. Это выражалось в известной формуле: «Pari iuris potest non habet jurisdictionem» («равный над равным не имеет юрисдикции»). Однако во всем остальном мире отношение к иммунитету государства резко изменилось. Господствующей стала теория функционального или ограниченного иммунитета. Согласно ей государство всегда пользуется иммунитетом, когда оно действует как суверен, совершает акт властвования. Если же государство заключает договоры с частными лицами, осуществляет внешнеторговые операции, занимается какой-либо коммерческой деятельностью, то оно иммунитетом не пользуется. Сейчас во многих государствах приняты законы об иммунитетах иностранных государств, в соответствии с которыми государство лишается иммунитета, если оно вступило в частноправовые отношения (например, «коммерческая деятельность, осуществляемая иностранным государством в Соединенных Штатах, или действие, совершенное за пределами Соединенных Штатов в связи с коммерческой деятельностью иностранного государства вне Соединенных Штатов», — § 1605 (a) 2 закона США об иммунитетах иностранных государств 1976 года).

Страны ЕС приняли Европейскую конвенцию об иммунитете государств 16 мая 1972 года. Комиссия международного права ООН в 1991 году приняла проект статей об иммунитетах государств и их собственности.

Даже в тех странах, где еще нет таких законов, суды принимают решения, основанные на теории ограниченного иммунитета (например, решения конституционного суда ФРГ в 1962 и 1963 годах по вопросам иммунитета).

Таким образом, практически весь мир переходит к признанию того, что государство, вступая в частноправовые отношения, выступает как обычный субъект частного права, теряющий свои властно-правовые функции и право на судебный иммунитет. Между тем, вступая в договорные отношения, государство должно охранять интересы казны и определить, какие субъекты права могут вступать в такого рода отношения. Конституция РФ существенным образом расширила круг субъектов права. Эти отношения коснулись всего многообразия юридических лиц. Однако необходимо четко знать, может ли то или иное юридическое лицо быть владельцем.

Характер договоров водопользования, исходя из того, что государство обладает правом собственности на водные объекты, обуславливает его особую роль с властно-распорядительными функциями, выходящими за пределы договора. Это связано с тем, что в соответствии с Конституцией РФ водные ресурсы могут находиться в государственной, муниципальной и частной собственности. Таким образом, государство, имеющее в собственности водные объекты, вправе распоряжаться и их составляющей — водными ресурсами.

На практике это может выражаться либо в предоставлении водного ресурса водных объектов в пользование, либо в отчуждении водных ресурсов добывающим предприятиям, имеющим лицензию на право деятельности, связанной с использованием и охраной вод. Выбор того, каким способом будут изыматься водные

ресурсы: путем отчуждения или пользования — является делом государства и должно быть закреплено в законах государства.

Основным способом возникновения права пользования на федеральные водные объекты является договор водопользования. В соответствии с ВК РФ пользование водными объектами (водопользование) — юридически обусловленная деятельность граждан и юридических лиц, связанная с использованием только водных объектов. Поэтому договорами водопользования охватываются только отношения, связанные с забором водных ресурсов из водного объекта и их сбросом в водные объекты. Между тем неясно, в каком порядке будут передаваться водные ресурсы добывающими предприятиями до конечного пользователя, учитывая, что существуют различные правовые режимы доставки водных ресурсов. Новый вид договора водопользования предусматривает соглашение между уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (его территориальным органом) и водопользователем о порядке использования и охраны только водного объекта (за исключением подземных водных объектов, а также добычи специфических минеральных ресурсов) в целях, установленных Высшим Кодексом РФ. Договор будет заключаться по решению уполномоченного органа исполнительной власти. Намеченным водопользователям, осуществляющим пользование водными объектами на основании лицензии, будет предоставлено право заключать договор водопользования в заявительном порядке на срок, указанный в лицензии. Заключать договор водопользования планируется в письменной форме либо в случаях, предусмотренных Кодексом, в форме оферты и последующего акцепта. Обязательные условия договора водопользования определены в проекте в зависимости от способов и целей использования водного объекта и видов деятельности, осуществляемых на нем. Договор водопользования может быть заключен в заявительном порядке, а при наличии дефицита водных ресурсов в водном объекте исключительно по результатам торгов. Условия торгов на заключение договоров водопользования и условия этих договоров не могут предусматривать обязательства водопользователя, не связанных непосредственно с осуществлением предусмотренных договором водопользования прав пользования водным объектом. Если на торги не поступило ни одной заявки, организатор торгов обязан изменить их условия и организовать новые торги. Договор водопользования вступает в силу с момента его государственной регистрации. Права и обязанности водопользователя могут быть переданы третьему лицу полностью или частично только с согласия Правительства или уполномоченного органа, являющегося стороной в договоре водопользования.

При намечаемой процедуре заключения договора водопользования все же неясна дальнейшая судьба водных ресурсов, изъятых из водного объекта. В каком порядке будет осуществляться правовое регулирование использования водных ресурсов добытых из водного объекта? Сохраняются ли водно-правовые отношения с момента забора водных ресурсов до момента доставки их конечному пользователю, либо они приобретают гражданско-правовое содержание и потребуют заключения новых гражданско-правовых договоров?

Договоры водопользования являются особым видом договоров, которые, на наш взгляд, можно считать особой разновидностью публичных договоров, но имеющих яркое водно-правовое содержание. Публичность договора выражается в том, что их правовой режим направлен, в первую очередь, на

защиту интересов лиц, вступающих или желающих вступить в правоотношения как с государством, так и с лицами, которым государство предоставило водный ресурс в пользование. Пользователи по характеру своей деятельности должны на равных условиях заключать договоры водопользования с каждым лицом, которое к ним обратится. Между тем спецификой такого рода договоров будет обязанность целевого назначения использования водных ресурсов.

Публичные договоры урегулированы в ГК РФ в свою очередь внеютом гражданско-правовую специфику.

Возникает ряд проблем, касающихся содержания договора водопользования. В частности это касается отношений, связанных с использованием водных объектов для целей водоснабжения. В соответствии со статьей 548 ГК РФ о применении принципа об энергоснабжении к иным договорам, к отношениям, связанным со снабжением через присоединенную сеть водой, применяются правила о договоре энергоснабжения (статья 539—547), если иное не установлено законом, иными правовыми актами или не вытекает из существа обязательства. Договор энергоснабжения предусмотрен в ГК как отдельный вид договора купли-продажи, в соответствии с которым энергоснабжающая организация обязуется подавать абоненту (потребителю) энергию, а абонент обязуется оплачивать принятую энергию. Передача воды по договору энергоснабжения рассматривается в качестве самостоятельного вида договора купли-продажи, что обусловлено особым объектом данного договора — водой — и способом ее передачи — через присоединенную сеть¹. Но, с другой стороны, договор энергоснабжения признается публичным договором (ст. 426 ГК), вследствие чего водоснабжающая организация обязана заключить договор с обратившимся к ней лицом при наличии возможности. При невозможности исполнения водоснабжающей организации от заключения договора абонент может обратиться в судебные органы с требованием о понуждении заключить договор. В Федеральном законе «Об электроэнергетике» публичным договором признается договор, заключаемый гарантирующим поставщиком с потребителем электроэнергии. Судебно-арбитражная практика также рассматривает данный договор как самостоятельный вид договора купли-продажи², рассматривая его как частноправовой.

Налицо противоречие, при котором изъятие водного ресурса из водного объекта для целей питьевых и коммунально-бытовых (водоснабжения), сельскохозяйственного и промышленного водоснабжения урегулированы нормами водного права, а понятие «водоснабжение» трактуется как чисто гражданско-правовое правоотношение, связанное с куплей-продажей воды. Между тем деятельность юридических лиц по обеспечению питьевой водой потребителей из централизованных и децентрализованных систем подлежит лицензированию, что определяет ее водно-правовой характер. Тарифы на питьевое водоснабжение устанавливаются органами местного самоуправления по предложению организаций питьевого водоснабжения, исходя из при-

нципа компенсации затрат на: оплату за пользование водными объектами — источниками питьевого водоснабжения; получение питьевой воды и подачу ее до пользователей, потребителей; выполнение необходимого комплекса работ, обеспечивающих бесперебойность функционирования, защиту и санитарную охрану систем; возмещение расходов, связанных с развитием и реконструкцией систем питьевого водоснабжения, обеспечением их рентабельности. Таким образом, вода (водный ресурс) так же, как и энергия, трактуется как определенное свойство материи — способность производить полезную работу, создавать условия для предпринимательской и любой иной деятельности.

В связи с этим неясен вопрос о переходе права водопользования, осуществляемого путем добычи водного ресурса из водного объекта, в право собственности на воду, используемую в системе водоснабжения. Эта проблема касается также промышленного и сельскохозяйственного водоснабжения через централизованные системы. Еще более сложным являются взаимоотношения водных и гражданских правоотношений при использовании воды в водной мелиорации, при обводнении пастбищ и т.д. Водохозяйственная организация получает водный ресурс, заключая с уполномоченным государством органом договор водопользования, а последующее использование водного ресурса происходит в результате заключения публично-правового договора энергоснабжения, который на практике признается договором купли-продажи водных ресурсов.

Думается, необходимо упорядочение отношений, связанных с централизованной подачей воды из водного объекта путем разработки специального публичного договора водопользования, применительно к отдельным видам водопользования с последующим присоединением к указанному договору, т.е. заключения подобного договора пользования.

В том случае, если система водоснабжения, осуществляющая забор и сброс воды, находится в государственной собственности, необходимо заключать публично-правовой договор водопользования с последующим присоединением к нему юридических лиц и физических лиц в зависимости от вида водопользования. Для систем водоснабжения, находящихся в частной собственности физических и юридических лиц, государство должно заключать с частной водохозяйственной организацией договор купли-продажи (поставки) водных ресурсов (забора и сброса) с последующим снабжением водными ресурсами потребителей воды по специальным, публично-правовым договорам водоснабжения. При этом для публично-правовых систем централизованного водоснабжения, созданных с участием государства, договор водопользования будет предполагать льготный порядок указанной деятельности и налогообложения, в отличие от частных юридических лиц, система водоснабжения которых находится в частной собственности.

Не менее важным является вопрос об отличии договора водопользования от публично-правового договора водоснабжения, в котором одним из субъектов выступает лицо, несущее обязанность заключить последующие договоры с каждым, кто к ней обратится, не оказывая неправомерных предостережений одному лицу перед другим ни в порядке заключения договора, ни по его условиям.

Характер деятельности этих субъектов предопределяет применение правил о публичном договоре, установленных в ст. 426 ГК РФ. В п. 1 данной статьи указано, что стороной публичного договора всегда является коммерческая организация. Указание на ком-

¹См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (под ред. Т.Е.Абовой и А.Ю.Кабалкина) — М.: Юрайт-Издат, 2004. — 6. Энергоснабжение (ст.ст. 539-548).

²См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 19 марта 1996 года № 8291/952.

мерческую организацию содержится также в п. 3, где определяются основания и мера ответственности экономической более сильной стороны за уклонение от заключения публичного договора. Такие коммерческие организации преследуют извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности. Между тем договор водоснабжения не предполагает, что его сторона будет извлекать прибыль из указанной деятельности. Такой подход возможен в случае, если извлечение водных ресурсов происходит в результате купли-продажи (поставки) и заключения соответствующего договора. В этом случае возникает необходимость более широкого толкования положений ст. 426 ГК РФ о сторонах договора, включая применение правил о публичных договорах к иным субъектам, не являющимся в строгом смысле коммерческими организациями. В частности, можно отнести к числу публичных те договоры, которые будут заключаться индивидуальными предпринимателями без образования юридического лица (ст. 23 ГК РФ). К предпринимательской деятельности граждан, осуществляемой без образования юридического лица, связанной с водоснабжающей деятельностью соответственно, должны применяться правила Водного Кодекса РФ, предусматривающие получение лицензии на право осуществления такого рода деятельности.

При заключении договора водоснабжения таких условий не требуется. Присоединение к договору водоснабжения может осуществляться любыми субъектами водопользователями.

Только лишь при заключении публично-правового договора водоснабжения могут возникать вопросы защиты прав потребителей воды и обеспечения добросовестной конкуренции в водоснабжении. Между тем эти вопросы в большей степени связаны не с правом водоснабжения, а с институтом права собственности на водные ресурсы и договорами купли-продажи (поставки) водных ресурсов.

Возникают проблемы с толкованием статьи 29 ВК РФ, указывающей, что водопользователь, использующий водные объекты для обеспечения нужд водопотребителей, обязан осуществлять соответствующую деятельность по использованию водным объектом. Законодатель выделяет в ВК РФ особую разновидность водопользователей — предприятий (юридических лиц), осуществляющих посредством водопроводных сооружений забор воды из водохранилищ, рек, озер, подземных и других источников для подачи ее водопотребителям в целях использования воды из водопровода в быту или в различного рода производственных процессах. В этом случае Кодекс предусматривает не только общую для всех юридических лиц водопользователей обязанность получения лицензии на водопользование, но и обязанность заключить только договор пользования водным объектом. В водном законодательстве не определено заключение договора водоснабжения с потребителями водных ресурсов, поскольку водоснабжение осуществляется в гражданско-правовом порядке. Между тем ВК РФ определяет что водопотребитель — гражданин или юридическое лицо, получающий в установленном порядке от водопользователя воду для обеспечения своих нужд.

Возникает противоречие между водным законодательством и законодательством о защите прав потребителей. Возможно ли применение специального законодательства о защите прав потребителей к субъектам права водоснабжения в случае заключения договора водоснабжения?

Законом РФ «О защите прав потребителей» относится только к правам потребителей, а не пользователей. В случае, если заключается договор водопользования, законодательство о защите прав потребителей не действует. Это возможно при заключении договора водоснабжения, условия которого вытекают из договора купли-продажи (поставки) водных ресурсов, заключаемого с уполномоченным государством органом. При этом действует законодательство о правах потребителей. И нет разницы в содержании прав потребителя, является ли его контрагентом коммерческая организация или индивидуальный предприниматель. Аналогичная модель просматривается в законодательстве о конкуренции (ст. 4, например, определения в ст. 4 Закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»): нормы, направленные на обеспечение добросовестной конкуренции, применяются равным образом к любым организациям, занимающимся предпринимательской деятельностью, а также к индивидуальным предпринимателям. Применение ст. 462 ГК РФ о предоставлении дополнительных гарантий прав потребителей водных ресурсов, а также поддержка добросовестной конкуренции будут зависеть исключительно от статуса юридических и физических лиц, осуществляющих ли они предпринимательскую деятельность в области использования и охраны водных объектов и их водных ресурсов.

Очевидно, что договоры водоснабжения будут работать лишь в том случае, если будут разработаны специальные правила, касающиеся этих договоров, указанные в новом Водном Кодексе РФ. Поэтому не должно существовать определенных ограничений сферы применения правил о договорах водоснабжения для юридических и физических лиц (предпринимателей), которые осуществляют свою деятельность профессионально, поскольку такого рода взаимоотношения — это форма государства, предоставляющая субъектам, осуществляющим указанную деятельность. Поэтому необходимо исключить из проекта нового водного кодекса термин «водопотребитель», как не отражающий водно-правовое содержание. Во всех случаях, за исключением гражданско-правовых отношений водоснабжения, должен применяться термин «водопользователи».

Препятствием к дальнейшему расширению круга субъектов, подпадающих под действие правил о публичных договорах водоснабжения, является именно прямое указание в ст. 426 ГК РФ. Указание на коммерческую организацию как обязательную сторону публичных договоров водоснабжения исключает применение повышенных требований, предусмотренных в этой статье, к некоммерческим организациям, осуществляющим допустимую законом или учредительными документами предпринимательскую деятельность. Получается, что такие субъекты (некоммерческие организации) оказываются в более невыгодном положении по сравнению со своими конкурентами, так как они не несут тех дополнительных обременений, которые вытекают из применения ст. 426: заключение договора в обязательном порядке на одинаковых условиях со всеми потребителями водных ресурсов, даже если это приводит к определенным убыткам для этой стороны. В условиях развивающегося оборота и весьма специфической конкуренции можно представить себе ситуацию, когда осуществление «публичной» предпринимательской деятельности будет сознательно скрываться под некоммерческой организацией, различного рода водными ассоциациями.

Однако эти требования не должны распространяться на субъектов договоров водопользования и последующие договоры присоединения к договору водопользования. Особый характер деятельности, связанной с заключением публичных по своему характеру договоров водопользования, определяется отнюдь не организационно-правовой формой или особым статусом физического лица, а целям и назначением использования водных ресурсов.

**ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ НАСЛЕДИЕ
ОЛЕГА СТЕПАНОВИЧА КОЛБАСОВА
И СОВРЕМЕННОЕ РАЗВИТИЕ
ВОДНОГО ПРАВА**

Калиниченко Т.Г., кандидат юридических наук МГИМО

Член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, профессор Олег Степанович Колбасов является одним из основоположников советского водного права, теоретические воззрения которого оказывали и оказывают влияние на развитие современного водного права. В 1968 году О.С. Колбасовым была защищена докторская диссертация на тему:

⁷См.: Брыцук М.М. Там же.

⁸См.: Игнатьева И.А. Указ. соч. С. 270-273.

⁹См.: Боголюбов С.А. Задачи и система экологического законодательства // Экологическое право России. Сб. материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995-2004 гг./ Под ред. А.К.Голыченко. М.: ТИССО, 2004. В 3-х т. Т. 1. С. 443-448.

¹⁰См.: Голыченко А.К. Экологический кодекс Российской Федерации: основные элементы концепции проекта // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск второй. 1999 — 2000 гг. Составители: А.К. Голыченко, И.А. Игнатьева / Под ред. проф. А.К. Голыченко. М.: ПОЛТЕКС, 2001. С. 224-232. (в соавт. с Г.А.Волковым, О.М.Козьмь); Экологическое право России. Сб. материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995-2004 гг./ Под ред. проф. А.К.Голыченко. М.: ТИССО, 2004. В 3-х т. Т. 1. С. 628-636.

¹¹См.: Новикова Е.В. О квалификации экологического законодательства // Экологическое право России. Сб. материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995-2004 гг./ под ред. А.К.Голыченко. М.: ТИССО, 2004. В 3-х т. Т. 1. С. 675-678.

¹²См., например: Игнатьева И.А. Соотношение источников экологического права: экологическое законодательство и международные договоры // Государство и право. 2001. № 2. С. 41-50.

«Проблемы совершенствования советского водного законодательства»³, положившая основу для издания трех основных его монографий, посвященных теории водного права.⁴ Это Законодательство о водопользовании в СССР, Водное законодательство в СССР, Теоретические основы права пользования водами в СССР.

Важное значение в многочисленных работах О.С. Колбасова было уделено различным вопросам развития водного законодательства⁵, охране вод⁶, международному водному праву.⁷ Особое значение, идущее на развитие современного водного права, стали исследования права водопользования⁸. О.С. Колбасов, на мой взгляд, является основоположником бассейнового принципа управления использованием и охраны вод. О.С. Колбасов сыграл значительную роль в движении против переброски се-

верных и сибирских рек⁹. Трудно перечислить все аспекты его многогранного труда в водном праве.

Однако основное достоинство О.С. Колбасова проявилось в создании стройной публицистико-правовой теории водного права и в его участии в подготовке и формировании Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик и Водного кодекса РСФСР, документов по тем временам большого государственного и хозяйственного значения. Принятие их в 1972 году знаменовало новый шаг на пути дальнейшего совершенствования законодательства, укрепления законности и правопорядка в использовании и охране вод. О.С. Колбасов отмечал, что водные отношения широко затрагивают почти все отрасли народного хозяйства, развитие градостроительства и улучшение условий жизни народа. Исключительно велико значение Основ и ВК РСФСР для становления и консолидации всего водного законодательства как отрасли законодательства, с одной стороны, как факт ее официального признания, с другой, как основы современного водного законодательства. О.С. Колбасов отмечал, что процесс обособления водного законодательства и формирование его как отрасли права назревал уже в недрах дореволюционного российского буржуазного общества, что было замечено юристами, занимавшимися вопросами использования и охраны вод. Опираясь на работы Д.С. Флексора, О.С. Колбасов показывал, что условия экономического и промышленного быта центр тяжести урегулирования водного права переносится из области гражданского законодательства в сферу публично-правовых отношений¹⁰. Поэтому О.С. Колбасов усилит решающий вопрос, кому принадлежит право на воды — владельцам ли земли или государству, практически создав теорию «государственной собственности на воды». Эта концепция наметила совершенно новые контуры для водного законодательства, в том числе и современного. В новом водном кодексе публично-правовые традиции выражены в установлении на все водные объекты федеральной государственной собственности, исключая пруды и общедоступные карьеры, тем самым усилена публично-правовая сущность права собственности на воды.

О.С. Колбасов не ограничивался выработкой отдельных положений для той или другой отрасли водного хозяйства, а объединил все эти отрасли, посвятив свои работы систематическому и полному изложению начал водного права и управления. На этот именно путь и вступили почти все новейшие иностранные законодательства, в которых водному праву посвящаются особые подробно и всесторонне разработанные кодексы, охватывающие все стороны водного хозяйства¹¹.

³См.: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Колбасов О.С. — М., 1968. — 34 с.

⁴См.: Законодательство о водопользовании в СССР. Проблемы совершенствования советского законодательства об использовании водных ресурсов / Колбасов О.С. — М.: Юрид. лит., 1965. — 168 с. Водное законодательство в СССР Колбасов О.С. — М.: Юрид. лит., 1972. Теоретические основы права пользования водами в СССР 1972 год.

⁵См.: Колбасов О. Основы водного законодательства и Водный кодекс республики // Советская юстиция. — М.: Юрид. лит., 1971, № 8. — С. 8-9. Колбасов О.С. Вопросы квалификации водного законодательства Союза ССР и союзных республик // Отв. ред. Г.А. Аксентьев, В.И. Корсаков. — М.: Госюригиздат, 1963. — 286 с. // Советское государство и право. — М.: Наука, 1964, № 6. — С. 139-141. Колбасов О.С. Предмет и система водного законодательства // Правоведение. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1971, № 3. — С. 87-95. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / Боголюбов С.А., Емельянов В.Г., Жариков Ю.Г., Заславская Л.А., и др.: Отв. ред.: Боголюбов С.А. — М.: Юрид. Дом «Юстициформ», 1997. — 336 с. Колбасов О.С. Основные тенденции развития советского водного законодательства // Ученые записки. Ученые записки ВНИИСЗ. — М.: Изд-во ВНИИСЗ, 1964, Вып. 3 (20). — С. 179-193. Новое в водном законодательстве / Каверин А.М., Колбасов О.С., Кордун В.И. — М.: Юрид. лит., 1972. — 96 с.

⁶См.: Колбасов О.С. Правовая охрана окружающей среды, связанная с мелководной землей // Правовая охрана окружающей среды. — М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1985. — С. 3-11.

⁷См.: Международно-правовое регулирование охраны чистоты международных рек. — София: Изд-во Бюлг. АН, 1964. — 155 с. // Советское государство и право. — М.: Наука, 1965, № 9. — С. 151-152.

⁸См.: Колбасов О. Право водопользования сельскохозяйственных предприятий // Советская юстиция. — М.: Юрид. лит., 1971, № 15. — С. 7-9. — 216. Право водопользования промышленных предприятий // Советское государство и право. — М.: Наука, 1969, № 2. — С. 88-96. Колбасов О.С. Правовые основы хозяйственно-питьевого водоснабжения населения Российской Федерации // Государство и право. — М.: Наука, 1995, № 4. — С. 68-72.

⁹См.: Казиник А.И., Колбасов О.С. Охрана природы при переброске стока северных и сибирских рек в южные районы страны // Советское государство и право. — М.: Наука, 1981, № 9. — С. 73-80.

¹⁰См.: Д.С. Флексор. Действующее законодательство по водному праву, 3-е изд. СПб., 1912, с. 11-14.

¹¹См.: Развитие квалификации советского законодательства. М.: Изд. «Юридическая литература», 1968, гл. V, О.С. Колбасов. Основные тенденции развития советского водного законодательства. Уч. зап. ВНИИСЗ, 1964, № 3 (20).

О.С. Колбасов обосновывал, что после Великой Октябрьской социалистической революции возникло и стало развиваться советское водное законодательство, обособленный предмет регулирования которого стал включать обширную область отношений по поводу вод как природного материального блага, характеризующую как совокупность специфических признаков правового регулирования — таких, как исключительная государственная собственность на воды, предоставление водных объектов только в пользование заинтересованных организаций и граждан. Таким образом, зарождался и развивался отрасль водного законодательства обусловлено возрастающим значением правового обеспечения рационального использования и охраны вод. Оно предопределило обособление водных отношений от иных общественных отношений, образующих самостоятельную сферу правового регулирования. Был закреплён самостоятельный предмет правового регулирования — воды (водные объекты). Определили водные отношения как разновидность общественных отношений, участниками которых являются государство и лице компетентных органов, предприятия, учреждения, организации, лица, признающиеся субъектами права, и указанные отношения складываются по поводу вод. О.С. Колбасов предопределил субъектный состав водного права, каким он практически остается и в настоящее время. О.С. Колбасов повел конец начатой еще в 20-х годах начались дискуссии о понятии и одновременно о предмете водного законодательства. Вопрос этот обсуждался в работах В. Григорьевца, Ф. Дыкова, Е. Вишнезского, Л.И. Дембо, И.В. Павлова, В.И. Корешкова, С. Байсалова и др.³ Все названные авторы отождествляли понятия «воды» и «вода». О.С. Колбасов определял, что юридическое понятие «воды» не тождественно житейскому и филологическому понятию «вода», которое означает вещество окиси водорода, существующее на Земле почти во всех сферах материального мира. Вода — это природные запасы воды на территории СССР, образующие единый государственный водный фонд. Нетрудно заметить, что в новом ВК РФ, следуя традиции, сохранено понятие водного фонда. Между тем в новом ВК РФ 2006 года *водные объекты понимаются как природный объект и как природный ресурс, используемый человеком для различных целей*. Развитие понятия *водные ресурсы* как поверхностные и подземные воды, которые находятся в водных объектах и используются или могут быть использованы, предполагает, что это вся вода, находящаяся в водных объектах. О.С. Колбасов определял водный ресурс как запас воды, предполагая не столько их естественно-природные свойства, сколько пригодность для ис-

пользования человеком, что существенно изменило подход к водопользованию, позволило ввести частноправные элементы договорных отношений в водопользовании.

Новое водное законодательство прежде всего определило основное понятие водного права — *водный объект, развитие О.С. Колбасовым, который согласно статье 1 нового ВК РФ является природным или искусственным водоемом, водотоком либо иным объектом, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима*. Сохранено в водном кодексе и понятие водного фонда как совокупности водных объектов в пределах территории РФ. Возможность использования водных объектов как природных ресурсов зависит от: а) их категории; б) водного режима; в) целевой предназначённости; г) ограничений на пользование; д) наличия прав иных субъектов; е) форм права собственности на водный объект; ж) правового статуса водного объекта. Категории водных объектов определены в статье 5 ВК РФ. Это поверхностные и подземные воды. Статус и порядок использования и охраны первых определяется водным законодательством, вторых — в основном законодательством о недрах. Тем самым практически полностью сохранена классификация водных объектов, определяемая О.С. Колбасовым. Однако, в отличие от ранее действовавшего законодательства, новый ВК РФ не выделяет специально категорию источников питьевого водоснабжения как особую категорию водных объектов и не даёт их легитимного определения.

О.С. Колбасов обосновал то, что водные отношения имеют не только особый предмет, но и свою систему. Внутренняя градация водных отношений, их видовые различия стали определяться целевой направленностью взаимодействий участников этих отношений, значением и характером действий последних. Система отрасли водного законодательства стала способом организации нормативного материала внутри данной отрасли. В соответствии с указанными факторами О.С. Колбасовым были разработаны основные институты водного законодательства, он определил совокупность вопросов, охватываемых каждым институтом, устанавливал их взаимосвязи, а также взаимосвязь правовых норм данной отрасли и иных отраслей законодательства. Определяя видовые различия в водных отношениях, О.С. Колбасов признал наличие в системе водного законодательства таких основных институтов, как право исключительной государственной собственности на воды; право водопользования; охрана вод; предупреждение вредного воздействия вод; государственное управление делом использования и охраны вод; ответственность за нарушение водного законодательства. Новый водный кодекс практически точно фиксирует системную структуру водного законодательства. Только теперь это происходит в условиях многообразия форм собственности на природные объекты и их ресурсы. Право федеральной государственной собственности на воды становится основным институтом водного законодательства, по отношению к которому все другие институты в той или иной мере производны. Исключение составляют лишь некоторые водные объекты, такие как пруды и обводнённые карьеры. В рамках института федеральной собственности раскрывается понятие «водный объект»: как объект права федеральной государственной собственности, структура государственного водного фонда. Опыт разработки обособленного водного законодательства О.С. Колбасовым был весьма важен при разработ-

³См.: В. Григорьев, *Итоги законодательной работы в области водного права*. «Жестник ирригации», 1927, № 8; Ф. Дыков, *Право на воду*. «Советское право», 1927, № 2; Е. Вишнезский, *Развитие русского водного законодательства и основные положения проекта Водно-мелиоративного кодекса*. «Советское строительство», Минск, 1927, № 4; Л.И. Дембо, *Основные проблемы советского водного законодательства*. Изд. ЛГУ, 1948; И.В. Павлов, *Реп. на ук. соч.* Л.И. Дембо. «Советская книга», 1949, № 11; В.И. Корешков, *Вопросы кодификации водного законодательства*. Сталинабад, 1961; С. Байсалов, *Водное право Казахской ССР (некоторые проблемы теории и практики)*. Алаш-Ати, 1966.

ке нового водного кодекса. Перед составителями возникал ряд проблем, относящихся как к технике законодательства, так и к развитию водного законодательства в целом.

Однако не все было выполнено, например указание О.С. Колбасова об обеспечении полного соответствия нового Водного Кодекса основным публично-правовым началам, возможности добиться детального правового регулирования водных отношений. Серьезные затруднения вызывает соотношение водного кодекса с нормами иного законодательства. Существует тенденция также к тому, чтобы в водных кодексах создать в основном отсылочные нормы к другому законодательству или иным подзаконным актам. Важно учитывать предупреждения О.С. Колбасова о том, что все основные вопросы нельзя урегулировать в постановлениях Правительства РФ. В результате может оказаться, что с введением в действие Водного кодекса одновременно будут действовать совершенно одинаковые по содержанию, но различные по своей юридической силе правовые нормы: одна норма ВК РФ, другая, точно такая же, в Постановлении Правительства РФ. Кроме того, инвентаризируется разграничение компетенции РФ и субъектов федерации в сфере регулирования водных отношений. О.С. Колбасов предлагал во избежание этого в водном кодексе отразить как можно больше оригинальных, собственно законодательных норм субъектов федерации.

Довольно сложны проблемы, касающиеся взаимосвязи и разграничения водного и земельного, горного, лесного, рыболовного, охотничьего, гражданского, административного, уголовного законодательства. При их решении необходимо учитывать особенности предмета водного законодательства и реально существующую взаимосвязь водных и других видов правоотношений. Правовое регулирование водопользования тесно связано с установлением правового режима водохозяйственных сооружений и устройств. На это О.С. Колбасов указывал особо. Вопросы права собственности на эти сооружения и устройства регламентируются гражданским законодательством. В Водном кодексе необходимо определить лишь условия и порядок эксплуатации указанных сооружений и устройств как орудий водопользования!

Теоретическая заслуга О.С. Колбасова состоит в разработке теоретических основ права водопользования — института, который играет основную роль в современном водном праве. Он включает большое число правовых норм, посвященных регулированию различных сторон отношений водопользования, — как присущих этим отношениям в целом (общая часть), так и характеризующих отдельные виды водопользования (особенная часть). Им были разработаны общие положения о праве водопользования, охватывающие полный цикл вопросов правового регулирования отношений водопользования, начиная с ситуаций, которые могут предшествовать возникновению этих отношений (размещение, проектирование, строительство и ввод в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов, влияющих на состояние вод), и кончая правовыми последствиями их прекращения (возмещение убытков, принятых прекращением водопользования или изменением его

условий)². Он разработал классификации видов водопользования. Установил четыре способа классификации по следующим признакам: 1) основному целевому назначению использования водных ресурсов; 2) техническим условиям водопользования — с применением или без применения технических сооружений или устройств, влияющих на состояние вод; 3) условиям предоставления водных объектов в пользование — наличием или отсутствием закрепления определенного водного объекта за конкретным водопользователем; 4) основаниям возникновения права водопользования — водный объект предоставлен в пользование по решению государственного органа или личного водопользователя. Сбор сточных вод рассматривался им впервые в практике развития водного законодательства как вид водопользования. Именно данный путь решения проблемы и воспринят в то время Основами водного законодательства ССР и союзных республик и ВК РСФСР.

Разработав сложную классификацию видов водопользования О.С. Колбасов отражал в ней все многообразие реальных факторов, которые существуют эксплуатации водных ресурсов для удовлетворения огромного числа разнообразных потребностей населения и народного хозяйства и влияла на качество правового регулирования водных отношений, создав необходимые условия к переходу к договорным отношениям водопользования, т.е. частно-правовым началам в водных отношениях. Будучи основоположником публичного водного права, О.С. Колбасов стимулировал идеи введения договорных отношений водопользования, являясь ответственным редактором авторов исследований указанные новые направления!

Особое значение предавал О.С. Колбасов развитию института охраны вод. Идея охраны вод пронизывала все содержание водного права и оказало влияние не только на развитие водного законодательства в целом, но и на развитие всего экологического права. Требования охраны вод и их рационального использования, во многих случаях выступая в единстве и взаимобусловленности с другими природными объектами, дополнив друг друга стали определять всю сущность охраны окружающей среды, направленную на сохранение и улучшение благоприятных гидроморфологических и гидроклиматических условий жизни людей при возрастающем населении, объеме производства и уровне социальных требований. На охрану вод как часть охраны природы, О.С. Колбасов распространил общие принципы и нормы охраны природы. Тем самым вывел водные отношения на более обобщенный круг отношений в области охраны окружающей среды. Глава 6 нового ВК РФ сохраняет преемственность, определяя основные положения об охране водных объектов, в которой существенно расширены объекты охраны. Особое значение О.С. Колбасов придавал охране вод от загрязнения. Им было намечено три генеральных направления борьбы с загрязнением вод: 1) недопущения появления новых источников загрязнения вод при запрете принимать в эки-

²См.: Колбасов, О.С. Предмет и система водного законодательства / О.С. Колбасов. // Правоведение. 1971. № 3. С. 87–95.

³См.: Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М. 1972.

⁴Например, моя книга «Право сельскохозяйственного водопользования» содержала параграф о развитии договорных отношений в сельскохозяйственном водопользовании.

плуатацию предприятия, сооружения и иные объекты, которые загрязняют воду; 2) постепенное прекращение сброса загрязненных сточных вод действующими объектами; 3) обеспечение строгого контроля за выполнением требований охраны вод. Все эти позиции довольно подробно развиты в новом Водном кодексе РФ. Статья 56 нового ВК РФ посвящена охране водных объектов от загрязнения и засорения. Сброс в водные объекты и захоронение в них отходов производства и потребления, в том числе выведенных из эксплуатации судов и иных плавучих средств (их частей и механизмов), запрещаются. Проведение на водном объекте работ, в результате которых образуются твердые взвешенные частицы, допускается только в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. Определены меры по предотвращению загрязнения водных объектов вследствие аварий и иных чрезвычайных ситуаций и по ликвидации их последствий. Особой охране подлежат водные объекты от радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений в водных объектах. При этом захоронение в водных объектах ядерных материалов, радиоактивных веществ запрещается. Сброс в водные объекты сточных вод, содержание в которых радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений превышает нормативы допустимого воздействия на водные объекты, запрещается. Проведение на основе ядерных и иных видов промышленных технологий земных работ, при которых выделяются радиоактивные и (или) токсичные вещества, на водных объектах запрещается. Статья 60 нового ВК РФ предусматривает охрану водных объектов при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации водохозяйственной системы. При этом должно учитываться их влияние на состояние водных объектов, должны соблюдаться нормативы допустимого воздействия на водные объекты. Для строительства гидротехнических сооружений нового водохранилища осуществляется изъятие земельных участков, расположенных в границах зоны затопления, в соответствии с земельным законодательством и гражданским законодательством. Не допускается ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для орошения и удобрения земель сточными водами, без создания пунктов наблюдения за водным режимом и качеством воды в водных объектах. Проектирование приточных систем технического водоснабжения не допускается. Ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для транспортирования, хранения нефти и (или) продуктов ее переработки, без оборудования таких объектов средствами предотвращения загрязнения водных объектов и контрольно-измерительной аппаратурой для обнаружения утечки указанных веществ запрещается. При эксплуатации водохозяйственной системы запрещается:

1) осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, не подвергшихся санитарной очистке, обезвреживанию (исходя из недопустимости превышения нормативов допустимого воздействия на водные объекты и нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водных объектах), а также сточных вод, не соответствующих требованиям технических регламентов;

2) производить забор (изъятие) водных ресурсов из водного объекта в объеме, оказывающем негативное воздействие на водный объект;

3) осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, в которых содержатся возбудители инфекционных заболеваний, а также вредные вещества, для которых не установлены нормативы предельно допустимых концентраций.

Нарушение требований к использованию и охране водных объектов влечет за собой ограничение, приостановление или запрещение эксплуатации объектов водохозяйственных систем в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, другими федеральными законами.

Важную роль в формировании и развитии водного права принадлежит институту государственного управления делом использования и охраны вод. О.С. Колбасов разработал теоретические предложения по совершенствованию в рамках водного законодательства вопросов управления, обусловленных спецификой водных отношений, прежде всего связанных с особенностями учета и планирования использования вод, правовой регламентацией собственности на воду, водопользованием, охраной вод и борьбы против их вредного воздействия. Он не только развил бассейновый принцип управления, согласно которому воды не поддаются делению по административно-территориальному признаку, а образуют водные бассейны независимо от границ республик, краев, областей, районов, но и создал учебник, продолживший разработку указанного принципа. Бассейновому принципу управления использованием и охраной вод посвятил свои работы Хлобков О., Казанник А.И., Тюмофеев Л.А., Калининченко Т.Г. и т.д. Указанный принцип нашел отражение в соответствующей организации управления делом использования и охраны вод. Новым этапом в развитии бассейнового принципа управления стал Водный кодекс Российской Федерации, принятый Государственной Думой 18 октября 1995 года¹, который провозгласил в качестве одного из основных принципов управления использованием и охраной водных ресурсов сочетание бассейнового и административно-территориального подходов. Статья 69 ВК РФ 1995 года устанавливала сочетание бассейнового и административно-территориального принципов. Соответственно организационная схема управления стала строиться на сочетании рационального использования и охраны всего бассейна водного объекта и его части в границах территорий отдельных субъектов Российской Федерации. Территориальные подразделения специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной водного фонда стали включать в себя как бассейновые органы управления, так и соответствующие отделы органов исполнительной власти субъектов Федерации. Роскомвод, его бассейновые водохозяйственные управления и территориальные органы управления водным хозяйством являлись специально уполномоченными государственными органами управления использованием и охраной водного фонда РФ, несли ответственность за состояние водных объектов и обеспечение населения и народного хозяйства качественной водой и входили в систему специально уполномоченных государственных органов РФ в области охраны окружающей природной среды.

Идея бассейнового принципа заложена в функции Министерства природных ресурсов Российской Федерации. Однако

¹См.: Водный кодекс Российской Федерации от 18 октября 1995 года // СЗ РФ. № 47. Ст. 4471.

на практике до сих пор бассейновые органы управления водными ресурсами уступают органам исполнительной власти на местах. Статья 72 ВК РФ 1995 года определяла, что государственное управление в области использования и охраны водных объектов на территории субъектов Российской Федерации осуществляли органы исполнительной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Таким образом, бассейновый принцип управления был установлен формально. Таким образом, водное законодательство, провозгласив сочетание бассейнового и административно-территориального принципов, фактически не предусматривало адекватного этому положению организационно-правового механизма и структуры органов управления. Развитию бассейнового принципа управления способствовала и ст.120 ВК РФ о бассейновых соглашениях, стороной которых являлся О.С. Колбасов, о восстановлении и охране водных объектов, которые заключались между специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, расположенными в пределах бассейна водного объекта. В рамках этих бассейновых соглашений создавался координационный орган (бассейновый совет). Положение, о котором утверждалось Правительством Российской Федерации. В бассейновых советах участвовали представители органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и водопользователей.

Однако Водный кодекс РФ 1995 года предусматривал создание в структуре управления использованием и охраны водных объектов дополнительного органа для выполнения координационных функций (бассейновый совет), действующего в рамках особых, так называемых бассейновых соглашений. В результате создавалась система органов управления, дублирующих друг друга и не отражающих их бассейновый характер.

В настоящее время в связи с принятием нового Водного кодекса РФ происходит дальнейшее изменение водного законодательства в части, касающейся развития организационной структуры управления использованием и охраной водного фонда. Казалось, что в настоящих условиях необходимо усиление бассейнового принципа управления в его соотношении с административно-территориальным, учитывая, что меры по охране вод нуждаются в комплексном, в бассейновом подходе. В отношениях, опосредствуемых публичным водным правом, в качестве одной из сторон всегда выступает государство в лице соответствующих органов власти, осуществляющих властные отношения по использованию и охране водных ресурсов. До принятия Водного кодекса РФ 2006 года в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Правительство Российской Федерации приняло Постановление от 6 апреля 2004 года № 169 «Вопросы Федерального агентства водных ресурсов», в котором наделяло Агентство функциями по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правопримени-

тельные функции в сфере водных ресурсов в настоящее время находятся в ведении Министерства природных ресурсов Российской Федерации агентство водных ресурсов и осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы.

Принятие нового ВК РФ существенным образом изменило баланс бассейнового принципа управления с административно-территориальным в сторону развития последнего. В главе 4, посвященной управлению в области использования и охраны водных объектов, в основном представлены полномочия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных органов в области водных отношений, которые охватывают весь комплекс отношений, связанных с бассейновым принципом управления. Однако все эти органы построены по административно-территориальному принципу. В новом же ВК РФ 2006 года уже нет указания на специально уполномоченные органы в области использования и охраны вод, сформированные по бассейновому принципу. И если в основе управления в области использования водных объектов и охраны вод с использованием специально уполномоченных государственных органов исполнительной власти, то в новом ВК РФ никаких указаний на бассейновые управления нет. В соответствии со статьей 28 нового ВК РФ понятие управление расширяется за счет установления бассейновых округов, которые являются основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов и которые состоят из речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей. В Российской Федерации устанавливаются 20 бассейновых округов. Прочие бассейновые округа утверждаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. В соответствии со статьей 29 ВК РФ в целях обеспечения рационального использования и охраны водных объектов функции управления трансформируются в бассейновые советы, осуществляющие разработки рекомендаций в области использования и охраны водных объектов в пределах границ бассейнового округа. Рекомендации бассейновых советов учитываются при разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов. В состав бассейновых советов входят представители уполномоченных Правительством Российской Федерации федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также представители водопользователей, общественных объединений, в том числе представители коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Таким образом, изменяются публично-правовые начала управления водными отношениями за счет более широкого круга субъектов водных отношений и ограничения бассейновых органов управления использованием и охраной водных объектов. Нетрудно заметить, что бассейновые советы не являются органами управления использованием и охраны вод в административно-правовом поле, а их деятельность носит не властный, а рекомендательный характер, что существенно образом снижает публично-правовые начала в водных отношениях. Таким образом, идею об осуществлении и реализации

¹См.: Калининченко Т.Г. Развитие публично-правовых начал в

бассейнового принципа управления, разработанные О.С. Колбасовым, продолжают жить и бороться.

Развитие бассейнового принципа управления водными объектами в развитие идей О.С. Колбасова должно исходить из возможности придания бассейновым советам полномочий действовать от имени государства. Однако для этого необходимо продолжить разработку концепции организации публично-правовых бассейновых органов управления, базирующейся на бассейновых советах как органах публичного управления, носящих властный характер, наделенных государством определенными полномочиями. В соответствии со ст. 29 ВК РФ в состав бассейновых советов входят представители уполномоченных Правительством Российской Федерации федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также представители водопользователей, общественных объединений, общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Представительный характер указанного органа должен подчеркивать его публично-правовой характер.

Важное значение уделял О.С. Колбасов вопросам ответственности в водном законодательстве. В нормах водного законодательства им решались специальные вопросы: формулировались требования, нарушение которых должно повлечь водно-правовую ответственность, а также определялся порядок принудительного прекращения права водопользования. Особенно актуальны его мысли в связи с вопросами, связанными с переустройкой права водопользования и других сделках с водой, в прямой или скрытой форме нарушающие право федеральной государственной собственности на воды. О.С. Колбасов

в развитие данного правила предполагал закрепить порядок признания этих сделок недействительными, указать водно-правовые и имущественные последствия недействительности противозаконных сделок.

«В водных кодексах, — писал О.С. Колбасов, — необходимо перечислить конкретно виды водных правонарушений, признаваемых преступными, со ссылками на соответствующие статьи УК». Это же касается административной, дисциплинарной, гражданской ответственности, в которых О.С. Колбасов говорил о необходимости ясно обозначить ее взаимосвязь с ответственностью за нарушения водного законодательства.

Теоретическое наследие О.С. Колбасова в водном праве актуально в связи с углублением разграничения публичных и частных начал в водных отношениях. С одной стороны, постоянно подчеркивается значение воды как «нашего национального достояния, провозглашается принцип ее общедоступности как приоритетный и базовый, говорится о том, что «водную проблему невозможно успешно решить на уровне ведомств и в рамках одного региона» и что состояние водных ресурсов во многом определяет качество жизни людей¹. С другой стороны, в новом ВК РФ как ни в каком другом дается широчайшая возможность развития частного интереса в водных отношениях. Поэтому труды О.С. Колбасова, в которых в основном преобладает развитие публичных интересов, создаст необходимые условия для обеспечения гармоничного баланса публичных и частных интересов, учитывая роль воды в природе и обществе.

Трудно оценить вклад О.С. Колбасова в науку водного права, он бесценен. Безусловно, его труды останутся теоретическим наследием публичного водного права во все будущие времена.