

Монография представляет комплексное исследование теоретических вопросов развития водного права Российской Федерации в свете нового водного законодательства. В ней исследуются исторические, теоретические предпосылки формирования водного права, понятие, объекты и субъекты, терминология водного права, соотношение водного права с другими отраслями права, а также механизм правового регулирования водных отношений. Особое внимание уделено международно-правовому регулированию водных отношений. Монография предназначена для ученых, преподавателей, студентов и читателей, интересующихся вопросами водного права.

Водное право России



Тарас Григорьевич Калиниченко

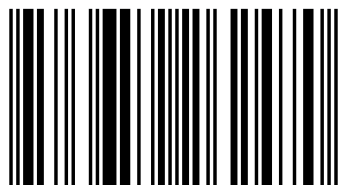
Водное право России

теоретический аспект



Тарас Григорьевич Калиниченко

кандидат юридических наук, нотариус, специалист по земельному, горному, лесному, водному и экологическому праву, нотариальному праву и процессу. Доцент кафедры административного и финансового права юридического факультета МГИМО (У).



978-3-659-26247-0

Калиниченко

 **LAMBERT**
Academic Publishing

Тарас Григорьевич Калинин

Водное право России

Тарас Григорьевич Калиниченко

Водное право России
теоретический аспект

LAP LAMBERT Academic Publishing

Impressum / Выходные данные

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle in diesem Buch genannten Marken und Produktnamen unterliegen warenzeichen-, marken- oder patentrechtlichem Schutz bzw. sind Warenzeichen oder eingetragene Warenzeichen der jeweiligen Inhaber. Die Wiedergabe von Marken, Produktnamen, Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen u.s.w. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutzgesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Библиографическая информация, изданная Немецкой Национальной Библиотекой. Немецкая Национальная Библиотека включает данную публикацию в Немецкий Книжный Каталог; с подробными библиографическими данными можно ознакомиться в Интернете по адресу <http://dnb.d-nb.de>.

Любые названия марок и брендов, упомянутые в этой книге, принадлежат торговой марке, бренду или запатентованы и являются брендами соответствующих правообладателей. Использование названий брендов, названий товаров, торговых марок, описаний товаров, общих имён, и т.д. даже без точного упоминания в этой работе не является основанием того, что данные названия можно считать незарегистрированными под каким-либо брендом и не защищены законом о брендах и их можно использовать всем без ограничений.

Coverbild / Изображение на обложке предоставлено: www.ingimage.com

Verlag / Издатель:

LAP LAMBERT Academic Publishing

ist ein Imprint der / является торговой маркой

AV Akademikerverlag GmbH & Co. KG

Heinrich-Böcking-Str. 6-8, 66121 Saarbrücken, Deutschland / Германия

Email / электронная почта: info@lap-publishing.com

Herstellung: siehe letzte Seite /

Напечатано: см. последнюю страницу

ISBN: 978-3-659-26247-0

Copyright / АВТОРСКОЕ ПРАВО © 2012 AV Akademikerverlag GmbH & Co. KG

Alle Rechte vorbehalten. / Все права защищены. Saarbrücken 2012

ВОДНОЕ ПРАВО РОССИИ
(теоретический аспект)

ОГЛАВЛЕНИЕ	1
ВВЕДЕНИЕ	2
Глава 1. ПРАВОВОЙ ИНТЕРЕС В ВОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ.	
1.1. Понятие «интерес» в водных отношениях	4
1.2. Исторические предпосылки развития водного права России.....	25
1.3. Теоретические предпосылки развития водного права России	52
Глава 2. ПОНЯТИЕ ВОДНОГО ПРАВА	
2.1. Понятийный аппарат водного права	78
2.2. Понятие водного права	114
2.3. Объекты водного права	126
2.4. Субъекты водного права	140
2.5. Проблемы развития нового водного законодательства	168
Глава 3. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ	184
Глава 4. СООТНОШЕНИЕ ВОДНОГО ПРАВА С ДРУГИМИ ОТРАСЛЯМИ ПРАВА	
4.1. Соотношение водного и гражданского права	214
4.2. Соотношение водного права с экологическим правом	231
4.3. Соотношение водного права и земельного права	254
Глава 5. МЕХАНИЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ	
5.1. Понятие механизма правового регулирования водных отношений	279

5.2. Публично-правовые механизмы правового регулирования водных отношений	287
5.2.1. Бассейновый подход к использованию и охране водных объектов и их водных ресурсов	315
5.2. 2. Схемы комплексного использования водных объектов.....	340
5.2. 3. Государственная регистрация водных прав	370
5.3. Механизм частноправового регулирования водных отношений	392
5.3.1. Водный оборот	405
5.3.2. Договоры в водных отношениях	428

Введение. Актуальность настоящего исследования связана с научной проблемой, взаимодействующей с теоретическими, отраслевыми и институциональными аспектами публичных и частных интересов в водных отношениях. С одной стороны, это выражается в необходимости развития теории водного права и совершенствования водного законодательства в рамках публичного и частного права, с другой — в наметившейся тенденции исследования причин ухудшения состояния водной среды, снижения полноводности водных объектов и возрастания их загрязнения, обострения противоречий между потребностями в водных ресурсах и их охраной, усиления эксплуатации водных ресурсов, связанных с углубляющимся дисбалансом публичных и частных отношений. Необходима гармонизация публичных и частных интересов, существующих в сфере охраны и использования водных объектов и их водных ресурсов. Идея гармонизации публичных и частных интересов

исходит прежде всего из приоритета устойчивого развития общества, в его основе лежит всемерное расширение прав человека на благоприятную среду, компонентом которой являются водные объекты и их водные ресурсы. Интересы личности и общества, публичные и частные интересы непосредственно влияют на содержание водного права, ее предмет и методы правового регулирования. Опора на публичные интересы, включающие правовую охрану водных объектов и их водных ресурсов, во многом обеспечивает внутрисистемную целостность и самостоятельность водного права как правовой отрасли. Анализ водного права проводится в основном через призму публичных интересов как правового явления, объединяющего комплекс отношений по реализации и защите водных прав, и участию гражданского общества в использовании и охране водных объектов и их водных ресурсов. Соотношение публичных и частных интересов в водных отношениях практически не освещалось в теории водного права. Однако ряд работ С.Б. Байсалова, А.И. Бобылева, М.М. Бринчука, С.А. Боголюбова, А.К. Голиченкова., Л.И. Дембо, О.Л. Дубовик, И.А. Иконицкой, Т.Г. Калиниченко, О.С. Колбасова, Н.И. Краснова, М.И. Козыря, И.Ф.Панкратова, Д.О. Симакова, Л.А. Тимофеева, Х.Б. Холбоева, и т.д. касающихся обоснования предмета, метода, целей, задач, принципов правового регулирования водных отношений, создают основу для разработки указанных проблем. Тема публичных и частных интересов в водных отношениях как исследовательская задача выросла из комплекса теоретических и практических проблем, объединяемых вокруг центральной идеи водного права, — публичных

интересов всего общества и частных водных прав юридических и физических лиц. Проведенные в России преобразования создали основу развития рыночной экономики. Наряду с государственной собственностью появилась и активно функционирует частная собственность на средства производства, которая становится преобладающей. Экономические отношения и складывающиеся горизонтальные связи между их участниками влияют и на развитие водных отношений. Предметом водного оборота могут быть как водные объекты, так и водные ресурсы, выступают в качестве предметов потребления, средств производства и недвижимости. Значительное развитие принимает водный оборот с участием предпринимательских структур, который опосредуется договорными отношениями водопользования.

Глава 1

ПРАВОВОЙ ИНТЕРЕС

В ВОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

1.1. Понятие «интерес» в водных отношениях. В юридической науке накоплен достаточный опыт в исследовании понятия «интерес» как исходного начала общественной жизни¹. Однако необходимо

¹ См.: Экимов А.И. Проблема интереса в социалистическом праве: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Л., 1985; Сабикенов С. Сочетание общественных и личных интересов в советском праве: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1969; Он же. Изучение категории интереса в праве // Советское государство и право. 1968. № 5; Завьялов Ю.С. Проблема интереса в марксистской теории социалистического права: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1968; Кудрявцев В.Н. Взаимосвязь правового регулирования и социальных интересов // Вопросы философии. 1987. № 1; Лазарев Т.М. Специальные интересы и компетенция органов управления // Советское государство и право. 1971. № 10; Малеин Н.С. Охраняемый законом интерес // Советское государство и право. 1980. № 1; Гукасян Р.Е. Правовые и охраняемые законом интересы // Советское государство и право.

отметить, что интерес — это социальное явление, не являющееся правовой категорией². Под правовыми же интересами необходимо понимать такие интересы, которые удовлетворяются правовыми средствами. Таким образом, интерес выражается и опосредуется в праве только через механизм правового регулирования, под которым следует понимать взятую в единстве систему правовых средств (юридических норм, правоотношений, актов и т.д.), при их помощи осуществляется правовое воздействие на общественные отношения³.

Нормативной формулы интересов в водном праве пока не существует. Однако в юридической литературе одно из первых определений понятия интереса в экологическом праве принадлежит В.В. Петрову. Он писал, что «экологические интересы — объективно существующие общественные потребности в чистой, здоровой, продуктивной окружающей природной среде, обеспечивающие биологический режим жизни. Существуют в единстве и борьбе противоположностей с экономическими интересами в обществе»⁴. Теория водного права не выделяет интерес в качестве конструктивного элемента водного

1973. № 7; Он же. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970; Грибанов В.П. Интерес в гражданском праве // Советское государство и право. 1967. № 1; Кокорев Л.Д. Общественные и личные интересы в уголовном судопроизводстве // Правоведение. 1977. № 4; Бейсенов В.С., Сабикенов С. Категория интереса в праве // Советское государство и право. 1971. № 12; Свердлык Г.А. Гражданско-правовые способы сочетания общественных, коллективных и личных интересов. Свердловск, 1980; Степанян В.В. Выражение интересов общества и личности в социалистическом праве. Ереван, 1983; Малько А.В. Законные интересы советских граждан: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1985.

² См.: Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном

³ См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций: В 2 т. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 153.

⁴ Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР. М., 1984. С. 378.

правоотношения. Поэтому на первый план выходит вопрос о соотношении интереса и субъективного права. Необходимо помнить, что субъективное право — это предусмотренная для управомоченного лица в целях удовлетворения его интересов мера возможного поведения, обеспеченная юридическими обязанностями других лиц⁵. Наличие у лица определенного правового интереса еще не порождает никаких обязанностей у третьих лиц. Поэтому для реализации правового интереса необходимо, чтобы он был связан с субъективным правом, опосредован им. В этом смысле право не только порождается интересами, не только выражает их, но и охраняет. Право, регулируя общественные отношения, придает им правовую форму и статус правовых отношений, правовой интерес не сможет быть защищен вне правового отношения, а, следовательно, вне субъективного права⁶.

При этом неслучайной является формулировка ст. 13 ГК РФ и ст. 198 АПК РФ, представляющая возможность обращаться в суд только лицу, у которого ненормативным правовым актом нарушены право и интерес в совокупности. Тем самым подтверждается, что интерес не может быть защищен в отрыве от субъективного права.

Категория «интерес» непосредственно взаимодействует с формированием современных водных отношений. В новых экономических условиях водные отношения характеризуются наличием и столкновением различных публичных и частных интересов, интересов государства и граждан, юридических лиц,

⁵ Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.М. Карельского и В.Д. Первалова. М., 1999. С. 341.

⁶ См.: Богатырев Ф.О. Интерес в гражданском праве // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 42.

связанных с использованием и охраной водных объектов и их водных ресурсов.

Категория «интерес» практически не исследовалась в водном праве. Принято было считать, что в условиях исключительности государственной собственности на воды (водные объекты) в основном существуют и доминируют государственные интересы.

Тем не менее, изменения в социальной, экономической, политической жизни, правовых отношениях современного общества говорят о расширении субъектов права, с одной стороны, и определении конкретных субъективных интересов — с другой. Публичное и частное в водных отношениях рассматривается как средство к достижению различных целей: публичное право служит общему благу — водным объектам и их водным ресурсам, гражданское или частное — частным интересам. Однако нельзя противопоставлять интересы общие и частные. Так называемые общественные интересы или общее благо всегда могут быть разложены на сумму частных интересов. А это позволяет утверждать, что общественные интересы охраняются правом постольку, поскольку они способны обеспечить благосостояние отдельных лиц. Категория «интерес» является материальным основанием права⁷. Интерес выражается как единство объективного и субъективного: «Интерес есть определенное единство объективного и субъективного. Объективным элементом интереса

⁷ См.: Иеринг Р. Борьба за право. СПб., 1907; Он же. Дух римского права на различных ступенях его развития. СПб., 1875. С. 157; и др.

является положение субъекта, субъективным моментом — идеальные побудительные силы: желания, стремления мотивы деятельности»⁸.

Категория «интерес» имеет два смысловых значения: 1) внимание, любопытство; 2) польза, выгода⁹.

Важно подчеркнуть социальную значимость интереса в водном праве, выраженную во внимании общества, государства, граждан и юридических лиц к вопросам, связанным с использованием водных объектов и их водных ресурсов. Вместе с тем интерес, имея не только социальную, но и материальную основу, выражается в той пользе, выгоде, которые преследуют государство, физические и юридические лица, эксплуатируя и потребляя водные объекты и их водные ресурсы. Публично-правовой характер интересов в водных отношениях проявляется в заинтересованности государства в урегулировании отношений по поводу использования и охраны водных объектов и их водных ресурсов, в определении публичной собственности на воды, оптимальном управлении и контроле за использованием вод.

Публично-правовой характер интересов выражается также и в интересе отдельных граждан — индивидуумов, юридических лиц, в обеспечении благоприятной окружающей среды, в том числе и водной, в создании социальных условий для водопользования, составляющей основу жизненных интересов человека. Для интереса граждан и юридических лиц важен не просто факт удовлетворения их права водопользования, или в обеспечении водой отдельных

⁸ Здравомыслов А.Г. Проблема интереса в социалистической теории. Л., 1964. С. 29.

⁹ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1961. С. 245.

производств, но и то, каким образом эти потребности удовлетворены; включая способы и средства.

Таким образом, сущностью интереса в водных отношениях является правовое обеспечение общественных отношений, опосредующих общие условия и средства удовлетворения потребностей в водных объектах и их водных ресурсах.

Нормативное обеспечение публичных интересов в водных отношениях выражается в принципах правового регулирования водных отношений.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» к числу основных принципов охраны окружающей среды (в ст. 3 закреплены 23 принципа) относит: соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду; обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека; научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды; обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц; соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством. Существуют интересы в водных отношениях, которые настолько важны для государства, что оно присваивает их исключительно себе, считает себя самого их носителем. Например, обеспечение правопорядка и законности в

водных отношениях. Никому из частных лиц эти интересы не принадлежат. Применительно к водным отношениям интерес государства состоит в охране водных объектов и их водных ресурсов, предотвращении различного рода злоупотреблений в сфере водных отношений, что влечет за собой определение компетенции органов государственной власти и т.д. Или, как считает Ю.А. Тихомиров, «публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития»¹⁰.

Публичный интерес в водном праве находит свое отражение во многих правовых актах, но прежде всего в Конституции РФ и Водном кодексе РФ. Он выражен в положениях пп. 1 и 2 ст. 9 Конституции РФ. Там говорится о том, что земля и другие природные ресурсы, в том числе и водные, заключенные в водных объектах, используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Статья 71 Конституции РФ, устанавливающая полномочия РФ по управлению федеральной собственностью, относится к федеральным водным объектам и их ресурсам, ст. 72 определяет, что в совместном ведении РФ и субъекта РФ находится водное законодательство, а также вопросы владения, пользования и распоряжения водными ресурсами, в ст. 36 говорится о недопустимости нанесения ущерба окружающей среде, в ст. 58 — о бережном отношении к природным богатствам — все это выражение публичных интересов.

¹⁰ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 55.

Другую категорию составляют те интересы, которые являются достоянием отдельных физических и юридических лиц. И здесь можно говорить об интересах, формирующихся в сфере частной жизни индивидов¹¹, в которой выделяется как внутренняя, так и внешняя сторона¹². К такого рода интересам можно отнести право частной собственности на пруды и обводненные карьеры, водопользование, выражающееся в рациональном использовании водных ресурсов. Интересы в частной жизни включают отношения собственности граждан и юридических лиц, позволяющие индивиду владеть, пользоваться, распоряжаться имуществом, в частности, прудами и обводненными карьерами, расположенными на земельных участках, принадлежащих им на праве частной собственности по своему усмотрению, своей волей и в своем интересе, исключая вмешательство всех третьих лиц в сферу его хозяйственного господства; в возможности определения гражданином степени воздействия на его частную жизнь, включая право на защиту интересов в сфере частной жизни, а также водные отношения.

¹¹ См.: Сабиров Х.Л. Общественно-индивидуальная и личная жизнь как сферы социального развития личности // Вопросы социального развития личности. Казань, 1973; Красавчикова Л.О. Личная жизнь под охраной закона. М., 1983; Петрухин И.Л. Личная жизнь: пределы вмешательства. М., 1989. Среди новейших работ см.: Петрухин И.Л. Частная жизнь (правовые аспекты) // Государство и право. 1999. № 1; Баранов В.М. Категория «частная жизнь» // Право граждан на информацию и защита неприкосновенности частной жизни. Н. Новгород, 1999; Кацалов В.П. Частная жизнь как правовая категория // Право граждан на информацию и защита неприкосновенности частной жизни. Н. Новгород, 1999; Красавчикова Л.О. Личная жизнь под охраной закона. М., 1983. С. 16.

¹² См.: Баранов В.М., Головкин Р.Б. Государственно-правовое воздействие на частную жизнь граждан в современной России: философско-правовой анализ // Философия права. 2000. № 2. С. 34–36.

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 интересы. Никто не вправе диктовать участникам гражданских правоотношений, как осуществлять принадлежащие им права, ни органы государственной власти, ни должностные лица, ни органы самоуправления, ни кто-нибудь еще не могут понуждать субъектов частного права к осуществлению или защите принадлежащих им прав. Правовая инициатива находит свое отражение в наделении субъектов водного права дееспособностью, т.е. способностью своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их (ст. 21 ГК РФ). Подчеркнем, именно возможность приобретения прав способами, закрепленными законом (ст. 8 ГК РФ), а из них решающее значение, полагаем, принадлежит сделкам вообще и договорам в частности. Например, в новом Водном кодексе РФ 2006 г. ярко выражена частная правовая инициатива по внесению в Кодекс новых гражданско-правовых инструментов регулирования водных отношений — договорных отношений.

Важной особенностью частного интереса в водных отношениях является распределение прав и обязанностей. Они распределяются в правоотношениях так, чтобы обеспечить их равновесие и равномерное распределение между субъектами. 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 есть связь с интересами субъектов частноправовых отношений); приобретение права означает появление у этого лица равной по «весомости» обязанности¹³.

Не секрет, что частный интерес выражается не только в стремлении иметь на праве частной собственности земельный участок с водным объектом (прудом или обводненным карьером), но и приводит к инициативе граждан получить в частную собственность иные водные объекты (не только пруды и обводненные карьеры, но и озера), приватизировать водохозяйственные системы, непосредственно относящиеся к водным объектам, разработать новые гражданско-правовые инструменты, не только связанные с отчуждением водных ресурсов, находящихся в водных объектах, но и с уступкой прав на воду, перераспределении прав на водные ресурсы между различными субъектами права. Под воздействием гражданско-правовых механизмов происходит существенное изменение понятия «водопользование», детально разработанного в советское время¹⁴.

Понятие «интерес» непосредственно связано с понятием «цель». Цели водного законодательства реализуются на основе принципа устойчивого развития (сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды). Принцип устойчивого развития, получил признание и поддержку в документах

¹³ См.: Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1972. С. 110

¹⁴ См.: Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами. М., 1972.

ООН. Он означает, что экономическое развитие не должно осуществляться ценой деградации природных ресурсов и ухудшения качества окружающей среды. Этот принцип должен находить всестороннее преломление в водном праве. Так, проекты преобразования водных экосистем, водных объектов должны предусматривать их (проектов) побочные отрицательные результаты и меры по устранению (смягчению) неблагоприятных последствий на водную среду. Водохозяйственные проекты не должны приниматься, если они имеют узкоотраслевую направленность, не считаются с задачами охраны вод и интересами смежных отраслей. Если они выполняются на трансграничных реках или в пограничных регионах, то должны учитывать интересы соседних государств и по возможности идти им навстречу. Все проекты должны отвечать международным обязательствам России, которые она приняла на себя в целях охраны среды обитания в масштабах Земли и сохранения биологического разнообразия нашей планеты. В этом заключается публично-правовой аспект общих целей водного права. В философском понимании цель, будучи одним из элементов поведения и сознательной деятельности человека, рассматривается как элемент, характеризующий предвосхищение в мышлении результата деятельности и пути его реализации с помощью определенных средств¹⁵. Цель — «высшая форма интеграции частных человеческих действий, усилий в составе культурных целостностей, в рамках которых они приобретают свой смысл и назначение»¹⁶, складываются

¹⁵ Философский энциклопедический словарь / Гл. редакция: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. М., 1983. С. 763.

¹⁶ Краткий философский словарь / Под ред. А.П. Алексеева. М., 1998. С. 357.

«в некоторую последовательность или систему»¹⁷. Осуществление цели при этом рассматривается как процесс преодоления несоответствия между наличной жизненной ситуацией и целью¹⁸. Слово «цель» означает «предмет стремления, то, что надо, желательно осуществить»¹⁹. Цели, по мнению Ю.А. Тихомирова, являются «самым творческим элементом механизма управления, определяющим направление и содержание активной жизнедеятельности всех его остальных элементов»²⁰. Как указывает А.К. Голиченков, цель — непреходящий атрибут любого механизма, а именно причина создания любого механизма²¹. Определение цели закона помогает осмыслить его необходимость и значимость в системе законодательства. В Методике подготовки и оформления законов субъектов Российской Федерации уяснение целей, «которые имеются в виду достигнуть изданием нового закона», включено в оценку необходимости издания закона в начале работы над законопроектом²².

В ст. 3 Водного кодекса РФ 1995 г. давалась характеристика целей водного законодательства. Водное законодательство регулировало отношения в области использования и охраны водных объектов в целях обеспечения прав граждан на чистую воду и благоприятную водную среду, поддержание оптимальных условий водопользования,

¹⁷ Философский энциклопедический словарь. С. 763.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1990. С. 870.

²⁰ Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. М., 1978. С. 210.

²¹ См.: Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М., 1992. С. 73.

²² Закон: создание и толкование / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 1998. С. 257–258.

качества поверхностных и подземных вод в состоянии, отвечающем санитарным и экологическим требованиям, защиты водных объектов от загрязнения засорения и истощения предотвращения и ликвидации вредного воздействия вод, а также биологического разнообразия водных экосистем. Указанная статья формулировала довольно широкие цели водного законодательства. При этом указывались как «традиционные» цели, так и впервые нашедшие свое отражение в водном законодательстве. К ним относились, например, право граждан на чистую воду и благоприятную водную среду, сохранение экологического разнообразия водных экосистем.

Естественно, что цели водного законодательства должны были быть увязаны с предметом водного законодательства, совокупностью всех правоотношений, урегулированных нормами водного права. Тем не менее в старом ВК РФ в определении целей водного законодательства существовало много неясностей, выражающихся в нечеткости терминологии и понятий, охватывающих узкое содержание и не охватывающих весь сложный механизм водных правоотношений, включающих в себя как публичные, так и частные интересы.

Например, в старом ВК РФ цели прежде всего связаны с понятием «чистая вода». Однако понятие «вода» отражает лишь качественную составляющую понятия водный объект, в котором находятся водные ресурсы. По поводу воды как физической субстанции, изолированной от природной среды, возникают только частные интересы. Вода же, заключенная в водном объекте, является водным ресурсом, имеет определенные качественные и количественные характеристики, использование которых в большинстве случаев носит публично-

правовой характер, поскольку вытекает из права публичной собственности на воды²³. Водный ресурс может находиться как в природных, так и в искусственно созданных водных объектах.

В ст. 37 нового Водного кодекса РФ цели водопользования более конкретизированы. Одни из них носят публично-правовой, другие, частноправовой характер.

В соответствии с новым ВК РФ водные объекты используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, сброса сточных вод и (или) дренажных вод, производства электрической энергии, водного и воздушного транспорта, сплава леса и иных предусмотренных настоящим Кодексом целей. Статья 37 ВК РФ соотносится с п. 4 ст. 3 нового ВК РФ, который устанавливает основной принцип водного законодательства, целевое использование водных объектов. Водные объекты могут использоваться для одной или нескольких целей. Законодатель не перечисляет в статье все цели водопользования, оставляя их в самом содержании Водного кодекса. Перечень целей не является закрытым. Большое значение ст. 37 ВК РФ состоит в том, что она корреспондируется с п. 5 ст. 3 ВК РФ, определяющим приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования. Предоставление их в пользование для иных целей допускается только при наличии достаточных водных ресурсов. Таким образом, целевое водопользование продолжает публично-правовую традицию водного законодательства, заключающуюся в

²³ См.: Крассов О.И. Земельное право. М., 2000. С. 119–126.

установлении приоритета для обеспечения первостепенной потребности людей в питьевой воде, воде для хозяйственно-бытовых, в том числе санитарно-гигиенических нужд. Не зря при перечислении целей в новом ВК РФ на первое место поставлена цель питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Особый акцент в новом Кодексе сделан на установлении соотношения между различными целями правового регулирования, поскольку правила, касающиеся питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения и иных видов водопользования, содержатся в актах не только водного, но и экологического, санэпидемиологического законодательства и законодательства о недрах. Публично-правовые цели водного законодательства, исходящие из экологического, санэпидемиологического законодательства, имеют значительный приоритет над частными. В новом ВК РФ выделены и иные публично-правовые цели, по своему характеру деятельности (информационная, контрольно-надзорная) все же в определенной степени связанные с частноправовыми целями водопользования. В ч. 2 ст. 30 нового ВК РФ говорится о государственном мониторинге водных объектов, ч. 3 ст. 31 о государственном водном реестре, в ч. 1 ст. 32, где указано, что для разработки схем комплексного использования и охраны водных объектов осуществляется гидрографическое районирование территории РФ; сами же схемы разрабатываются для достижения определенных целей (ч. 2 ст. 33) и в то же время должны содержать в себе целевые показатели качества воды в водных объектах на период действия этих схем (п. 1 ч. 3 ст. 33, см. также ч. 5–6 ст. 35). В свою очередь водохозяйственные балансы предназначены для достижения

важных экономических, экологических и иных целей (п. 3 ч. 3 ст. 33). В п. 6 ч. 3 ст. 33 говорится и о целевых показателях уменьшения негативных последствий наводнений и других видов негативного воздействия. Из сказанного выше следует, что принцип целевого использования, являющийся основой разграничения водных отношений на публичные и частные, широко реализуется в нормах ВК РФ. Это исходит не только из содержания предписаний, которые гарантируют данный принцип, но и из юридико-технического оформления многих статей гл. 5 Кодекса, которые устанавливают именно цели использования водных объектов (ст. 43–53 ВК РФ).

Статья 37 нового ВК РФ практически является основой многих статей, определяющих целевое назначение использования и охраны водных объектов и их водных ресурсов. Целевое водопользование играет важную роль в возникновении права и прекращении права водопользования. При этом на основе ст. 37 в ст. 9 и гл. 3 ВК РФ установлены основы целевого назначения, построенные на различных основаниях: а) по способу пользования для: забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов; использования акватории водных объектов, в том числе для рекреационных целей; использования водных объектов без забора (изъятия) водных ресурсов для целей производства электрической энергии.

б) по хозяйственно-целевому назначению: на цели питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения водных объектов; сброса сточных вод и (или) дренажных вод, производства электрической энергии, водного и воздушного транспорта, сплава леса и иные предусмотренные настоящим Кодексом цели.

Большое значение имеют цели водопользования при прекращении права водопользования. В соответствии с п. 3 ст. 10 ВК РФ основанием принудительного прекращения права пользования водным объектом по решению суда является нецелевое использование водного объекта.

Целевое назначение использования водных объектов является основой содержания договоров водопользования, основанной на частноправовом регулировании водных отношений. В соответствии с п. 1 ст. 13 договор водопользования должен содержать цель, виды и условия использования водного объекта или его части (в том числе объем допустимого забора (изъятия) водных ресурсов) в случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 11 настоящего Кодекса. При этом договор водопользования в части использования акватории водного объекта, в том числе для рекреационных целей, заключается по результатам аукциона в случаях, установленных Правительством РФ, а также, если имеется несколько претендентов на право заключения такого договора.

На основе целей построена и система выдачи публично-правовых разрешений на водопользование. В соответствии со ст. 21 ВК РФ предоставление водного объекта, находящегося в федеральной собственности, в пользование для обеспечения обороны страны и безопасности государства, осуществляется на основании решения Правительства РФ.

В иных случаях, кроме предусмотренных ч. 1 ст. 21 ВК РФ, предоставление водных объектов в пользование осуществляется на основании решений исполнительных органов государственной власти

или органов местного самоуправления, предусмотренных ч. 4 ст. 11 настоящего Кодекса.

В соответствии с п. 2 ст. 22 ВК РФ решение о предоставлении водного объекта в пользование должно содержать цель, виды и условия использования водного объекта или его части (в том числе объем допустимого забора (изъятия) водных ресурсов) в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 11 настоящего Кодекса.

Большое значение приобретают цели водопользования при формировании нового для водного законодательства публично-правового института — государственного водного реестра, который создается в целях информационного обеспечения комплексного использования водных объектов, целевого использования водных объектов, их охраны, а также для планирования и разработки мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

И, наконец, ст. 37 ВК РФ является основополагающей для других статей, детализирующих эту статью. Например, ст. 43 — использование водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, ст. 44 — использование водных объектов для целей сброса сточных вод и (или) дренажных вод, ст. 45 — использование водохранилищ, ст. 46 — использование водных объектов для целей производства электрической энергии, ст. 47 — использование поверхностных водных объектов для целей водного и воздушного транспорта, ст. 48 — использование водных объектов для сплава леса, ст. 49 — использование водных объектов для лечебных и оздоровительных целей, ст. 50 — использование водных объектов для

рекреационных целей, ст. 51 — использование водных объектов для целей рыболовства и охоты, ст. 52 — использование водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых, ст. 53 — использование водных объектов для обеспечения пожарной безопасности, ст. 54 — использование водных объектов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Законодатель не перечисляет всех целей водопользования, раскрыв их в самом содержании ВК РФ. Это публично-правовое использование водных объектов в соответствии с п. 2 ст. 11 ВК РФ в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Вместе с тем частноправовые цели — сброс сточных вод и (или) дренажных вод; размещение причалов, судоподъемных и судоремонтных сооружений; размещение стационарных и (или) плавучих платформ и искусственных островов; размещение и строительство гидротехнических сооружений (в том числе мелиоративных систем), мостов, подводных и подземных переходов, а также трубопроводов, подводных линий связи, других линейных объектов, подводных коммуникаций; разведка и добыча полезных ископаемых; проведение дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов; подъем затонувших судов; сплав леса в плотках и с применением кошелей; забор (изъятия) водных ресурсов для орошения земель сельскохозяйственного назначения (в том числе лугов и пастбищ); организованный отдых детей, а также

организованного отдыха ветеранов, граждан пожилого возраста, инвалидов.

В соответствии с п. 3 ст. 11 ВК РФ к публично-правовым целям относятся судоходство (в том числе морского судоходства), плавание маломерных судов; осуществление разового взлета, разовой посадки воздушных судов; забор (изъятие) из подземного водного объекта водных ресурсов, в том числе водных ресурсов, содержащих полезные ископаемые и (или) являющихся природными лечебными ресурсами, а также термальных вод; забор (изъятие) водных ресурсов в целях обеспечения пожарной безопасности, а также предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий; 5) забор (изъятие) водных ресурсов для санитарных, экологических и (или) судоходных попусков (сбросов воды); 6) забор (изъятие) водных ресурсов судами в целях обеспечения работы судовых механизмов, устройств и технических средств; 7) воспроизводство водных биологических ресурсов; 8) проведение государственного мониторинга водных объектов и других природных ресурсов; проведение геологического изучения, а также геофизических, геодезических, картографических, топографических, гидрографических, водолазных работ; рыболовство, рыбоводство, охота; осуществление традиционного природопользования в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации; санитарный, карантинный и другой контроль; охрана окружающей среды, в том числе водных объектов; научные, учебные цели; разведка и добыча полезных ископаемых, размещение и строительство

трубопроводов, дорог и линий электропередач на болотах, за исключением болот, отнесенных к водно-болотным угодьям, а также болот, расположенных в поймах рек; полив садовых, огородных, дачных земельных участков, ведение личного подсобного хозяйства, а также водопой, проведение работ по уходу за сельскохозяйственными животными; купание и удовлетворение иных личных и бытовых нужд граждан в соответствии со ст. 6 ВК РФ.

Таким образом, цели водного законодательства практически могут быть как публичными, так и частными. Они формируют интересы в водных отношениях и направлены на обеспечение основных приоритетов в использовании и охране вод для граждан (например, закрепление приоритета питьевого и бытового водопользования; установление основанных на соблюдении ближайших перспективных интересов человечества пределов использования вод (допустимая степень ухудшения качества воды, интенсивность расходования воды и т.п.); отбор обязательных способов, приемов и методов взаимодействия с окружающей средой (например, рекультивация вод, очистка вод; разработка баланса прав и обязанностей различных субъектов водопользования, основанного на сознательном ограничении возможностей одного субъекта для защиты социально необходимых интересов другого; установление для отдельных субъектов частных правил поведения, в соблюдении которых заинтересовано все общество или отдельные социальные группы; создание четкого правопорядка приобретения, реализации и защиты прав и обязанностей по отношению к водам (процессуальные нормы);

регулирование и реализация ответственности за нарушение правовых норм в использовании и охране вод.

Указанная характеристика интересов является лишь одним из поводов для развития уже существующего в новом Водном кодексе РФ комплекса принципов, направленных на поддержание оптимальных условий водопользования, качества поверхностных и подземных вод в состоянии, отвечающем санитарным и экологическим требованиям защиты водных объектов от загрязнения, засорения и истощения, предотвращение ликвидации вредного воздействия вод данной научной проблемы.

1.2. Исторические предпосылки развития водного права России.

Говоря об исторических предпосылках развития частных и публичных начал в водных отношениях на территории Российской Империи в период до XX в., следует отметить, что эти отношения в разной степени в разное время проявлялись в законодательстве о режиме судоходства, правилах торговли по судоходным и сплавным рекам.

Водные отношения касались не только вопросов судоходства, в них включалось также установление порядка пользования водами, охраны их от загрязнения, засорения и истощения, предупреждения и ликвидации вредного воздействия вод, которые в основном фрагментарно были представлены в гражданском законодательстве.

Водные отношения были разрознены и регулировались различными актами. Д. Флексор, характеризуя законодательство России, регулирующее правовой режим вод до революции, говорил, что «хотя в действующем законодательстве и имеется сравнительно большое количество отдельных статей по вопросам водного права, но

разрозненные по различным томам и частям Свода законов Российской Империи и его продолжений, лишенные какой бы то ни было системы как по внутреннему своему содержанию, так и в кодификационном отношении — постановления эти представляли скорее сырой материал по водному праву, чем законодательную его регламентацию»²⁴.

Статьи, касающиеся публичного и частного использования вод в различных целях, можно было найти как в гражданском законодательстве и Уставе путей сообщения, так и в нормах, касающихся развития сельского хозяйства, и других нормативных актах. Многие вопросы водного права были закреплены в положениях, регулирующих управление различными областями царской России (Крым, Кавказ, Сибирь)²⁵.

Исторически деление водных отношений на публичные и частные для России не было выражено так четко, как в странах Западной Европы. Это объяснялось прежде всего спецификой русского права, в котором важное место занимали обычаи и «общинное право»²⁶. Россия оставалась в стороне от общеевропейского развития права. При этом, хотя русское право и развивалось совершенно самостоятельно, оно было вынуждено прибегать к постоянным заимствованиям из других

²⁴ Флексор Д. Действующее законодательство по водному праву. СПб., 1912. С. 14.

²⁵ Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948.

²⁶ Муромцев С.Н. Определение и основное разделение права. СПб., 1879; см. также: Чичерин Б.Н. Философия права. М., 1900; Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1909; Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Т. II. СПб., 1910; Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1910; Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. М., 1916; и многие другие.

правовых семей. Реформы Петра I не затронули русского частного права. Писаное русское право в основном представляло собой административное право. Частное право существовало в России только в городах (купеческое право, а в последующем право буржуазии), сельское население России жило по обычаям.

В основе права лежало право общинной собственности, которое называлось правом собственности на землю, принадлежащим союзу сельских обывателей, отдельные члены которого имели лишь право пользования. В законах того времени не устанавливалось понятие «водный объект», хотя общинное право распространялось на воды, расположенные на землях общины. Водные объекты являлись принадлежностью земли. Крестьянам принадлежало право постоянного пользования водами для водопоя.

Если говорить о водных отношениях до революции, то и для них характерно было разделение на публичные и частные. При этом цивилисты считали, что весь внешний мир, окружающий человека, включая воды, является неистощимым запасом для создания вещей, которые ввиду их потребительской и меновой стоимости подлежали сделкам между частными лицами, что в совокупности составляло гражданский оборот. В этом определялся частный характер отношений, связанных с различного рода природными объектами и их природными ресурсами.

В основе разделения водных отношений на публичные и частные лежал принцип разграничения на вещи, находящиеся в обороте, и части внешнего мира, которые стояли вне оборота по причинам естественным, государственным и религиозным. К их числу

относились солнечный свет, лунный свет, воздух, проточная вода. Вода, заключенная в контейнеры или формы, была предметом поставки, например при продаже воды водовозами. Оторванная от природной среды, она являлась предметом гражданско-правовых отношений.

К вещам, составляющим государственное достояние, относились реки, находящиеся в общем пользовании. Сообщение по судоходным рекам и озерам (исключая частные) составляло общее пользование всех без изъятия. Собственники участков земли, прилегающих к водному объекту, не имели права оказывать препятствия водному сообщению. Не являлись воды и предметом сделки, направленной на устранение и стеснение свободы передвижения по водам.

Определенные реки были исключены из гражданского оборота. При этом в гражданском праве существовали различия между судоходными реками, по которым сплав был возможен все лето, и малыми реками, по которым сплав был возможен только весной или осенью при помощи талой и дождевой — «прибылой» воды. К такого рода водам относились и реки, и каналы в городах, состоявшие в общем пользовании, которые запрещалось сдавать в аренду или отчуждать до момента изменения плана города.

Законодательство Российской Империи определяло понятия имущества государственного и имущества частных лиц. В т. X ст. 406 Свода законов сказано следующее: «Все имущества, не принадлежащие никому в особенности, принадлежат к составу имущества государственных». К таковому закон относил такие водные объекты, как озера, судоходные реки и их берега. Если река

принадлежала кому-либо на праве частной собственности, она к составу имуществ государственных не относилась. «По праву полной собственности на землю, владелец ее имел полное право и на воды в пределах ее находящихся»²⁷.

Таким образом, к государственному имуществу относились реки, омывающие различные виды государственных земель, и реки, не являющиеся частной собственностью юридических и физических лиц. Таковыми было на практике большинство больших рек России. Реки с их разливами, крупными ежегодными изменениями берегов не могли ни «состоять» при имуществе частных лиц, ни «находиться» в их пределах. Они состояли при империи и находились на ее территории. Государству принадлежали на равных юридических основаниях как судоходные, так и несудоходные реки²⁸.

Рассматривая вопрос о праве собственности на водные объекты, нельзя не отметить разнообразие взглядов правоведов на эту проблему.

Г. Шершеневич считал, что по русскому законодательству вообще все реки составляют предмет частной собственности, за исключением тех, которые на общих основаниях составляют достояние государства. Статья 406 причисляла судоходные реки к имуществам государственным. Между тем дно реки, судоходной или нет, составляло предмет права частной собственности прибрежных собственников²⁹.

²⁷ Свод законов Российской Империи. Т. X. Ч. 1. СПб., 1893. Ст. 424.

²⁸ Казанский П. Договорные реки. Казань, 1895. Т. 1. С. 85.

²⁹ Свод законов Российской Империи. Т. X. Ч. 1. Ст. 428, 429.

Если прибрежному собственнику предоставлено исключительное право рыбной ловли в реке (т. X, Устав сельского хозяйства, ст. 271), опять-таки судоходной или нет, то это не в силу особого берегового права, а в силу принадлежащего ему права собственности³⁰.

К. Победоносцев в курсе гражданского права говорил, что воды и водные пути сообщений не могут быть предметом частного имущества. Они частному владению не подлежат, но должны оставаться в общем и свободном для всех пользовании³¹. Судоходные реки и их берега (на пространстве бечевника) причисляются к имуществам государственным в том смысле, что всякому свободен проезд по ним и пользование бечевником. Но в то же время закон присваивает владельцу дачи право на воды в пределах ее заключающиеся, в смысле пользования всеми плодами и приращениями и рыбными ловлями, по всяким и по судоходным рекам (ст. 424, 425 Устава сельского хозяйства)³².

По решению Сената было признано, что судоходными реками, предоставляемыми в общее пользование, признаются лишь такие реки, по которым открыто судоходство с устройством бечевников и которые по надлежащему исследованию их годности и удобства к плаванию объявлены судоходными; все же прочие реки в силу ст. 424 Т. X Свода законов Российской Империи состоят в пользовании тех владельцев, по дачам которых они протекают.

³⁰ См.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. По изд. 1907 г. М., 1995. С. 178.

³¹ Т. XII, ч. 2, Устав сельского хозяйства, ст. 267

³² См.: Победоносцев К. Курс гражданского права. Ч. 1. СПб., 1896. С. 20.

К. Победоносцев считал, что воды — реки и озера — не почитаются самостоятельным предметом права собственности, и право на эти воды есть лишь следствие права на береговую землю и существует лишь в связи с ним. Предметом же особого права на воды право становится по особым постановлениям и актам или по соглашению с береговыми владельцами.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что дореволюционное русское право исходило из того, что вода является принадлежностью земли и что право на воду, право пользования водным потоком принадлежит земельному собственнику. Только он вправе использовать водный поток (за исключением права проезда и сплава), только он может сооружать плотины, устраивать запруды и «вододействующие заведения» (плотины, шлюзы).

Таким образом, в основе разделения на публичное и частное в водных отношениях сохранялся принцип права собственности на воды, который непосредственно был связан с правом собственности на землю. По праву собственности на землю собственник имел право на все то, что произведено на поверхности земли и на все то, что было заключено в недрах, а также на воды, находящиеся в пределах земельного участка. В случае, если через земельный участок, принадлежащий на праве собственности протекал ручей или малая река, то собственник вправе был изменять в границах земельного участка их направление. Собственник мог, например, в отношении огородов изменить русло малой реки с целью использования воды из реки для орошения огородов, сделав несколько изгибов. Если река находилась на границе двух земельных участков, принадлежащих на

праве собственности, то ни один из прибрежных собственников не вправе был искусственно изменять направление реки и текущих вод (водотока). Что касается текущей воды (водотока), то собственник не имел на нее права, вытекающие из права собственности на вещь. Протекала ли речка через участок собственника или только примыкала к нему, собственник приобретал право на воду (водный ресурс) только в силу «завладения».

Большое значение в разграничении публичного и частного начал в водных отношениях являлось «право участия». Термин «участие» означал участие третьих лиц в пользовании чужой вещью.

Существовало разграничение права собственности с позиции права участия общего и право участия частного. Право участия общего устанавливалось, когда участие в выгодах имущества устанавливалось в пользу всех без изъятия³³. Право участия частного устанавливалось в пользу единственно и исключительно какого-либо постороннего лица³⁴.

В основе дореволюционного русского законодательства, регулирующего правовой режим вод, лежало береговое право. Вода рассматривалась как неотъемлемая принадлежность земли и являлась объектом частной собственности только тех собственников, на землях которых она находилась. Соответственно каждый земельный собственник имел право только на ту часть водного потока, который протекал через его землю. Если его земля граничила с водным потоком и если ему принадлежал только один берег, то водный поток

³³ См.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права.

³⁴ Там же.

принадлежал ему до середины. Согласно гражданскому законодательству (ст. 428), «если река составляла границу между принадлежащими к одной владениями, то каждый из владельцев по береговому праву мог ею воспользоваться от своего берега до середины»³⁵.

Таким образом, вода являлась принадлежностью земли и поэтому принадлежала по праву собственности землевладельцу. Но если право собственности на землю земельных собственников было полным, то право их на воды было неполным, ограниченным не только так называемым правом участия частного, но и правом участия общего³⁶, которое устанавливалось в пользу всех и каждого по следующему соображению. По мнению Д.И. Мейера, «каждое имущество в государстве, хотя и предоставляется исключительному господству одного лица, все-таки может и должно служить целям государства, а так как цели и интересы государства выше интересов отдельных лиц, то права на их имущества могут быть ограничены, насколько того требуют общественные интересы»³⁷.

Право участия общего в русском законодательстве составляли положения, указанные в ст. 434, 437–442 Свода законов Российской Империи. В них отмечалось, что право прохода и проезда по большим дорогам и по водным сообщениям составляет общее пользование всех без изъятия. По берегам рек и других водных сообщений определялось право земли для бечевого тяги судов и для прочих

³⁵ Свод законов Российской Империи / Под ред. Ф.В. Волкова, Ю.Д. Филипова. Т. X. П. 4.1. СПб., 1899.

³⁶ Там же.

³⁷ Мейер Д.И. Русское гражданское право. Ч. 2. М., 1997. С. 23.

надобностей судоходства (Устав путей сообщения, Свод законов Российской Империи). Закон определял, что к обязанностям прибрежных владельцев по водным сообщениям относятся:

- запрет на строительство на судоходных реках мельниц, плотин, других перегородок, от которых реки засоряются и к судовому ходу становятся непригодными;

- разрешение прохода и проезда людям, занимающимся подъемом речных судов;

- позволение баркам и другим судам останавливаться у берегов и причаливать, выгружать свои товары без всякой на то оплаты;

- владельцы, имеющие мельницы на реках, обязаны спускать воду по требованию начальства путей сообщения.

Право участия общего считалось отношением публичным, но не частным и поэтому охранялось в административном, а не судебном порядке. Право участия общего не могло быть прекращено или изменено иначе как по основаниям, указанным в законе. Право участия частного устанавливалось, изменялось и прекращалось. Для этого был достаточен договор для прекращения права участия частного между собственником и определенным лицом.

По судоходным и сплавным рекам было установлено свободное передвижение в интересах всех без изъятия лиц³⁸. Водный путь считался открытым для общего пользования, независимо от правительственного распоряжения, если он в естественном своем состоянии без особых искусственных приспособлений был пригоден

³⁸ Т. X ч. 1 ст. 434 Гражданского уложения.

для производства по нему для судоходства, сплава или гонки леса и дров³⁹.

В русском законодательстве указывался и другой отличительный признак: существовал специальный список судоходных и сплавных рек⁴⁰. Ограничения права собственности делались исключительно в интересах водного сообщения. Как собственники рек, так и собственники земель, прилегающих к общественным рекам, не должны были оказывать препятствия интересам лесной и судовой промышленности.

Прибрежные собственники обязаны были допускать свободный проезд на судах, а также не должны были строить на судоходных реках мельниц, плотин, заколов и других перегородок, от которых реки засорялись и препятствовали судовому ходу⁴¹. Собственникам запрещалось строить через малые несудоходные речки мосты на козлах, жердях и на слабых сваях, но позволялось строить постоянные мосты, не препятствующие сплаву бревен и дров, или содержать разводные мосты или перевозки⁴².

Право участия частного в водных отношениях устанавливало ограничения права собственности на воды в интересах определенных лиц, в основном соседей. Поэтому право участия частного называлось правом соседства или соседским правом. Оно не давало соседям никаких самостоятельных прав на чужой земле, а только ограничивало права собственника участка. Неограниченное

³⁹ Т. XII ч. 1, по прод. 1893, ст. 359 прим. 3 Устава путей сообщения

⁴⁰ Т. XII ч. 1 ст. 87 Гражданского уложения.

⁴¹ Т. X ч. 1 ст. 438 п. 1 Гражданского уложения.

⁴² Т. X ч. 1 ст. 440 Гражданского уложения.

пользование своим правом со стороны каждого из смежных собственников влекло фактическое ограничение прав каждого из них, например, при спуске воды на чужой двор, и т.п. Законом устанавливались юридические ограничения. Эти ограничения вызывались условиями соседства в городе или вне города.

Наиболее ярко было выражено частное право в праве сельского соседства. Например, собственник земель, расположенных ниже по реке, не имел право поднимать запрудами уровень речной воды и вследствие этого подтоплять луга, пашни, останавливать действие мельниц соседа. Считалось незаконным потопление пастбищ, прогонов для скота соседей в верховьях реки. Это ограничение не ограничивало право собственника нижнего земельного участка в пользовании прудом, если собственник верхнего земельного участка предполагал строить мельницу и встречал препятствие в существующем уровне воды.

Как видно из законодательства дореволюционной России, развивалось постепенное разграничение публичных и частных отношений применительно к использованию и охране вод.

Важным условием отнесения вод к вещному праву, т.е. с позиции частного права являлось право приращения. Под правом приращения понимались случаи, когда собственник одной вещи приобретал право собственности на другую, хотя бы принадлежащую иному лицу, вещь, если она присоединялась к первой в качестве придаточной. К такому виду относились случаи, когда земельный участок, прилегающий к реке, постепенно увеличивался от промываемой водой земли. Такой случай приращения составлял намыв. Происхождение такого

увеличения обуславливалось наносом песка или земли силой течения и нередко с соответствующим уменьшением другого берега, земляные частицы которого действием воды перемещаются на участок другого лица. На образовавшийся таким путем участок право собственности приобретал собственник той земли, к которой он присоединился⁴³. Очевидно, что такое приращение происходило в пользу прибрежного собственника в глубь реки только до ее середины. Если на реке имелся остров, который увеличивался от намыва, то право собственности на приращение приобретался собственником острова, хотя бы это было и не то лицо, которому принадлежит берег. Увеличение одного берега за счет другого происходило не путем постепенного наслоения, а сразу, отрывом целого участка земли под сильным действием воды. В связи с невозможностью возвращения оторвавшейся части земельного участка на прежнее место признавалось, что право собственности на оторванный от одного земельного участка и приросший к другому земельный участок принадлежит собственнику второго. Увеличение прибрежного участка происходило путем обнажения дна реки, вследствие ли того, что она мелела, или потому, что изменяла свое русло. Однако, если вода между обоими берегами находилась во владениях одного лица, увеличение земельного участка на счет воды не представляло в юридическом отношении ничего особенного. Если берега принадлежали разным лицам, обнажение дна до половины русла определялось в пользу того собственника, на чьей стороне оно

⁴³ Т. X ч. 1 ст. 428 Гражданского уложения.

произошло⁴⁴. В случае изменения рекой течения границей между прибрежными собственниками оставалось старое русло (желобовина), и каждый собственник прибрежных земель продолжал пользоваться ими от своего берега до середины реки. В новом течении реки оба ее берега принадлежали тому, по чьей земле она протекает. Если на реке был остров, то обнажение дна у его берегов происходило в пользу собственника острова, в том случае, если лицо его не совпадало с лицом собственника берегов.

Таким образом, в русском праве можно было наблюдать как наличие публичных, так и частных интересов, которые выражались в отнесении вод к вещному праву. Ограничения прав частной собственности на воды определялись с позиции общего.

Важнейшей составляющей понятия воды являлось распространение права приращения к вещи и т.д. Между тем говорить о серьезных разработках разграничения частного и публичного права в водных отношениях не приходилось. Известно, что в дореволюционной России отсутствовал общий для отрасли водного права кодификационный акт. Водные отношения регулировались гражданским правом. Проект Гражданского уложения, в котором были урегулированы водные отношения, так и не был принят. В юридической литературе о водном праве того времени не было дано прямого ответа на вопрос о предмете водного права⁴⁵. Если Д.И. Мейер полагал, что «науку гражданского права должно определить

⁴⁴ Т. X ч. 1 ст. 426 и 428 Гражданского уложения.

⁴⁵ См.: Флексор Д.С. Действующее законодательство по водному праву. 3-е изд. СПб., 1912.

наукой об имущественном праве», то понятие «водный объект» как имущество и как индивидуализированный, обособленный объект не было определено. Между тем в водных отношениях имела и имущественная сторона, которая, по сути, была чужда сфере гражданского права. Существовали также позиции о целесообразности рассмотрения водных отношений в рамках государственного права.

Таким образом, в дореволюционный период не было сформулировано предмета водного права. В законодательстве определялся публичный и частный порядок использования вод, а также ограничения частного использования вод, с позиции общего.

С принятием декрета о земле деление на право частное и публичное было отвергнуто. Это коснулось также отношений, связанных с другими природными объектами: водами, лесами, недрами и т.д. Они были выведены из гражданского оборота. После октябрьского переворота в России вопрос соотношении частного и публичного права в водных отношениях был снят в связи с «изничтожением» частного права. В.И. Ленин в письме к Д.И. Курскому, писал: «Мы ничего “частного” не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное». «Отсюда, расширить применение государственного вмешательства в “частноправовые” отношения, расширить право отменять “частные” договоры, применять не *corpus juris homini* к гражданским правоотношениям, а наше революционное правосознание»⁴⁶.

⁴⁶ Ленин В.И. Полн. собр. соч.: В 55 т. Т. 44. М., 1967. С. 398.

Основным принципом советского водного законодательства стала национализация водных ресурсов и государственная собственность на воды⁴⁷.

Национализация водных ресурсов была закреплена в Декрете «О земле» от 26 октября 1917 г. В «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа» от 12 (25) января 1918 г. подчеркивалось, что «все леса, недра и воды общегосударственного значения... объявляются национальным достоянием».

Принцип национализации воды был зафиксирован в Конституции СССР 1936 г., в соответствии со ст. 6 «земля, ее недра, воды, леса являются государственной собственностью, т.е. всенародным достоянием». По хозяйственному критерию водные потоки и водоемы делились: на судоходные и несудоходные; сплавные и несплавные; промысловые и непромысловые; оросительной сети и водосбросно-коллекторной сети (применительно к с/х водопользованию); охранные и не подлежащие специальной охране⁴⁸. В ст. 3 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик 1972 г. было определено, что «воды являются государственной собственностью, т.е. всенародным достоянием. Воды в СССР состояли в исключительной собственности государства и предоставлялись только в пользование. Действия, которые в прямой или скрытой форме, нарушали право государственной собственности на воды, запрещались».

⁴⁷ См.: Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948. С. 56.

⁴⁸ Там же. С. 61.

Право исключительной государственной собственности на воды означало право распоряжения, управления и пользования водой со стороны государства в интересах социалистической системы хозяйства. Управление водным фондом осуществляло государство, т.е. государство распоряжалось всеми водными ресурсами страны, определяло порядок управления и пользования водой для различных отраслей хозяйства и для всевозможных нужд предприятиям, учреждениям и отдельным гражданам. Распоряжение водными ресурсами со стороны государства заключалось в определении хозяйственного назначения вод, в плановом распределении водных ресурсов между отраслями народного хозяйства, в переустройстве водных систем и изменении водного режима источников и водоемов. Субъектом права исключительной государственной собственности на водные ресурсы являлось государство в целом. Отдельные органы государства могли быть лишь субъектами права водопользования, а не субъектами права собственности. В их компетенцию входило предоставление воды в пользование отдельным физическим и юридическим лицам, в том числе государственным учреждениям и предприятиям. В число таких органов входили органы СССР и органы союзных республик.

Обращает внимание тот факт, что законодательство говорило об исключительной государственной собственности на воды, а не на воду. Вода как род вещества, как сырье или потребительский продукт не находилась в исключительной государственной собственности государства. Вода могла быть государственной собственностью, находясь в составе имущества государственных предприятий,

организаций или учреждений, например, вода в сети коммунальных или производственных водопроводов, питьевая или лечебная вода и т.п. Определенная часть воды также находится в составе атмосферного воздуха в виде паров или ледяных кристаллов, выступает компонентом почвы, атмосферы, растительных и животных организмов. Эта часть воды вообще не является объектом собственности⁴⁹.

В ст. 4 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик говорилось, что воды — это совокупность имеющихся на территории СССР и союзных республик физико-географических объектов: рек, озер, водохранилищ, других поверхностных водоемов и водных источников, подземных вод, ледников и морей и т.д., которые составляют единый государственный фонд. Данные виды вод получили свое название — водные объекты. Естественно, что только эти водные объекты и находились в исключительной собственности государства. Важно обратить внимание на то, что государственный водный фонд определялся в советском законодательстве как единый. Других фондов, кроме этого единого фонда, не существовало. Иначе говоря, законодательство не предусматривало водных фондов союзных или автономных республик или местных водных фондов, хотя водные объекты расположены на территории всех входящих в СССР национально-государственных образований и административных единиц. Следовательно, субъект права исключительной государственной собственности на воды — СССР в целом⁵⁰.

⁴⁹ См.: Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972. С. 10.

⁵⁰ Новое в водном законодательстве. М., 1972. С. 19.

Различная возможность хозяйственного использования с точки зрения порядка предоставления прав водопользования тем самым оказывало влияние на правовой режим вод, на правовые формы хозяйственной эксплуатации тех или иных водных источников. Поэтому основная правовая классификация водных источников и водоемов в советском законодательстве исходила из их деления не по естественно-природному признаку, а по их хозяйственному использованию. Необходимо отметить, что и в настоящее время многие положения данной классификации нашли отражение в гл. 15 Водного кодекса Российской Федерации 1995 г. (так, например, ст. 140 — использование водных объектов для рыбного хозяйства; ст. 142 — использование водных объектов для транспорта и лесосплава). Следовательно, фактическое положение (естественно-природное или искусственно созданное), определяющее возможность соответствующего хозяйственного использования, положено в основу правовой классификации. Устройство различного рода сооружений на судоходных путях допускалось только по соглашению с органами водного транспорта. В противовес этому право на устройство, переустройство и содержание водоподпорных сооружений на мелкой речной сети (т.е. на несудоходных реках) могло быть использовано непосредственно местными исполкомами, а также предоставлено государственным или кооперативным объединениям, товариществам и отдельным гражданам⁵¹. К сплавленным водным путям точно так же

⁵¹ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 12 июня 1926 г. (С.У. РСФСР. 1926. № 47. Ст. 356).

относились все реки, озера (с их рукавами и притоками) и каналы, которые фактически пригодны были в естественном состоянии для производства по ним сплава древесины.

Правовой режим сплавных водных путей характеризовался тем, что все содержатели вододействующих установок (плотины, шлюзы, насосные станции) на сплавных водных путях обязаны были безвозмездно пропускать через плотины сплавную древесину в период пригодности реки для сплава при естественном уровне воды.

Деление водных потоков на промысловые и непромысловые имело применение в рыбном хозяйстве, где водные бассейны использовались как среда для естественного или искусственного разведения рыб и иных водных животных для охотничьего хозяйства. Основным законодательным актом, который регулировал порядок пользования рыбохозяйственными водоемами СССР и содержал нормы о пользовании водами для рыбоводства и рыболовства, являлось «Положение об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР», утвержденное Постановлением Совета Министров СССР от 15 сентября 1958 г.

Конституционное регулирование отношений собственности имело свою специфику. Она выражалась в том, что главной задачей становилось юридическое закрепление форм собственности, признаваемых государством. Таким образом, именно конституционные нормы решали вопрос о том, какие формы собственности государством признаются и гарантируются.

В полном объеме оно было ограничено в водных отношениях. Исключительная государственная собственность привела к тому, что

основными участниками водных отношений стали социалистические предприятия, а регулирование водных отношений осуществлялось директивами, инструкциями, циркулярами и т.д. В водных отношениях стали превалировать административно-командные отношения и присущая им бюрократизация.

Между тем интересно отметить, что определенные элементы частного права были сохранены. В водных отношениях сохранились определенные элементы частного права, такие, как понятие собственности на воды, дискуссия о понятии «вода и воды, водопользование». Как утверждал Б.А. Кистяковский, «не подлежит сомнению, что в социалистическом строе область публичного права значительно расширится за счет частного права. Но частное право не может исчезнуть совершенно и в социалистическом строе»⁵².

Свое мнение по рассматриваемому вопросу высказал и Г.Ф. Шершеневич. Он считал, что с точки зрения социализма, сохраняющего частную собственность на предметы потребления, различие между публичным и гражданским правом не уничтожается, так как остаются вне прикосновенности договоры, семейное и наследственное право; только что сфера применения частного права значительно сокращается.

Следует отметить полное смещение взглядов на право в целом и на соотношение публичного и частного права на начальном этапе социализма в России. Так, к примеру, в работе 1927 г. «Введение в теорию гражданского права» П.И. Стучка писал, «что мы понимаем под правом вообще, под гражданским правом в частности? Я начинаю

⁵² Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. М., 1916. С. 578–579

с того, что еще с 1919 г. и поныне я считаю основным правом, если не единственным, так называемое гражданское право...»⁵³.

В истории советского государства был период, когда процесс публикации приостановился, и даже в какой-то степени сфера частного права стала расширяться. Речь идет о периоде, который был вынужденно и временно допущен диктатурой пролетариата для выхода из экономического кризиса, к которому привел «военный коммунизм», о периоде так называемого отступления от социализированного строя, о периоде НЭПа. Это время, когда в условиях социалистического строя допускалась многоукладная экономика, предпринимательские, товарно-денежные, частнособственнические отношения. Подъем экономики был обусловлен как раз предоставлением чуть большей свободы в частноправовых отношениях. Исходя из вышеизложенного, все позитивное в праве при НЭПе — это «буржуазное» частное право. Как подчеркивал П.И. Стучка, НЭП как один из этапов развития советского права «дал лишь широкую рецепцию буржуазного права»⁵⁴.

Именно в этот период в среднеазиатских республиках появляются законы о сельскохозяйственном водопользовании, в основе которых лежал принцип распределения водных ресурсов в порядке водопользования. Таким образом, одно из правомочий собственности продолжало существовать, и его развитие косвенно приводило к развитию частноправовых начал в водных отношениях, например

⁵³ Стучка П.И. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. Рига, 1964. С. 521.

⁵⁴ Там же.

взаимоотношениях между государством и гражданами. В.С. Нерсесянц⁵⁵ между тем считал, что «коммунистическая социализация средств производства и самих производителей по существу и фактически означала деиндивидуализацию, обезличение, коллективизацию, «омассовление» человека, превращение его в неразличимый и лишенный самостоятельности «строительный материал», в послушный, безвольный и бесправный «винтик» тоталитарной машины»⁵⁶.

В период с конца 1960-х до начала XXI столетия проведена кодификация земельного, водного, горного, лесного законодательства, в области использования и охраны отдельных природных объектов. В 1960–1970-е гг. были приняты Основы земельного, водного, лесного законодательства Союза ССР и союзных республик, Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах, Законы СССР об охране и использовании животного мира, охране атмосферного воздуха, соответствующие республиканские кодексы и законы. Издано много союзных и республиканских подзаконных нормативных актов. В основе водного законодательства лежала концепция исключительной государственной собственности на землю, водные объекты, леса, недра и составляющие земельный, водный, лесной фонд и фонд недр в СССР. В результате этого сложилась четкая система права, регулирующего отдельно земельные, водные, горные и иные отношения, появились отрасли, базирующиеся на предмете, методе и наличии кодифицированных актов. Каждая из

⁵⁵ См.: Нерсесянц В.С. Указ соч. С. 139.

⁵⁶ Зинченко С.А., Шапсугов Д.Ю., Корх С.Э. Предпринимательство и статус его субъектов в современном российском праве. Ростов-н/Д., 1999. С. 25.

вышеуказанных отраслей имела ярко выраженную специфику и своеобразие, отличные от других отраслей.

История показала, что и в советском государстве гражданин использовал свое частное право, которое не могло исчезнуть бесследно, окончательно. И, как отмечает С.С. Алексеев, «когда частное право целенаправленно и упорно изгоняется из официальной, “видимой” жизни общества, то тогда оно уходит в “тень”, коренным образом теряя при этом свою цивилизационную суть»⁵⁷.

В водных отношениях это ярко проявилось как в установлении договорных отношений в промышленном и сельскохозяйственном водопользовании, так и в установлении платы за промышленное водопользование в 1970-х гг. Хотя водное право, как и другие отрасли, регулировали довольно узкий круг правоотношений (в водных отношениях отсутствовали неимущественные правоотношения, круг субъектов водного права был ограничен), кодификация законодательства привела к развитию горизонтальных отношений в водопользовании, т.е. отношений, построенных на началах равенства, независимо от того, выступают ли в них граждане или предприятия. В определенных сферах были введены договорные отношения, например в промышленном и сельскохозяйственном водопользовании. Правда, в водном законодательстве по понятным причинам имелись специальные статьи, которые были посвящены обязательствам, возникавшим из актов планирования использования и охраны вод, которые закрепляли приоритет плана по отношению к договорам водопользования. Такого рода решения были

⁵⁷ Алексеев С.С. *Философия права*. М., 1998; Он же. *Частное право*. М., 1999.

предопределены соответствующими нормами действовавшей в то время Конституции СССР. Указание на существование, основанных на плане договоров, предоставило организациям возможность заключать за пределами сферы действия плана водопользования договоры по собственной воле и по самостоятельно выбранным договорным моделям. Большое значение имело расширение числа общих положений обязательственного и в его пределах договорного права, которые распространяли свое действие в равной мере на плановые и неплановые договоры. Применительно к вопросу о предмете отрасли водное право признавалось, что водное законодательство регулирует отношения по использованию и охране водных объектов.

Однако в законодательстве первых лет советской власти было сохранено частноправовое понятие «пользование», как одно из правомочий собственника. Например, понятие «сельскохозяйственное водопользование» впервые появилось в законодательстве о сельскохозяйственном водопользовании, принятом в 1920–1930-х гг. в Среднеазиатских республиках⁵⁸. В водном законодательстве отсутствовали указания на то, что собственно составляет предмет водного права. Таким образом, водное законодательство выполняло узкую оформительскую функцию — функцию по юридическому упорядочению водных отношений.

В водных отношениях в условиях социалистической экономики доминировали публичные отношения над частными. Если это было

⁵⁸ Сборник законодательных актов о сельскохозяйственном водопользовании республик Средней Азии и Закавказья. Алма-Ата, 1956.

производственное водопользование, то оно диктовалось не договором, а планом водопользования, количественные показатели в водопользовании преобладали над качественными. Неимоверные затраты водных ресурсов направлялись ВПК. Ситуация осложнялась хроническим дефицитом водных ресурсов и низким качеством воды и услуг, связанных с обеспечением водопользования, полным запретом самостоятельности водопользования и активности индивидов, объединением в одном лице суверена и собственника на воду, признания в основном вертикали власти, присущее публичному праву, в лице Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР. Основой отношений по использованию водных ресурсов стал план водопользования, а не договоры водопользования.

С переходом к рыночным отношениям появилась необходимость расширения круга регулируемых водных правоотношений, их соотношение с правом публичным и частным. Дальнейшие шаги в кодификации водного права были связаны с появлением Водного кодекса РФ 1995 г. Были приняты также Земельный кодекс, законодательство о недрах, о животном мире, атмосферном воздухе и т.д. Во всех актах отразились противоречия, вызванные отходом от концепции исключительной государственной собственности на природные объекты и постепенным введением многообразия их форм собственности на отдельные природные объекты. Это выразилось прежде всего в распространении многообразия форм собственности не на природные, в том числе водные объекты, а на природные ресурсы, в том числе и водные, как понятие, определяющее экономическую составляющую, подчеркивающую частный характер их собственности

и пользования. Понятие «природный объект» было заменено в Конституции РФ на понятие «природный ресурс». Между тем в Водном кодексе РФ 1995 г. было сохранено понятие «водный объект», характеризующий предмет водного права и сохраняющий публично-правовую сущность водного права. Одновременно ВК РФ 1995 г. было введено новое понятие «обособленный водный объект» как объект права частной, государственной муниципальной и иных форм собственности. Экономическое понятие «водный ресурс» усилило частноправовые начала в вопросах водопользования. ВК РФ 1995 г. одновременно предусматривал не только публично-правовые отношения по лицензированию водопользования, но и частноправовые — договорные имущественные отношения, построенные на началах равенства (п. 1 ст. 1 ГК РФ). К предмету водного права стали относиться как неимущественные отношения, например, водные сервитуты, так и имущественные отношения, возникающие в результате договорных отношений водопользования. В 2002 г. был принят новый Земельный кодекс, закрепивший многообразие форм собственности на землю. При подготовке проектов нового Водного кодекса РФ, Горного кодекса РФ и т.д. стало ясно, что ранее существовавшие отношения, связанные с интеграцией отраслей в природоресурсовое законодательство, изменяются под воздействием публичного и частного права в сторону дифференциации земельных, водных, лесных и горных отношений. Новый Водный кодекс РФ 2006 г. урегулировал большую часть имущественных и неимущественных отношений и придал водным отношениям характер, основанный не только на публично-правовых

тенденциях, существующих в нашей стране, но и на частноправовых, существующих за рубежом. Основные публично- и частноправовые начала нового водного законодательства выразились в установлении федеральной собственности на водные объекты, частной, муниципальной, государственной собственности на пруды и обводненные карьеры, публично-правового разрешительного порядка пользования водными объектами, свободы договоров в водопользовании.

1.3. Теоретические предпосылки развития водного права. На существование публичного и частного интереса указывали теоретики права уже в XIX в. «Распадение норм права на две группы, на право публичное и право гражданское, иначе частное, является характерным для современного юридического порядка», — писал Г.Ф. Шершеневич⁵⁹. Как отмечал И.А. Покровский, «...это деление является прочным достоянием юридической мысли, составляя неперенный базис научной и практической классификации правовых явлений»⁶⁰. Данная позиция показывает возвращение к истокам исследования публичного и частного права, наметившееся в русском праве в начале XX в. На прогрессивный характер такого подхода в современный период указывает В.Ф. Яковлев⁶¹.

Необходимость деления права относится не только к соотношению публичного и гражданского права, но и к разграничению публичных и

⁵⁹ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. С. 9.

⁶⁰ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 37.

⁶¹ См.: Яковлев В.Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). М., 2000.

частных отношений в различных отраслях права, в том числе и в водном праве.

Выявление и уяснение критериев разграничения двух указанных начал в водном праве сопряжено со многими проблемами. Прежде всего это касается вопроса, в чем и где «находится» межевая черта между частным и публичным правом, каковы отличительные признаки той сферы права, которая носит название частного права и составляет предмет особой науки⁶².

Термин «гражданское» или «частное» право известен с давних времен. Древние юристы оперировали указанными терминами, разделяя всю обширную область права на две большие сферы: сферу права публичного (*jus publicum*) и сферу права частного или гражданского (*jus privatum, jus civile*).

К традиционным институтам римского частного права прибавился целый ряд новых, неизвестных римскому частному праву: авторское право, патентное право, вексельные отношения, отношения по страхованию и целый ряд других⁶³.

Что касается России, то в отечественной правовой системе частное право всегда было представлено гражданским правом. Поэтому дореволюционные водные отношения регулировались в основном гражданским правом.

В советское время после отказа от деления права на публичное и частное из гражданского права в качестве самостоятельных правовых

⁶² Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. С. 9.

⁶³ См.: Grimm Д.Д. Курс римского гражданского права. Т. 1. Вып. 1. СПб., 1904. С. 81; Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. С. 172.

отраслей выделились семейное и трудовое право, а на «стыке» гражданского и административного права возникли земельное, горное, лесное и водное право.

Возвращение к классическим основам правовой системы, базирующейся на принципиальном различии публичного и частного права, привело к некоторой переоценке природы таких «смежных» отраслей права. Таким образом, как отмечалось выше, основу частного права в сегодняшней российской правовой системе составляет право гражданское, кроме того, в общую систему частного права входят также семейное и международное частное право, традиционно признаваемые, впрочем, самостоятельными по отношению к гражданскому праву правовыми отраслями. Это обстоятельство составляет специфику российской правовой системы, поскольку в континентальном европейском праве они рассматриваются обычно в качестве составных частей (подотраслей) гражданского права⁶⁴. Российская наука практически не занималась исследованиями вопроса о соотношении публичного и частного права в водных отношениях. В силу обычаев и общинного права, деления на частное и публичное не было выражено столь отчетливо, как в других государствах⁶⁵.

Исторически первой сложилась точка зрения, согласно которой критерий разграничения публичного и частного права больше носило материальный характер, т.е. критерий содержится в самой материи.

⁶⁴ Гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. 1 / Отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1998. С. 10.

⁶⁵ См.: Исаев И.А. История государства и права России. М., 1993. С. 9–12, 32–71, 94–109.

Если применить его к водам — водным объектам и их водным ресурсам, то видна особая разновидность вещей, принадлежащих всем. Содержание регулируемых водных отношений имело экономическую природу этих отношений, и оно было связано с использованием водных ресурсов, регулируемых частным и публичным правом. Устанавливая пределы гражданского права с точки зрения материального момента, т.е. определения предмета водных отношений, принимались во внимание различные критерии.

В течение долгого времени юриспруденция ограничивалась определением, данным еще римскими юристами. Публичное право — это то, которое имеет в виду интересы государства как целого, а частное право — то, которое имеет в виду интересы индивида как такового («publicum jus est quoddam statum rei romane spectat privatum quod ad singulorum utilitatem»⁶⁶), т.е. во главу угла ставилось различие охраняемых законом интересов. Этот критерий является наиболее старым и распространенным. В основе его лежало противоположение охраняемых законом частных и публичных интересов и основанное на этом различие норм, охраняющих отношения, содержание которых составляют эти интересы. Указанная точка зрения берет свое начало еще в трудах Ульпиана, Аристотеля. Аристотель, например, предлагал делить право на две группы, смотря по тому, кто терпит от его нарушения, целое ли или отдельный член целого⁶⁷. Были сторонники этой «чисто классической» теории интереса и позднее, в числе

⁶⁶ См.: Ульпиан. Дигесты 1. 1, 1. 2

⁶⁷ Rhetorica. Кн. 1. Гл. XII 1.

таковых дореволюционные авторы называли Брунса, Нейнера, Лассона⁶⁸.

Критиковали эту теорию в своих работах К.Д. Кавелин⁶⁹, Н.М. Коркунов⁷⁰ и многие другие. Возражения сводились главным образом к следующему.

Во-первых, отрицалась сама возможность противопоставления общего блага, например, водного объекта (вод) и частного интереса. «Общее благо, — писали противники указанной теории, — разлагается на сумму частных интересов, и это дает основания полагать, что общественные интересы охраняются правом настолько, насколько они в состоянии обеспечить благоденствие частных лиц и, наоборот, частный интерес, не отвечающий видам общества, никогда не удостоится общественной (юридической) охраны». Во-вторых, крупным возражением было то, что противоположение частного и общественного интереса не совпадает с установившимся делением права. При этом все указанные взгляды сохраняли «материальное ядро», т.е. в качестве критерия разграничения выбиралось различие понятий частного и общественного интереса, облеченное в иную форму.

Так, сторонником материальной теории был Г.Ф. Шершеневич, который отстаивал разделение права на публичное и частное в зависимости от того, частный или публичный интерес защищает

⁶⁸ См., например: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 9-е изд. без изм. СПб., 1914. С. 168; Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. Т. 1: Введение. Вып. 1. Казань, 1901. С. 54.

⁶⁹ См.: Кавелин К. Д. Что есть гражданское право и где его пределы // Полн. собр. соч. Т. 4: Этнография и правоведение. С примеч. проф. Д.А. Корсакова. СПб., 1900. С. 762–861.

⁷⁰ См.: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. С. 165–183.

право. «Противоположение личности и общества, частной жизни и общественной деятельности, частных и общественных интересов, положения частного лица и представителя власти сознается более или менее ясно всеми и каждым... Противоположение общественного и частного лежит в основе всей современной экономической организации общества... Такое противоположение частного и общественного не могло быть игнорируемо правом и потому этому чрезвычайно важному бытовому явлению соответствует основное разделение права на гражданское и публичное»⁷¹.

При этом особое внимание Г.Ф. Шершеневич уделял правильной постановке самого вопроса, а именно настаивал на том, что различие между публичным и частным правом может быть построено с точки зрения материального момента только на различии отношений, но не норм, подчеркивая, что характер отношений определяет специфику регулирующих норм.

На наш взгляд, применительно к водным отношениям такой подход правомерен, поскольку водные отношения включают в себя публичные — по поводу водных объектов и частные — по поводу прудов и обводненных карьеров, водных ресурсов и водопользования. Обращает на себя внимание еще одна «материальная теория», которая может быть воспринята современным водным правом, выдвинутая в свое время Ф.К. Савиньи⁷². Он различал юридические отношения по их цели. По мнению ученого, «в публичном праве целое является

⁷¹ Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. Т. 1: Введение. Вып. 1. Казань, 1901. С. 63.

⁷² Цит. по: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. С. 169.

целью, а отдельный человек занимает второстепенное значение, напротив, в частном праве отдельный человек является целью, а целое (государство) средством». Иначе говоря, одни юридические отношения имеют своей целью, задачей удовлетворение потребностей отдельного человека, другие — соединение людей в одно высшее целое и регулирование их жизни в этом единстве.

Таким образом, необходимо признать, что теория Ф.К. Савиньи была попыткой соединить воедино классификацию по интересам, охрана которых есть цель права и по различию положения субъекта как самостоятельного индивида или как члена общественного организма. В российском водном праве установлено целевое использование водных объектов и их водных ресурсов, которое формирует различного рода частные и публичные интересы. Говоря об интересе в водных отношениях, мы рассмотрели ранее цели водного права с позиции публичного и частного права⁷³.

Большое значение в анализе разграничения публичного и частного права в водных отношениях имеют труды Д.И. Мейера⁷⁴. Он усматривал искомые критерии в различии экономических, имущественных интересов и интересов, не имеющих экономического значения. Ученый писал: «Права существуют для человека, и его природа лежит в основании прав. Природе человека присущи различные потребности и стремление к их удовлетворению. Существуют также вещи, способные удовлетворять потребностям

⁷³ Там же. С. 171.

⁷⁴ Мейер Д.И. Русское гражданское право: В 2 ч. Ч. 1. 8-е изд., испр. и доп. 1902. М., 1997. С. 31–33.

человека ... отношение человека к миру вещей именно таково, что он стремится употреблять вещи для удовлетворения своих потребностей. С этим-то стремлением и волей человека только и имеет дело гражданское право...»⁷⁵. Позиции Д.И. Мейера подтверждаются в связи с развитием экономических рыночных отношений, в основе которых лежит водопользование для различных экономических и иных нужд и потребностей.

Особое видение этого вопроса высказал К.Д. Кавелин. Он представлял в качестве критерия для выделения различие имущественных и неимущественных прав. «Вещественная ценность служит самым верным, безошибочным и наглядным показателем гражданских прав и юридических отношений»⁷⁶. Указанная позиция также отражает современные тенденции развития водного права, в которых различаются имущественные и неимущественные права на водные объекты и водные ресурсы. Право собственности на водные объекты и их водные ресурсы, право водопользования, договорные отношения, различного рода переходы права собственности и права пользования — все это характеризует имущественные и неимущественные отношения.

Еще одна оригинальная «материальная теория» была разработана П.П. Цитовичем. Этот видный ученый высказал мысль о том, что «гражданское (частное) право есть право распределения... и оно есть совокупность постановлений, велений, положительного права, дающих порядок и формы экономическому распределению в данное

⁷⁵ Там же.

⁷⁶ Кавелин К.Д. Указ. соч. С. 751

время у данного народа, короче — гражданское право есть право распределения»⁷⁷.

Термин «распределение и перераспределение водных ресурсов» известен в теории водного права⁷⁸. Считалось, что перераспределению могут подлежать водные ресурсы в порядке водопользования. Однако очевиден факт, что распределение регулируется как публичным, так и частным правом: государство распределяет водные ресурсы, в основе которых лежат схемы комплексного использования водных ресурсов, что говорит о водных отношениях, входящих в сферу публичного права. Вместе с тем распределение и перераспределение водных ресурсов осуществляется посредством водного оборота, основанного на договорных отношениях водопользования.

Помимо материального критерия разграничения в теории права появился и формально-юридический критерий. Сторонники формальных взглядов искали критерий различия в особенностях формы, а не содержания регулируемых отношений. В рамках формальной теории сложились два различных направления. Приверженцы первого из направлений старались найти критерий разграничения публичного и частного права в различном положении субъектов юридического отношения, в том, принадлежат ли данные права человеку как обособленной личности или как члену организованного общественного союза. Указанные позиции в свете современности также заслуживают внимания, поскольку в праве установлены участники водных отношений, которые могут быть как

⁷⁷ Цитович П.П. Курс русского гражданского права. Вып. 1. Одесса, 1878. С. 5.

⁷⁸ См.: Колбасов О.С. Водное законодательство СССР. М., 1968.

публичными, так и частными. Например, в соответствии со ст. 7 нового ВК РФ участниками водных отношений являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, физические лица, юридические лица. От имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в водных отношениях выступают соответственно органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, установленных нормативными правовыми актами. Нетрудно заметить, что субъектами водных отношений являются как государство в лице Российской Федерации, так и субъекты Российской Федерации и муниципальные образования — как субъекты публичного права. Физические и юридические лица выступают как субъекты частного права.

Существовала также теория, сторонники которой различали публичное и частное право на основании того, как распределяется инициатива защиты права от нарушений, другими словами, обращали внимание не на то, что охраняется, а на то, как охраняется. Суть указанных взглядов сводилась к различию способов охраны от правонарушений, к тому, охраняется ли нарушенное право по инициативе самого потерпевшего или по инициативе общественной власти. Основоположником этой теории был германский ученый Тон. В соответствии с его взглядами, если нарушение прав влечет за собой установление для субъекта нарушенного права притязания, на возмещение причиненного ему ущерба — это частное право, если же,

напротив, нарушение права влечет за собой только принятие известных мер со стороны и по инициативе общественной власти — это право публичное⁷⁹. Теория Тона имела множество сторонников в лице авторитетных дореволюционных цивилистов. Достаточно назвать такие имена, как С.А. Муромцев⁸⁰, Ю.С. Гамбаров⁸¹, Н. Дювернуа⁸². Указанная позиция также привлекательна с позиции современного водного права и его разграничения на публичное и частное. В частности, в новом Водном кодексе РФ ст. 41 регулирует вопросы, связанные с прекращением или ограничением права водопользования, которое осуществляется в случае угрозы причинения вреда жизни и здоровью человека, возникновению радиационной аварии или иных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, причинения вреда окружающей среде и иных предусмотренных федеральными законами случаях.

Завершая характеристику дореволюционной полемики по поводу вопроса о критерии разграничения публичного и частного права, нельзя не упомянуть еще об одном авторе — И.А. Покровском. Его теория, если разграничивать их все на материальные и формальные, принадлежит в числу формальных. Фактически же в своей работе он предложил критерий, который впоследствии получил широкое распространение. Разграничение публичного и частного права, по

⁷⁹ См. об этом: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 9-е изд., без изм. СПб., 1909. С. 179.

⁸⁰ См.: Муромцев С.А. Римское гражданское право: Курс лекций. СПб., 1877–1878. С. 26–27.

⁸¹ См.: Гамбаров Ю.С. Курс гражданского права. Т. 1. Часть общая. СПб., 1911. С. 52–54.

⁸² См.: Дювернуа Н. Конспект лекций по гражданскому праву прочитанных в 1886–1887 акад. году. СПб., 1898. С. 28.

мнению И.А. Покровского, следовало проводить в зависимости от того, какими способами или приемами осуществляется это регулирование. «В одних областях, — писал ученый, — отношения регулируются исключительно велениями, исходящими из одного единственного центра, каковым является государственная власть... Все здесь подчинено одной руководящей воле, одному командующему центру: все здесь централизовано. Вот этот-то прием юридической централизации и составляет основную сущность публичного права... В гражданском праве государственная власть воздерживается от непосредственного и властного регулирования отношений... а предоставляет такое регулирование множеству иных маленьких центров... субъектов прав. Все эти маленькие центры предполагаются носителями собственной воли и инициативы... Если публичное право есть система субординации, то гражданское право есть система координации»⁸³.

Провозгласив федеральную собственность на водные объекты, государство тем самым определило систему управления федеральными природными объектами, включая водные объекты и их ресурсы, построенные на принципах централизации.

Резюмируя все сказанное, следует отметить, что многочисленные фундаментальные работы по данному вопросу показывают, что в литературе выделяется два основных направления — так называемые материальная и формальная школы. В разграничении публичных и частных интересов в водных отношениях и те и другие критерии имеют большое значение, помогают полно изучить содержание

⁸³ Покровский И.А. Указ. соч. С. 39–40.

водного права как отрасли, без использования которых невозможно заниматься исследованиями теоретических проблем водного права на современном этапе.

Советская правовая система, как известно, не восприняла деления права на публичное и частное. В советское время господствовала известная ленинская установка: «Мы ничего частного не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично- правовое, а не частное»⁸⁴. Ленин при разработке нового гражданского законодательства предписывал расширить применение государственного вмешательства в «частноправовые отношения», расширить право государства отменять «частные» договоры. При этом в своих работах он категорически требовал к новым гражданским правоотношениям применять «... не *corpus juris romani*... а наше революционное правосознание»⁸⁵.

Таким образом, советское законодательство с первых дней своего существования заняло непримиримую позицию по отношению к частному праву, а значит, всех частных отношений применительно к использованию и охране вод. Между тем существовала позиция целого ряда ученых-правоведов, представляющих цивилистическую школу.

В 1920-е гг. появляются фундаментальные очерки М.М. Огаркова о ценности частного права и Б.Б. Черпахина о публичном и частном праве.

⁸⁴ Ленин В.И. О задачах Наркомюста в условиях новой экономической политики. Письмо Д.И. Курскому // Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 398.

⁸⁵ Там же. С. 398

В 1940–1960-е гг. вышли в свет монографии Е.А. Флейшиц, С.И. Аскназия, О.С. Иоффе, С.С. Алексеева, О.А. Красавчи-кова, С.Н. Братуся, посвященные проблематике гражданского права. Затем появились труды С.В. Полениной, В.Ф. Яковлева, Г.А. Свердлыка, Ю.Х. Калмыкова, Д.М. Генкина, А.В. Бенедиктова, Г.Н. Амфитеатрова, А.Л. Маковского, Л.А. Лунца, Г.К. Матвеева, О.Н. Садикова, В.П. Грибанова, С.М. Корнеева, А.В. Дозорцева, Р.О. Халфиной и др.

Благодаря труду этих и ряда других авторов, частное право отвоевало себе право на существование в период становления правовой системы советского государства и отстояло его в тяжелых условиях жестко урегулированной плановой экономики и главенства «хозяйственно-правовых теорий». Именно благодаря преемственности частного права, которая была сохранена в трудах советских цивилистов, становление системы частного права стало возможным в столь короткое время в новой России. Особый интерес цивилистов советского периода был направлен на проблему соотношения публичного и частного права, а также вопрос о критерии разграничения указанных отраслей. В связи с этим хотелось бы отметить статью М.М. Агаркова «Ценность частного права», которая впервые увидела свет в 1920 г., в «Сборнике трудов профессоров и преподавателей Государственного Иркутского университета». «Традиционное распределение материала между публичным и частным правом не является лишенным принципиальных оснований результатом исторической случайности, — писал М.М. Агарков. — Оно, действительно, в общем, соответствует двум видам права,

теоретически различным по своему характеру. Историческая случайность объясняет только те отклонения от правильной границы, которые имеются в традиционных взглядах». В качестве же истинного критерия для разграничения публичного и частного права М.М. Агарков предлагает понятия социально-служебного и лично-свободного права — критерия ранее не предлагавшегося ни одним из цивилистов. Различие между публичными и частными правами он видел в том, что «публичные права связаны в своем осуществлении, тогда как частные в этом отношении свободны»⁸⁶. Таким образом, в юридической литературе начального советского периода отчетливо прозвучал голос в защиту идеи частного права. Касался этого в своих работах, например, В.В. Черепахин⁸⁷, В.Ф. Попондопуло⁸⁸ и Д.В. Нефедов⁸⁹.

В советский период были разработаны теоретические вопросы, имеющие непосредственное отношение к проблеме отграничения гражданского права от других отраслей (права публичного)⁹⁰. Особое внимание было уделено соотношению публичных и частных интересов в гражданском праве В.Ф. Яковлевым.

Важное значение в развитии водных отношений приобрели работы Л.О. Дембо и О.С. Колбасова, теоретические воззрения которых

⁸⁶ См.: Агарков М.М. Ценность частного права // Правоведение. 1992. № 1. С. 25–41.

⁸⁷ См.: Черепахин Б.Б. К вопросу о частном и публичном праве. Иркутск, 1920.

⁸⁸ См.: Попондопуло В.Ф. О частном и публичном праве // Правоведение. 1994. № 5–6.

⁸⁹ См.: Нефедов Д.В. Правовой статус коммерческого банка: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 1994.

⁹⁰ См.: Толстой Ю.К. Гражданское право и гражданское законодательство // Правоведение. Л., 1998.

оказывали и оказывают влияние на развитие современного водного права. Однако основное достоинство их проявилось в создании стройной теории публичного водного права.

Принятие Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик в 1972 г. знаменовало новый шаг на пути дальнейшего совершенствования законодательства, укрепления законности и правопорядка в использовании и охране вод. Как отмечал О.С. Колбасов, 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. О.С. Колбасов, опираясь на работы Д.С. Флексора⁹¹ и Л.И. Дембо, показывал, что центр тяжести урегулирования водного права в условиях экономического и промышленного быта переносится из области гражданского законодательства в сферу публично-правовых отношений³. В связи с этим О.С. Колбасов усилил решающий вопрос, кому принадлежит право на воды — владельцам ли земли, или государству, практически создав теорию исключительной 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 обводненные карьеры, тем самым

⁹¹ См.: Флексор Д.С. Действующее законодательство по водному праву. 3-е изд. СПб., 1912. С. 11–14.

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, обнимающие все стороны водного хозяйства»⁹². Ученый обосновывал возникновение и развитие советского водного законодательства, обособленный предмет регулирования которого стал включать обширную область отношений по поводу вод как природного материального блага, характеризующаяся как совокупность специфических приемов правового регулирования — таких, как исключительная государственная собственность на воды, предоставление водных объектов только в пользование заинтересованных организаций и граждан. Таким образом, зарождение и развитие отрасли водного законодательства обусловлено возрастающим значением правового обеспечения рационального использования и охраны вод. Оно предопределено обособлением водных отношений от иных общественных отношений, образующих самостоятельные сферы правового регулирования. Был закреплен самостоятельный предмет правового регулирования — воды (водные объекты). Определив, водные отношения как разновидность общественных отношений, участниками которых являются госу-

⁹² Колбасов О.С. Основные тенденции развития советского водного законодательства // Учен. зап. ВНИИСЗ. 1964. № 3.

дарство в 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 время⁹³. О.С. Колбасов подвел конец начатой еще в 1920-х гг. дискуссии о понятии и одновременно о предмете водного законодательства. Вопрос этот обсуждался в работах В. Григорьева, Ф. Дьякова, Е. Вишневого, Л.И. Дембо, И.В. Павлова, В.И. Корецкого, С. Байсалова и др.⁹⁴ Все названные авторы отождествляли понятия «воды» и «вода». О.С. Колбасов определил, что юридическое понятие «воды» нетождественно житейскому и физико-техническому понятию «вода», которое означает вещество окиси водорода, существующее на Земле почти во всех сферах материального мира.

В новом ВК РФ 2006 г. водные объекты понимаются как природный объект и как природный ресурс, используемый человеком для различных целей. Развитие понятия «водные ресурсы» как

⁹³ См.: Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972; Он же. Законодательство о водопользовании в СССР. М., 1972.

⁹⁴ См.: Григорьев В. Итоги законодательной работы в области водного права // Вестник ирригации. 1927. № 8; Дьяков Ф. Право на воду // Советское право. 1927. № 2; Вишевский Е. Развитие русского водного законодательства и основные положения проекта Водно-мелиоративного кодекса // Советское строительство. Минск, 1927. № 4; Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948; Павлов И.В. Рец. на кн.: Д е м б о Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства // Советская книга. 1949. № 11; Корецкий В.И. Вопросы кодификации водного законодательства. Сталинабад, 1961; Байсалов С. Водное право Казахской ССР (некоторые проблемы теории и практики). Алма-Ата, 1966.

поверхностные и подземные водные ресурсы, которые находятся в водных объектах и используются или могут быть использованы. В работах Л.И. Дембо и О.С. Колбасова было определено понятие водного ресурса как запаса воды, предполагая не столько их естественно-природные свойства, сколько пригодность для использования человеком, что существенно изменило подход к водопользованию, позволило ввести частноправовые элементы договорных отношений в водопользовании.

Новое водное законодательство прежде всего определило понятие водного права — «водный объект». Согласно ст. 1 нового ВК РФ этот объект является природным или искусственным водоемом, водотоком либо иным объектом, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима. Возможность использования водных объектов как природных ресурсов зависит от: а) их категории; б) водного режима; в) целевой предназначенности; 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 ст. 5 ВК РФ. Это поверхностные и подземные воды. Статус и порядок использования и охраны первых определяется водным законодательством, вторых — в основном — законодательством о недрах. Однако, в отличие от ранее действовавшего законодательства, новый ВК РФ не выделяет специально категорию источников питьевого водоснабжения как особую категорию водных объектов и не дает их легитимного определения. В работах Л.И. Дембо и О.С. Колбасова обосновано то,

что водные отношения имеют не только особый предмет, но и свою систему. Внутренняя градация водных отношений, их видовые различия стали определяться целевой направленностью волеизъявлений 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 ими 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, Л.И Дембо и О.С. Колбасов признали 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 РФ 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. Исключения составляют лишь некоторые водные объекты, такие, как пруды и обводненные карьеры. В рамках

института федеральной собственности раскрывается понятие «водный объект»: как объект права федеральной государственной собственности, структура государственного водного фонда.

Теоретическая заслуга О.С. Колбасова состоит в разработке теоретических основ права водопользования — института, который играет основную роль в современном водном праве, включающую 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). 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, причиненных прекращением водопользования или изменением его условий)⁹⁵. Уточнена классификация видов водопользования. Были установлены 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 — наличию или отсутствию

⁹⁵ См.: Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР.

закрепления определенного водного объекта за конкретным водопользователем; 4) основаниям возникновения права водопользования — водный объект предоставлен в пользование по решению государственного органа или первичного водопользователя. Сброс 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. Сложная классификация видов водопользования отражала все многообразие реальных факторов, которые сопутствуют 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. частноправовым началам в водных отношениях.

Будучи одним из основоположников публичного водного права, О.С. Колбасов стимулировал идеи введения договорных отношений водопользования, являясь ответственным редактором авторов, исследующих указанные новые направления⁹⁶.

Особое теоретическое значение придавалось развитию института охраны вод, который оказал влияние не только на развитие водного законодательства в целом, но и экологического права. Требования охраны вод и их рационального использования, во многих случаях

⁹⁶ См., например: Калининченко Т.Г. Право сельскохозяйственного водопользования. М., 1989. (В этой книге есть параграф о развитии договорных отношений в сельскохозяйственном водопользовании.)

выступая в единстве и взаимообусловленности с другими природными объектами, дополняя 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 были распространены общие принципы и нормы охраны природы. Тем самым водные отношения были выведены 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 придавалось охране вод от загрязнения. Было намечено три генеральных направления борьбы с загрязнением вод: 1) недопущение появления новых источников загрязнения вод при запрещении принимать в эксплуатацию 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 Кодекса 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 взрывных работ, при которых выделяются радиоактивные и (или) токсичные вещества, на водных объектах запрещается. Статья 60 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 прямоточных 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 публичного водного права принадлежало

институту государственного управления делом использования и охраны вод. Теоретические предложения по совершенствованию водного законодательства вопросов управления были обусловленных спецификой водных отношений, прежде всего связанных с особенностями учета и планирования использования вод, правовой регламентацией собственности на воды, водопользования, охраны вод и борьбы против их вредного воздействия. Особое значение имело развитие бассейнового принципа 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 учеников, продолживших разработку указанного принципа. Данный принцип нашел отражение в соответствующей организации управления делом использования и охраны вод.

Большое значение было уделено вопросам ответственности в водном законодательстве. В нормах водного законодательства 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 отношении вопросов, связанных с переуступкой права водопользования, и других сделок с водой, в прямой или скрытой форме нарушающих 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, подчеркивалась необходимость ясно обозначить ее взаимосвязь с ответственностью за нарушения водного законодательства. Таким образом основные теоретические позиции советского периода остаются актуальными и основаны на значении «воды — как «нашего национального достояния провозглашается принцип ее общедоступности как приоритетный и базовый, на 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 людей»⁹⁷.

Глава 2

ПОНЯТИЕ ВОДНОГО ПРАВА

2.1. Понятийный аппарат водного права. Исходной целью создания понятийного аппарата в водном праве и водном законодательстве является обеспечение единообразия в понимании определенных явлений и процессов. Это достигается формализацией названия, наименования, словосочетания и иного обозначения, образующихся в определении (дефиниции) и понятиях. В этом сложном процессе имеют значение частота повторяемости терминов, их распространенность, узнаваемость, благозвучие, продолжительность использования по времени и другие моменты.

⁹⁷ Путин: России нужен новый Водный кодекс // РИАИАН (partners@rian.ru) 03 сентября 2005 года)

Выбор терминологии в праве обусловлен и тем обстоятельством, что водным правом и водным законодательством наиболее полно охватываются две неразрывно связанные группы отношений (по охране вод и по их рациональному использованию). Понятийный аппарат водного права — серьезное согласование понятий в одинаковом сопоставимом значении⁹⁸.

Вопрос о понятийном аппарате водного права приобретает особую значимость в свете принятого нового Водного кодекса Российской Федерации.

Необходимо прежде всего определить критерии, лежащие в сути терминологии. Как считают С.И. Ожегов и Н.Ю. Шведова, определение — это объяснение (формулировка), раскрывающее, разъясняющее содержание, смысл чего-нибудь (дефиниция); понятие — это логически оформленная общая мысль о классе предметов, явлений, идея чего-нибудь, представление, сведения о чем-либо; название — это словесное обозначение вещи или явления; заголовок же или заглавие практически являются синонимами «названию»⁹⁹.

Задача создания единого нормативного понятийного аппарата водного права является приоритетным правовым средством развития законодательства на перспективу¹⁰⁰.

Для современного периода характерно отсутствие в научной и учебной литературе единообразия как в понимании, так и в

⁹⁸ См.: Бринчук М.М., Боголюбов С.А., Дубовик О.Л., Супатаева О.А. Проблемы развития системы российского экологического законодательства // Государство и право. 1995. № 5. С. 55.

⁹⁹ Толковый словарь русского языка / Сост. С.И. Ожегов и Н.Ю. Шведова. М., 1995. С. 373, 551.

¹⁰⁰ См.: Бринчук М.М., Боголюбов С.А., Дубовик О.Л., Супатаева О.А. указ работа стр.54-55

использовании элементов понятийного аппарата водного права. Тем не менее количество понятий в сфере водных отношений растет прямо пропорционально накопленной информации. Появляются новые термины, которые, как правило, являются малопригодными для юридического анализа и трудно применимы в судах. Нынешнее состояние понятийного аппарата в водном праве и законодательстве является закономерным, если рассматривать водное право и водное законодательство как развивающиеся отрасли. В противном случае наука водного права окажется перед риском изучения не предмета, а терминов, носящих больше естественнонаучный, нежели правовой характер. Это создает возможность преднамеренно либо в силу недостатка профессионализма разработчиков игнорировать формально логические связи и значения слов и конструкций закона и т.д. На практике это приводит к коллизии норм различных законов, регулирующих однородные общественные отношения и использующих сходный понятийный аппарат. Значительно худшим последствием может стать полное блокирование действия механизма правового регулирования водных отношений.

Разрешение описанных выше ситуаций должно осуществляться с учетом требований юридической техники и на основании общих правил применения закона. Это прежде всего должно быть выражено в специальном законодательстве о нормативных правовых актах¹⁰¹. Большое значение приобретает анализ терминологии водных отношений с позиции публичного и частного права.

¹⁰¹ Например, в Республике Казахстан принят специальный Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 213-1 «О нормативных правовых актах».

Центральное место в понятийном аппарате водного права занимает понятие «водное» как прилагательное к обозначаемой правовой общности водного права и водного законодательства. В теории водного права существует наиболее аргументированная и распространенная позиция относительно того, что разграничение само по себе водных объектов и воды как социальной вещи является относительным, условным и даже можно сказать формально-юридическим. С этим различием связаны различия в правовом режиме воды как вещи, и в порядке использования и охраны вод¹⁰².

По мнению А.С. Тимошенко, опыт формирования и развития национальной и международной системы права показывает, что за основу наименования составляющих их отраслей берется предметная сфера соответствующих категорий правоотношений (для земельного права — земля, для водного права — вода и т.д.)¹⁰³. Если же за основу названия отрасли взять название естественнонаучной дисциплины, исследующей объект соответствующих правоотношений (в нашем случае «воды»), то это противоречит сложившейся юридической практике, так как в этом случае мы имели бы «гидрологическое», «ирригационное», «водохозяйственное право» и т.п. Между тем существует опосредованная связь названия естественнонаучной дисциплины, исследующей объект соответствующих

¹⁰² См.: Колбасов О.С. Экология: политика — право. М., 1976. С. 36; Тимошенко А.С. Правовой режим природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами // Советское государство и право. 1977. № 6; Правовая охрана природы в СССР: Учебное пособие. М., 1976; Кравченко С.Н. Имущественная ответственность за причинение вреда природным объектам: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1968.

¹⁰³ Тимошенко А. С. О понятии и содержании права окружающей среды // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1987. № 5. С. 47–48.

правоотношений, с предметной сферой соответствующих категорий правоотношений. Например, вода, как природный ресурс, является составляющей понятия воды (водные объекты как критерий, связанный с его количественной и качественной характеристикой).

Существует также мнение о том, что название отрасли должно выражать объект правового регулирования¹⁰⁴. Между тем признание гидротехники и водного хозяйства как науки не может служить причиной наименования отрасли права как гидрологического и водохозяйственного права.

В последние 20 лет трансформация в содержании названия водного права как отрасли права и законодательства стала происходить под влиянием развития водного хозяйства в целом, а значит, круг водных отношений существенным образом изменился.

Действительно, распространенными среди других наименованиями этой отрасли считаются «водоохрнительное законодательство» (или «законодательство об охране вод») и «водоресурсное (водоресурсовое или водоресурсное) законодательство». Однако наиболее устойчивым понятием оказывается название «водное законодательство» и «водное право»¹⁰⁵. Рассматриваемое понятие в течение длительного периода

¹⁰⁴ См.: Бринчук М.М. Указ. соч. С. 27.

¹⁰⁵ Колбасов О.С. Экология: политика — право М., 1976; Он же. Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР: Итоги науки и техники. Серия «Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов». Т. 5. М., 1978; Петров В.В. Экология и право. М., 1981; Шестернюк А.С. Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды Л., 1984; Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. Киев, 1989; и др.; Правовая реформа: концепции развития российского законодательства. М., 1995; Жураев Ю.А. Право и управление в области использования и охраны природной среды Республики Узбекистан: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1996; Игнатъева И.А.

времени используется в правовой литературе. Примечательно, что почти 40 лет назад О.С. Колбасов определял водное право как предполагаемую правовую общность, призванную регулировать комплекс общественных отношений в сфере использования и охраны вод и отстоял наименование отрасли «водное право». Такой подход получил поддержку специалистов.

Еще одним доводом в поддержку нашего выбора может служить анализ объема понятия «водное законодательство». Нередко оно используется как синоним «водоохранного законодательства». Однако не столько в силу условности этого понятия, сколько в силу того, что водное законодательство не сводится по сути лишь к регулированию отношений по охране вод. В противном случае регулированию подлежала бы лишь одна группа общественных отношений, образующих предмет водного права, в ущерб другой, связанной с использованием вод. Примером такого рода несоответствия формы содержанию являются заголовки многих актов водного законодательства. Научного обоснования до сих пор не получил тот факт, что в республиках СНГ, головной законодательный акт в рассматриваемой сфере отношений именуется соответственно «Закон о воде, при наличии в нем достаточно обширного регулирования отношений по использованию вод». В юридической литературе уже дана верная оценка несоответствию названия головного закона отрасли его содержанию, которое в действительности является более широким, чем охрана вод.

В научной и учебной литературе по водному праву в качестве предмета регулирования этой отрасли традиционно и, на наш взгляд, правомерно выделяются две группы общественных отношений. Первая — по использованию вод, вторая — по охране вод как двух неразрывно взаимосвязанных частей, что является еще одним обстоятельством, дополнительно не осложняющим выбор адекватного названия отрасли и других элементов понятийного аппарата. Название «водное право» — это всего лишь словесное обозначение по определению. Оно лишь принимается, как наименование с целью обеспечить идентификацию и узнаваемость отрасли. Однако существует опасность его расширительного толкования, так как в этом случае в предмет водного права будут включены и отношения, возникающие в процессе материального производства, в большей степени связанные с административным и гражданским правом. Именно в рамках этого процесса производства (сельскохозяйственного, промышленного) осуществляется использование вод как природных ресурсов, так же, как и охрана вод (при проектировании, строительстве, эксплуатации водохозяйственных объектов, извлечение и переработка водных ресурсов и др.)¹⁰⁶.

Это всего лишь иллюстрация одной из причин, объясняющих, почему вопрос о наименовании отрасли водного права и законодательства продолжает оставаться открытым и актуальным. Прежде всего следует отметить проблемность и неоднозначность понятия водного

¹⁰⁶ См.: Голиченков А.К. Проблемы экологического, земельного права и законодательства в современных условиях. Обзор выступлений участников научно-практической конференции // Государство и право. 1999. № 2.

права, предлагаемого различными учеными. К примеру, в литературе традиционно различаются понятия «вода» и «воды», «водный объект», «водный ресурс», «водопользование», «водохозяйственная система». Все эти термины имеют единую основу — понятие «вода», которое включает в свое содержание воду (водный ресурс), имеющее количественную и качественную характеристики. Тем не менее являясь основой для названия права понятие «водное» не детализирует, какие качества вод являются приоритетными — водный объект, вода как природный ресурс, или вода, которая находится в водохозяйственном сооружении.

Хотелось бы отметить, что употребление понятий «водный ресурс», «водохозяйственная система» применительно к обозначению отрасли водного права является оспоримым по ряду формальных и содержательных причин. Думается, что обобщающим понятием водного права является термин «воды» (водные объекты). Понятие «водный объект» имеет публично-правовое содержание, поскольку воды используются в различных целях, на них распространяется определенный правовой режим, и они являются объектом охраны. Использование указанного термина считается вполне оправданным с точки зрения того, что воды (водные объекты) включают в свой состав водные ресурсы, которые являются средством производства, природным ресурсом. Между тем водные ресурсы одновременно могут находиться в водохозяйственном сооружении, канале, водохранилище, правовой режим которых также исследуется с позиций водного права.

Существует несоответствие названия Водный кодекс РФ и содержания некоторых законов субъектов Федерации, регулирующих водные отношения. Например, некоторые субъекты Федерации применяли название «закон о воде». Таким образом, существует противоречие в начальной опорной точке для построения всей конструкции водного права. Публично-правовой термин «водное», который соответствует понятию «водный объект» и определяет наиболее полное содержание отношений, регулируемых водным правом, подменяется понятием «вода», имеющим узкое правовое толкование, в большей степени связан с частным правом. Существует и «право на воду» как термин, обозначающий весь комплекс общественных отношений, возникающих в процессе взаимодействия общества по поводу воды. Подобная общность не исключает внутренней дифференциации общественных отношений, если в качестве объекта правового регулирования рассматриваемой отрасли выступает вода (как водный ресурс). Именно такой подход принят зарубежными юристами в США, Великобритании и англо-, испаноговорящих странах.

Понятие «водное право» постоянно употребляется в правовой литературе. В частности, О.С. Колбасов отмечал, что теоретические воззрения на водное право с точки зрения оценки его места в системе советского права в целом и оценки его собственной внутриотраслевой системы множественны и разнообразны. Указанная терминология может быть рассмотрена с позиции публичного и частного права. При этом становится ясным, какая терминология может охватываться водно-правовыми отношениями, а какая имеет только

естественнонаучное значение, которое не может быть пригодным для использования в правовом обиходе.

В новом ВК РФ, в отличие от ВК РФ 1995 г., не определяется понятие «вода» как химическое соединение водорода и кислорода. Таким образом, законодатель вывел юридическое понятие «вода» из состава терминов, регулируемых водным правом. Не является в настоящий момент актуальным разграничение понятий «вода» и «воды». Вода в водных объектах является водным ресурсом, находящимся в естественном природном состоянии на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, который может быть использован или используется для различных целей. Вода, же изъятая из природной среды и не находящаяся в водном объекте, а заключенная в резервуарах, других емкостях, водопроводных трубах и просто в бытовой посуде для питья и используемая для повседневных нужд, имеет частноправовое содержание и отношения по ее использованию не регулируются водным правом. Отношения, связанные с использованием воды, регулируются гражданским законодательством, как и всякие предметы, вещи, находящиеся в товарном обороте. Отношения же по поводу водных ресурсов, находящихся в окружающей природной среде и сосредоточенных в водных объектах, регулируются водным законодательством. Необходимо учитывать, что если вода, хотя и находится в окружающей природной среде (например, влага в атмосфере), но не сосредоточена в водных объектах, то отношения по поводу этой воды не являются предметом регулирования водного законодательства.

В соответствии ст. 1 нового Водного кодекса РФ используются следующие основные понятия:

- 1) акватория — водное пространство в пределах естественных, искусственных или условных границ;
- 2) водное хозяйство — деятельность в сфере изучения, использования, охраны водных объектов, а также предотвращения и ликвидации негативного воздействия вод;
- 3) водные ресурсы — поверхностные и подземные воды, которые находятся в водных объектах и используются или могут быть использованы;
- 4) водный объект — природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод, в котором имеет характерные формы и признаки водного режима;
- 5) водный режим — изменение во времени уровня, расхода и объема воды в водном объекте;
- 6) водный фонд — совокупность водных объектов в пределах территории Российской Федерации;
- 7) водоотведение — любой сброс вод, в том числе сточных вод и (или) дренажных вод, в водные объекты;
- 8) водопользователь — физическое лицо или юридическое лицо, которым предоставлено право пользования водным объектом;
- 9) водопотребление — потребление воды из систем водоснабжения;
- 10) водоснабжение — подача поверхностных или подземных вод водопотребителям в требуемом количестве и в соответствии с целевыми показателями качества воды в водных объектах;

- 11) водохозяйственная система — комплекс водных объектов и предназначенных для обеспечения рационального использования и охраны водных ресурсов гидротехнических сооружений;
- 12) водохозяйственный участок — часть речного бассейна, имеющая характеристики, позволяющие установить лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и другие параметры использования водного объекта (водопользования);
- 13) дренажные воды — воды, отвод которых осуществляется дренажными сооружениями для сброса в водные объекты;
- 14) использование водных объектов (водопользование) — использование различными способами водных объектов для удовлетворения потребностей Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, физических лиц, юридических лиц;
- 15) истощение вод — постоянное сокращение запасов и ухудшение качества поверхностных и подземных вод;
- 16) негативное воздействие вод — затопление, подтопление, разрушение берегов водных объектов, заболачивание и другое негативное воздействие на определенные территории и объекты;
- 17) охрана водных объектов — система мероприятий, направленных на сохранение и восстановление водных объектов;
- 18) речной бассейн — территория, поверхностный сток вод с которой через связанные водоемы и водотоки осуществляется в море или озеро;

19) сточные воды — воды, сброс которых в водные объекты осуществляется после их использования или сток которых осуществляется с загрязненной территории.

Указанная статья состоит из 19 пунктов. По своей структуре она объемна, поскольку включает 19 терминов, содержание которых играет существенную роль в определении круга водных отношений, значение и связь с другими понятиями как данного Закона, так и других актов гражданского и земельного законодательства.

Изначально определяется цель указания терминологии, которая предназначена для определения основных понятий, встречающихся в ВК РФ. В 19 пунктах дается перечисление и формулируется их содержание, определенных в различных статьях ВК РФ. Перечень терминов является закрытым. Выбор терминологии в новом ВК РФ обусловлен двумя неразрывно связанными группами отношений — по охране водных объектов и по их использованию. Действительно, термины: истощение вод, негативное воздействие вод, охрана водных объектов соответствуют водоохранному направлению, остальные термины касаются использования водных объектов. Термины «водный объект», «водные ресурсы», «дренажные воды», «сточные воды» определяют основные понятия — объекты правового регулирования их использования и охраны. Термины «акватория», «водохозяйственный участок» и «речной бассейн» устанавливают территориально-пространственный базис водных отношений, бассейновую основу правового регулирования водных отношений и построения системы управления использованием и охраной водных объектов и их водных ресурсов, основу их хозяйственного освоения.

Термины «использование водных объектов (водопользование)», «водопользователь», «водопотребитель», «водное хозяйство», «водохозяйственная система» непосредственно связаны с использованием водных объектов и их водных ресурсов, субъектами водных отношений, соотношением понятия водный объект и водохозяйственная система в их взаимосвязи и дифференциации.

Терминология водных отношений существенным образом изменилась. Если в Водном кодексе РФ 1995 г. были даны правовые характеристики 30 понятий, то в новом Водном кодексе РФ они значительно сокращены. Тем самым упорядочена терминология, которая «грешила» противоречиями и неясностями¹⁰⁷. В новом Водном кодексе РФ даны новые толкования определенных терминов, которые в большей степени имеют правовое, нежели естественнонаучное содержание. В Водном кодексе РФ 1995 г. использовались понятия: «вода», «воды», «поверхностные воды», «подземные воды», «водные ресурсы», «водный объект», «водный режим», «водный фонд», «поверхностный водоток», «поверхностный водоем», «обособленный водный объект (замкнутый водоем)», «водосборная площадь», «бассейн поверхностного водного объекта», «акватория»; «дренажные воды», «сточные воды», «использование водных объектов», «пользование водными объектами (водопользование)», «охрана водных объектов», «загрязнение водных объектов», «засорение водных объектов», «истощение вод», «вредное воздействие вод», «водопользователь», «водопотребитель», «водохозяйственный объект», «водозабор», «водохозяйственная

¹⁰⁷ Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации. М., 1997. С. 16.

деятельность», «лицензия на водопользование», «распорядительная лицензия».

В соответствии со ст. 1 нового Водного кодекса РФ видна преемственность со старым Водным РФ. Однако используются уже только 19 основных понятий: «акватория», «водное хозяйство», «водный объект», «водные ресурсы», «водный режим», «водный фонд», «водопользователь», «водохозяйственная система», «водохозяйственный участок»; «дренажные воды», «использование водных объектов (водопользование)», «водопотребление», «истощение вод», «негативное воздействие вод — охрана водных объектов», «речной бассейн», «сточные воды».

Нетрудно заметить, что произошло сокращение терминов за счет терминов, имеющих естественнонаучное содержание. Вместе с тем исключены термины «лицензирование водопользования», «водохозяйственный объект», «обособленный водный объект» в связи с изменением концепции Водного кодекса РФ, которая не включает указанные термины в водные отношения. Термины Кодекса излагаются в алфавитном порядке.

Начинается терминология Водного кодекса РФ с понятия «акватория», которое определяется как водное пространство в пределах естественных, искусственных или условных границ. Акватория означает с лат. aqua — вода + (терри)тория. Естественно, что понятие «акватория» является неотъемлемой составляющей водного объекта, которая указывает на водный объект как пространственно-территориальный базис для развития хозяйственной и иной деятельности. Поэтому понятие «акватория» является

участком водной поверхности, например акватория порта, акватория бухты¹⁰⁸. Указанное водное пространство ограничено естественными, искусственными или условными границами¹⁰⁹. Понятие «акватория» определяется в специальных словарях как поверхность водного пространства, водоема, водный участок. Например, акватория порта, акватория Мирового океана, которая порождает прилагательное акваториальный (-ая, -ое). В некоторых случаях акватория определяется как участок водной поверхности (моря, озера, реки), примыкающий к территории судостроительного или судоремонтного завода и находящийся в его ведении. В пределах акватории верфи размещаются судоспусковые или судоподъемные сооружения, достроечная набережная, причальные сооружения для разгрузки доставляемых на завод грузов. Таким образом, акватория — участок водной поверхности, является правовым понятием, обозначающим территориально-пространственный базис хозяйственной деятельности на водном объекте. На практике различаются: естественные акватории — океаны, моря, водохранилища, а также искусственные акватории — порты. В состав акватории портов входят водные подходы, рейд и внутренняя гавань или бассейны, в пределах которых размещены причальные сооружения, и происходят разгрузка и погрузка судов. Акватории портов гавани служат: для стоянки погрузки и разгрузки судов (портовая акватория); постройки и ремонта судов (заводская акватория); взлета самолетов; испытания военной техники (водный

¹⁰⁸ Современный словарь иностранных слов: Ок. 20 000 слов. 4-е изд., стереотип. М., 2001.

¹⁰⁹ Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002.

полигон; минный полигон) и др. Иногда акватории портов включают специальные бассейны для перегрузки грузов (с морских судов на речные и обратно), а также стоянки для военных судов. По международному праву вся акватория океанов и открытого моря, кроме относительно малой площади внутренних вод государств, открыта для хозяйственного использования бесплатно для всех государств, включая государства, не имеющие выхода к морю. Это открывает путь для кооперации сухопутных государств с морским с учетом. Предложения по морским перевозкам сейчас значительно превосходят спрос, что особенно относится к российскому и украинскому транспортному флоту и стоимость энергии и потребности в ней во всем мире растут.

Термин «водное хозяйство» не определяет объект водных отношений. Хотя в теории водного права существовала точка зрения о том, что «водное хозяйство» является объектом водных отношений¹¹⁰. В новом Водном кодексе РФ «водное хозяйство» определено как деятельность государственных органов, физических и юридических лиц в сфере изучения, использования, охраны водных объектов, а также

¹¹⁰ См.: Шайбеков К.А. Принципы советского водного законодательства // Тр. Алма-Атинского юрид. ин-та. Т. 1. Алма-Ата, 1955. С. 139 и посл.; Он же. К истории развития советского водного законодательства в Казахстане // Учен. зап. КазГУ. Т. XLIX. Сер. юрид., 1960. Вып. 6. С. 40 и посл.; Илебаев У. Водный закон Киргизской ССР 1946 г. и задачи дальнейшего развития водного законодательства республики // Вопросы советского права. Учен. зап. Отделения правоведения КирГУ, 1961. Вып. 1. С. 249 и посл.; Он же. Право сельскохозяйственного водопользования в Киргизской ССР. М., 1959. С. 103 и посл.; Он же. Некоторые вопросы кодификации водного законодательства Киргизской ССР // О научных основах кодификации водного законодательства Союза ССР и союзных республик. С. 58; Коэткина И.А. Правовые отношения колхозов-водопользователей с управлениями государственных оросительных систем в РСФСР. М., 1959. С. 109; и др.

предотвращения и ликвидации негативного воздействия вод. Водохозяйственная деятельность, связанная с использованием и охраной водных ресурсов, определена в соответствии с Конституцией РФ как экономическая, которую осуществляют специальные субъекты — водохозяйственные организации и предприятия различных организационно-правовых форм. Их деятельность в основном связана с осуществлением различных видов водопользования и, по сути, является экономической деятельностью. Гражданский кодекс РФ определил, что виды деятельности, подлежащие лицензированию, определяются федеральным законом (ст. 49 ГК РФ). Таким образом, водохозяйственная деятельность может подлежать лицензированию на право осуществления водохозяйственной деятельности¹¹¹. Статья 3 ВК РФ в качестве одного из основных принципов водного законодательства предусмотрел, что регулирование отношений в области использования и охраны водных объектов происходит, исходя из взаимосвязи водных объектов и гидротехнических сооружений, образующих водохозяйственную систему. Таким образом, водохозяйственная деятельность предусматривает не только использование водных объектов, но и водохозяйственных систем.

Из нового ВК РФ исключено понятие «вода», поскольку оно имеет естественно научное содержание как химического соединения водорода и кислорода. Основными понятиями водного права становятся понятия «водный объект» и «водный ресурс».

¹¹¹ См.: Калининченко Т.Г. Лицензирование на право осуществления деятельности в области использования и охраны водных объектов и их водных ресурсов // Аграрное и земельное право. 2006. № 5.

Законодатель отошел от фиксации разграничения понятий «воды — водные объекты» и «вода» определяя лишь понятия «водный объект» и «водный ресурс» как правовые категории¹¹².

Таким образом, понятием «водное право» охватываются правоотношения по поводу использования и охраны водных объектов и их водных ресурсов. К сожалению, это разграничение в терминах не получило последующего развития в новом Водном кодексе РФ. Во главу угла поставлены лишь отношения по поводу водных объектов, что существенно сужает предмет правового регулирования водных отношений. Тем самым существует определенное противоречие с Конституцией РФ, предусматривающей, что земля и другие природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Понятие «водные ресурсы» определяется как вода, заключенная в поверхностных и подземных водных объектах, которая используется или может быть использована. Таким образом, в законодательстве определяется что «водный ресурс», это вода, заключенная только в водных объектах. Вода, не заключенная в водных объектах, не является водным ресурсом. Если «водные ресурсы» — это вода, заключенная в поверхностных и подземных водных объектах, которая используется или может быть использована, то просто «вода» — это изъятое из природной среды вещество, которое уже не находится в

¹¹² О разграничении понятия «воды» и «вода» см.: Колбасов О.С. Указ. соч. С. 36; см. также приводимые им ссылки на других авторов: Тимошенко А.С. Правовой режим природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами // Советское государство и право. 1977. № 6. С. 113–118; Колбасов О.С. Экология: политика — право; Правовая охрана природы в СССР: Учебное пособие. М., 1976; Кравченко С.Н. Имущественная ответственность за причинением вреда природным объектам: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1968.

водном объекте. Вода может быть заключена в резервуарах, емкостях, водопроводных трубах или просто в бытовой посуде для питья и использована для повседневных нужд. Отношения же по поводу «водных ресурсов», т.е. воды, находящейся в окружающей среде и сосредоточенной в водных объектах, регулируются водным законодательством. Вода, хотя и находящаяся в окружающей среде, например влага в атмосфере, не сосредоточенная в водных объектах, не является предметом регулирования водного законодательства. Сток воды, находящийся непосредственно в окружающей среде, но пока он не сформировал водного объекта, его рассеянная в природе вода не образует предмета водного законодательства. Таким образом, водный ресурс, забранный из водного объекта, уже не является объектом водных отношений.

Отношения, связанные с использованием воды, забранной из водного объекта, регулируются гражданским законодательством, как и всякие предметы, вещи, находящиеся в товарном обороте.

По новому Водным кодексом РФ определено понятие «водный объект». Оно определяется как водное пространство в пределах естественных, искусственных или условных границ, природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод, в котором имеет характерные формы распространения и черты водного режима, занесенный в Государственный водный реестр. В соответствии с новым Водным кодексом понятие «водный объект» — основное понятие ВК РФ. Из приведенного понятия видно, что под водным объектом понимается прежде всего водное пространство, служащее территориально-

производственным базисом для его использования. При этом новым является определение границ водного объекта, которые подразделяются на естественные, искусственные и условные. Береговая линия (граница водного объекта) определяется: 1) для моря — по постоянному уровню воды, а в случае периодического изменения уровня воды — по линии максимального отлива; 2) озера, реки, ручья, канала, обводненного карьера — по среднесуточному уровню вод в период, когда они не покрыты льдом; 3) водохранилища, пруда — по нормальному подпорному уровню воды; 4) болота — по границе нулевой глубины торфяной залежи.

В понятие «водный объект» в свете нового ВК РФ включаются как природные, так и искусственные водоемы, и водотоки или иные объекты. Примечательно то, что в ранее существующем законодательстве не было дано определение водного объекта как пространственного базиса. Некоторые искусственно созданные водоемы не признавались водными объектами. Например, каналы, которые по новому ВК РФ признаются водными объектами. В советское время каналы также полностью относились к водным объектам. В соответствии с ВК РФ 1995 г. к поверхностным водным объектам относились лишь каналы «межбассейнового перераспределения и комплексного использования водных ресурсов» (ст. 10). Отсюда логически вытекало, что оросительные (иригационные), и тем более, осушительные каналы, а также многие каналы, служащие для обводнения отгонных пастбищ, водными объектами, не признаются.

В новом ВК РФ все каналы являются водными объектами. Это распространяется на каналы, ранее являющиеся водохозяйственными сооружениями. Однако неясен правовой режим каналов, расположенных на территории земельных участков, принадлежащих юридическим и физическим лицам на праве частной собственности и используемые для орошения, обводнения, водоснабжения и т.д.

Водный объект характеризуется как постоянное или временное сосредоточение вод, имеющее типичные формы распространения и черты водного режима. Водный режим — изменение во времени уровней, расхода и объема воды в водном объекте. Между тем правильней говорить не о сосредоточении вод, а о запасе воды, или сосредоточении воды — водного ресурса. Таким образом, понятие «водный» режим не устанавливает минимума водных масс, которые образуют водные объекты. В разных регионах и климатических зонах хозяйственная и иная ценность скоплений одинакового объема воды может быть далеко не одинаковой. В более же северных районах, где много постоянных водоемов, хозяйственная ценность пересыхающих мелководий может быть минимальной. Они рассматриваются как объекты для осушения. В понятие водного объекта не входит погруженная, плавающая и донная растительность, водная живность, микроорганизмы, а также наносы. Отсюда вытекает, что владелец или пользователь водного объекта может претендовать, на то, чтобы никто не препятствовал естественному пополнению водных масс в этом объекте и не проводил самовольных работ, приводящих к нарушению целостности его берегов. Земельное, лесное и законодательство об охране окружающей среды предусматривают ряд норм, о том, чтобы в

водные объекты не попадал загрязненный сток и чтобы берега рек, озер и других водоемов не подвергались разрушению.

Статья 1 ВК РФ 1995 г. числе водных объектов называла «обособленный водный объект». Терминологически под ним понимались залитые водой карьеры и пруды — копани. Близки к ним были естественные впадины, заполненные водой, а также пруды на ручьях с небольшими скоростями течения. Поскольку такие водные объекты вмещались в рамки одного землепользования, они принадлежали тому, кто владел соответствующим земельным участком на праве частной собственности. Водоем такого типа являлся принадлежностью соответствующего земельного владения, его правовой режим во многом зависел от правового режима земельного владения (ст. 5 ВК РФ 1995 г.).

По новому ВК РФ обособленные водные объекты исключены. В п. 2 ст. 5 нового ВК РФ к поверхностным водным объектам относят моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и др.), водотоки (реки, ручьи, каналы), водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища), болота, природные выходы подземных вод (родники, гейзеры), ледники, снежники.

Таким образом, вместо обособленного водного объекта в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица предполагаются только пруды, и обводненные карьеры, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности соответственно субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, если иное не

установлено федеральными законами. Понятие «обособленный водный объект» заменяется понятиями «пруд и обводненный карьер». Однако не ясно, что такое обводненный карьер или пруд. Есть опасность, что в условиях формирования нового водного реестра определенная часть озер может быть причислена к прудам и обводненным карьерам. До настоящего времени неясны критерии отнесения прудов и обводненных карьеров к водным объектам. Это может неблагоприятно сказаться на некоторых прежних видах охраны и пользования водоемом: от рекреации до водопоя скота и от забора воды до охраны дикой фауны. При закреплении земель в частную собственность во многих районах России учитывают, входят эти земли или их части в водоохранные зоны. В положительном случае на новых собственников накладываются необходимые ограничения. Но водоохранные зоны предусматриваются, как правило, в отношении текущих вод. Для замкнутых водоемов, о которых идет речь, таких зон не существует. Таким образом, необходимость рассмотрения вопроса об ограничении каких-то видов деятельности собственника не возникает. Необходимо сохранить целевое назначение, которое фактически выполнял водоем до его перехода в частные руки.

ВК РФ включает понятие «дренажные воды». Это воды, отвод которых осуществляется дренажными сооружениями для сброса в водные объекты. Сброс воды в водные объекты является одним из видов водопользования еще с советских времен. Естественно, что такого рода вода требует определенного регулирования, поскольку непосредственно влияет на количественную и качественную составляющую водного объекта — водный ресурс.

Понятие «водопользование» получило в Водном кодексе РФ единое толкование. Использование водных объектов (водопользование) — использование различными способами водных объектов для удовлетворения потребностей Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, физических лиц, юридических лиц, а водопользователь — физическое лицо или юридическое лицо, которым предоставлено право пользования водным объектом.

В настоящее время в ВК РФ определены как понятия «водопользование», так и понятие «водопотребление». Понятие «водопользование» в ст. 1 фактически приводится дважды: сначала как бы в общем виде, а затем в его специфическом значении, связанном с понятием «водопотребление». Понятие «водопотребление» основано на широко распространенной практике, когда в роли посредника выступает специализированная водохозяйственная организация, которая сама в воде не нуждается, а забирает ее из водоема или реки лишь для того, чтобы передать потребителям.

Из нового Водного кодекса РФ исключено понятие «водохозяйственные объекты», которые на практике имеют и другие названия — «водохозяйственные сооружения», «гидротехнические сооружения». Водный кодекс ввел более широкое понятие «водохозяйственная система» как комплекс гидротехнических сооружений, предназначенных для обеспечения рационального использования и охраны водных ресурсов. Водохозяйственная система непосредственно взаимодействует с водным объектом. Это подчеркивается и в одном из принципов водного законодательства

определяющем, что основа регулирования отношений в области использования и охраны водных объектов исходит из взаимосвязи водных объектов и гидротехнических сооружений, образующих водохозяйственную систему. Водохозяйственные системы могут находиться в государственной, муниципальной, частной собственности, принадлежать предприятиям различных отраслей и производств, которые используют их как для своих нужд, так и в интересах третьих лиц. Если водохозяйственные системы эксплуатируются только для удовлетворения нужд третьих лиц, то мы имеем дело с водохозяйственными организациями. Таковыми, например, являются водохозяйственные организации, обеспечивающие водоснабжение населения населенных пунктов. Нередко определенным предприятиям, например сельскохозяйственным предприятиям, нет необходимости создавать специальную водохозяйственную организацию, так как любое из этих предприятий может само непосредственно обеспечить эксплуатацию гидротехнических сооружений и устройств. Таким образом, правовой режим водохозяйственных систем имеет в большей степени гражданско-правовое содержание. Тем не менее оно входит в терминологию водных отношений, учитывая их взаимосвязь с водными объектами.

Существует определенная сложность в соотношении понятий «канал» и «водохранилище» с понятием «водохозяйственная система». Водохранилища призваны обеспечить комплексное, многостороннее использование водных ресурсов признаны в новом Водном кодексе РФ как водные объекты. Водные ресурсы водохранилищ

используются для различных нужд: выработки электроэнергии на ГЭС, водоснабжения и орошения, содействия судоходству, рыбному и охотничьему хозяйству, рекреации, борьбе с наводнениями. При проектировании водохранилищ ГЭС выделяет их как особый объект капитального строительства, имеющий отдельную от гидроузла (и от ГЭС) стоимость. Таким образом, в ходе эксплуатации создаваемых водохранилищ статус водохозяйственной системы утрачивается, и они согласно новому Водному кодексу РФ являются водными объектами, а эксплуатирующая водохранилище ГЭС в соответствии с ВК РФ становится водопользователем. В ст. 1 ВК РФ 1995 г. использовалось понятие «вредное воздействие вод», которое включало в себя так называемые природные процессы, приближающиеся к стихийным бедствиям, когда соединенное воздействие воды и льда разрушает берега рек, береговые строения и сооружения, сносит мосты, вызывает наводнения. Борьба с особо опасными ледовыми явлениями должна производиться в рамках чрезвычайных ситуаций. Исходя из этого, принимаются меры защиты и спасения при сильных наводнениях. В качестве примеров вредного воздействия вод назывались — затопление и подтопление (земель, сооружений). В настоящее время ВК РФ предусматривает термин «негативное воздействие вод». К нему относится затопление, подтопление, разрушение берегов водных объектов, заболачивание и другое негативное воздействие на определенные территории и объекты. Следует иметь в виду, что эти процессы могут быть не только стихийными, но и могут быть вызваны действиями человека по изменению водного режима водных объектов. В последнем случае

инициатор работ должен нести гражданскую и иную ответственность, если его действия нанесли ущерб земле, строениям, движимому имуществу. Некоторые водохозяйственные проекты, например создание водохранилищ, причиняют существенный ущерб земле и другим объектам ради получения водных ресурсов. При этом наблюдаются иные вредные воздействия накапливаемых вод, в частности берегообрушение, которое вызывается штормовыми волнами. Вредное воздействие вод может иметь место не только выше, но и ниже воздвигаемых плотин. В зимний период через турбины ГЭС пропускаются повышенные объемы воды, накопленные в их водохранилищах. Нередко это вызывает зимние наводнения в нижних бьефах, от чего нарушаются ледовые дороги и переправы, смываются оставленные на лугах стога сена и т.д. Если к ст. 1, ст. 117 ВК РФ 1995 г. к видам вредного воздействия вод относилось заболачивание и засоление земель, эрозия почв, образование оврагов, оползней, селевых потоков «и других явлений», то негативное воздействие вод — затопление, подтопление, разрушение берегов водных объектов, заболачивание и другое негативное воздействие на определенные территории и объекты. Засоление земель, эрозия почв, заболачивание во многом регулируются земельным законодательством. Меры по защите земель и строений от вредного воздействия вод могут осуществляться в соответствии с надлежаще утвержденными проектами. Эти проекты принимают во внимание побочные последствия защитных мер. Большое значение приобретает защита от разрушения берегов. Защита от размыва участка берега не должна усиливать размывов в других местах. По этой причине закон

не поощряет самовольных действий на водных объектах и в их непосредственном окружении, даже если они направлены на защиту имущества от вредного воздействия вод. Меры по борьбе с наводнениями включают отказ от застройки территорий, подвергающихся затоплению, или же проведение работ, которые делают эти территории более безопасными (например, намыв грунта выше уровня затопления). Такие меры предусматриваются строительными нормами и правилами.

Новым ВК РФ определены понятия «речной бассейн» и «водохозяйственный участок». Речной бассейн — территория, поверхностный сток вод, откуда через связанные водоемы и водотоки стекает в море или озеро. Получается, что в соответствии с этим определением, например, озеро Байкал (не впадающее в озеро или море) не имеет своего бассейна? Например, в Рамочной водной директиве ЕС (N 2000/60/ЕС от 23.10.2000) «речной бассейн» (частный случай «бассейна водного объекта») определяется как «территория земли, с которой весь поверхностный поток течет через ряд ручьев, рек и, возможно, озер в море при устье или дельте одной реки» (Статья 2, Определения, п. 13). Еще более понятно и просто этот термин определялся в Советском энциклопедическом словаре: «...бассейн речной — часть земной поверхности, с которой сток воды поступает в речную систему»¹¹³. На наш взгляд, происходит сужение понятие «водный бассейн». Необходимо говорить о «бассейне водного объекта» как о водосборной территории, включающей гидравлически связанные поверхностные водные объекты.

¹¹³ Советский энциклопедический словарь. М., 1983.

Водохозяйственный участок — часть речного бассейна с определенными водохозяйственными характеристиками, позволяющими установить лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и другие параметры водопользования. ВК РФ вносит новые подходы в бассейновый принцип управления водными объектами в Российской Федерации. Созданы 20 бассейновых округов. Вводятся соответствующие единицы управления — это водохозяйственные участки, речные бассейны, бассейновые округа. Деятельность бассейновых органов непосредственно связана с разработкой схем комплексного использования вод. Статья 33 ВК РФ определяет, что схемы комплексного использования и охраны водных объектов включают систематизированные материалы о состоянии водных объектов и их использовании и являются основой осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов в пределах границ речных бассейнов.

Между тем в терминологии остается множество неясностей и противоречий. Например, в определении ряда понятий водного законодательства, таких, как «акватория», «дренажные воды», «сточные воды», «водозабор».

Определенную сложность представляет понятие сточных вод, стекающих с водосборной площади в водные объекты. Сточные воды могут иметь различное происхождение, сельскохозяйственное, промышленное и т.д. Сточные воды могут формироваться и непосредственно в окружающей природной среде и не сформируют водного объекта; между тем сточные воды могут являться и водным ресурсом, существенным образом влияя на качественное и

количественное состояние вод, в определенных случаях оказывать вредное воздействие. В связи с этим оно подпадает под общее понятие «воды» как его составляющее — водный ресурс.

Подразделение вод на поверхностные и подземные имеет большое правовое значение, но не влияет на понятийный аппарат водного права, поскольку раскрывает классификацию водных объектов. Если использование поверхностных водных ресурсов водного объекта регулируется исключительно водным законодательством, то отношения по поводу использования подземных вод в новых условиях регулируются только законодательством о недрах.

Остается актуальным вопрос о каналах и водохранилищах. В прежде действовавшем водном законодательстве каналы относились к водным объектам. Согласно ВК РФ 1995 г. к поверхностным водным объектам относились лишь каналы «межбассейнового перераспределения и комплексного использования водных ресурсов» (ст. 10). Новый Водный кодекс РФ определяет любые каналы как водные объекты. Между тем отношения, связанные с использованием воды, изъятой из водных объектов, регламентируются гражданским и иным законодательством РФ. Отсюда логически вытекает, что оросительные (ирригационные), а тем более осушительные каналы, а также многие каналы, служащие для обводнения отгонных пастбищ, водными объектами не признаются. Тем самым нормы водного законодательства напрямую к ним не относятся. Но можно ли считать эти каналы водохозяйственными системами? Прямого ответа на этот вопрос в новом ВК РФ нет, а значит, этот непростой вопрос требует дополнительного анализа. На практике указанные противоречия

приводят к тому, что каналы и водохранилища как часть водохозяйственных систем начинают предоставляться в аренду.

Проблемы будут возникать и в связи с признанием прудов и обводненных карьеров водными объектами. Поскольку такие водные объекты вмещаются в рамки одного землепользования, они принадлежат тому, кто владеет соответствующим земельным массивом (участком). Водоем такого типа является принадлежностью соответствующего земельного владения; его правовой режим во многом зависит от правового режима земельного владения. В настоящее время к подобным объектам должно быть усиленное внимание в связи с продолжающейся приватизацией сельскохозяйственных и некоторых других земель. Если раньше озеро или пруд были принадлежностью крупного земельного массива, то теперь они оказываются в пределах гораздо меньшего участка. Это может неблагоприятно сказаться на некоторых прежних видах охраны и пользования водоемом: от рекреации до водопоя скота и от забора воды до охраны дикой фауны. Поэтому предполагается, что пруды и обводненные карьеры, находящиеся в общем пользовании, не могут находиться в частной собственности.

Определенное противоречие существует и в связи с толкованием понятия «водные ресурсы». Понятие «водный ресурс» выступает больше как составляющая «водного объекта», «масса воды», обладающий количественными и качественными характеристиками, играющими важную роль в обеспечении различных видов водопользования. Между тем водный баланс — баланс используемых водных ресурсов, заключенных в водном объекте, показывающий

реальное состояние водного объекта. Понятие «водный ресурс» непосредственно связано с понятием «водопользование», имеющим частноправовое содержание. Водные ресурсы находятся в водном объекте и могут быть как используемыми, так и неиспользуемыми природными запасами воды. Водный кодекс употребляет это понятие во всех необходимых случаях, когда речь идет о водных богатствах страны, субъектов РФ, о планировании их рационального использования, об охране и других проблемах хозяйственной эксплуатации водных объектов. Вместе и тем в новом ВК РФ не устанавливается минимум воды, водных масс, которые образуют водные объекты. Это объясняется тем, что в разных регионах и климатических зонах хозяйственная и иная ценность скоплений одинакового объема воды может быть далеко не одинаковой. Существует противоречие и в соотношении понятий «водопользование» и «водопотребление». Предполагается, что водопотребитель — это граждане и юридические лица, получающие воду от «водопользователя» — водохозяйственной организации, осуществляющей водозабор из водного объекта. Это схема широко распространена на практике, но не имеет правового содержания, поскольку как водохозяйственная организация, которая забирает воду из водоема, так и конечный потребитель воды — все это водопользователи. В водохозяйственной литературе иногда предлагается другой критерий для разграничения водопользователя и водопотребителя. Согласно ему первый пользуется водой, не забирая ее из водоема или водотока, тогда как второй предварительно выполняет работы по ее отводу. В отношении потребителей вводится

дополнительный классифицирующий признак: возвращают они использованную воду в водоем или нет. В последнем случае применяется термин «безвозвратное потребление». Многие виды потребления воды (в отличие от «пользования» ею) находят отражение в статистическом учете. Все промышленные предприятия обязаны платить за отвод воды и ее потребление; при этом ставки оплаты за безвозвратное потребление обычно выше. Юридически такое разделение вряд ли оправдано, поскольку как водопользователи, так и водопотребители осуществляют одни и те же права и обязанности. Поэтому в новом Водном кодексе РФ понятие «водопотребление», на мой взгляд, не имеет водно-правового содержания.

Определенные проблемы возникают и с понятием «водохозяйственная система». На практике ими называют водохозяйственные сооружения, гидротехнические сооружения, непосредственно связаны с водным объектом, влияют на состояние вод. Они могут иметь как публично-правовое, так и частноправовое содержание, в зависимости от того, кто их построил и эксплуатирует, или кому они принадлежат на праве собственности. Водохозяйственные системы могут принадлежать предприятиям различных отраслей и производств как государственным, так и различным формам собственности (промышленным предприятиям, фермерским хозяйствам, сельскохозяйственным предприятиям, в том числе кооперативам, товариществам и др.), которые используют их как для своих нужд, так и в интересах третьих лиц. Если водохозяйственные системы эксплуатируются только для удовлетворения нужд третьих лиц, то мы

имеем дело с водохозяйственной организацией. Таковыми, например, являются водохозяйственные организации, обеспечивающие водоснабжение населения крупного населенного пункта. Сельскохозяйственному предприятию, крестьянскому (фермерскому) хозяйству нет необходимости создавать специальную водохозяйственную организацию, так как любое из этих предприятий может само непосредственно обеспечить эксплуатацию имеющегося в его владении водного объекта, назначив лиц, ответственных за состояние использования и охраны данного водного объекта, и имеющихся при нем гидротехнических сооружений и устройств.

Таким образом, правовой режим водохозяйственных систем будет различаться в зависимости от того, обслуживают они нужды своих владельцев, или же их эксплуатация имеет публичный характер.

Сложной водохозяйственной системой по своему назначению и правовому положению являются водохранилища, призванные обеспечить использование водных ресурсов в различных целях. Нередко запасенная в водохранилищах вода используется одновременно для выработки электроэнергии, для водоснабжения и орошения, содействия судоходству, рыбному и охотничьему хозяйству, рекреации, борьбе с наводнениями. Организация, эксплуатирующая запасенную в водохранилище воду, не считается ее владельцем и не отвечает за ее качество. Однако водохранилища признаны новым ВК РФ «водными объектами», а их земельные площади переводятся в земли водного фонда — за которые никто не отвечает. Это не способствует обвалованию и осушению мелководий, освоению водохранилищ для иных нужд, нежели они созданы

(например, для нужд охотничьего хозяйства). Создание водохранилищ нередко ассоциируется с созданием гидроузла, поэтому водохранилище перестает быть в качестве самостоятельного водного объекта, выступая как часть большого гидротехнического сооружения. Отсюда естественная тенденция передать полностью водохранилища в аренду одному арендатору, несмотря на комплексное многоцелевое его использование.

Особый правовой статус водохранилищ как водохозяйственных систем требует особого подхода. Естественно, что такой статус должен быть публично-правовым. Между тем состояние водохозяйственных систем должно охватываться мониторингом водных объектов. В этом проявляется их публично-правовой статус как водного объекта. Что касается идентификации владельцев водохозяйственных систем, то эта задача должна решаться в рамках государственного реестра водохозяйственных систем, который фиксирует принадлежность водохозяйственных систем определенному собственнику. Публичный характер понятия «водохозяйственные системы» проявляется также в том, что они могут быть источниками повышенной опасности. А это значит, что их владельцы могут быть привлечены к уголовной и имущественной ответственности в случае аварии и причинения ущерба (третьим лицам), даже при отсутствии вины с их стороны.

Изучение основных терминов, названий, наименований, понятий и определений, известных водному законодательству, позволяет сделать ряд выводов. К настоящему времени понятийный аппарат водного законодательства не является устоявшимся, отсутствует

единообразии, как в понимании, так и использовании его элементов в законодательстве, научной и учебной литературе, что является его основной проблемой.

Как мы считаем, работа над терминологией водного права должна быть продолжена.

2.2. Понятие водного права. Водное право определяется как самостоятельная отрасль права при наличии трех факторов : предмета — что регулируется, метода — как регулируется и наличия кодификационных актов — чем регулируется¹¹⁴.

Термин «водное право» берет свое начало с момента первой кодификации водного законодательства, проводившейся в 1970-е гг. Именно в это время сформировалось водное законодательство, и понятие «водное право» вошло в современную юридическую терминологию, где оно стало привычным, традиционным наименованием одной из отраслей права наряду с земельным, горным, лесным и др.

Водное право формировалось как публичное право, поскольку было призвано регулировать взаимоотношения, связанные с правовым регулированием и правовым режимом водных объектов, которые находились в исключительной государственной собственности. В наибольшей степени понятие «воды» (водные объекты) стало исходным, системообразующим и господствующим в теории водного права. Такой подход соответствовал выработанному еще в 1930-х гг. советской теоретической школой взгляду на предметный критерий

¹¹⁴ См.: Лившиц Р.З. Современная теория права: Краткий очерк. М., 1992. С. 51–52.

разграничения права на отрасли, сводящийся к объекту правового регулирования.

Тем не менее, по признанию многих теоретиков, этот критерий имел слабые стороны, вносил неопределенность и в целом являлся недостаточным¹¹⁵. Главным критерием для целей разграничения правовых норм на отрасли права является наряду с единством предмета следует признать и наличие специфического метода и свойственных ему правовых средств.

С развитием рыночных отношений, многообразия форм собственности на водные ресурсы и водные объекты, спецификой водного права все больше становится использование публично- и частноправового методов. Водное право начинает рассматриваться как право, регулирующее как имущественные, так и неимущественные водные отношения.

Такие взаимоотношения возникают, как правило, по воле их участников, которые сами определяют и содержание своих взаимосвязей, и даже последствия их прекращения или изменения. Физические и юридические лица самостоятельно решают, вступать им или не вступать, например, в те или иные договорные отношения и на каких условиях; они вольны защищать свое имущество или отказаться от его защиты в конкретной ситуации; они вправе предъявить требование о судебной защите своих прав (иск) или не делать этого и т.д.

¹¹⁵ См.: Алексеев С.С. Правовые средства постановки проблемы, понятие классификации? // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 13.

Водное право наряду с публично-правовыми началами отражает частноправовую сферу с присущими ей равенством и самостоятельностью участников, неприкосновенностью их частной собственности, свободой договора, независимой судебной защиты нарушенных прав и интересов водопользователей. Таким образом, частное право отменило публично-правовые основы системы водного права, а дополнило их положениями, исходящими из гражданского (частного) права.

Деление водного права на частное и публичное покоится на принципиальном различии частных и публичных интересов. Соотношение и разграничение водного частного и водного публичного права представляется непростой проблемой. Дело в том, что в сфере частного права законодатель нередко вынужден использовать общеобязательные, императивные правила, в том числе запреты, по использованию и охране вод, не ограничивая самостоятельность и инициативу участников регулируемых водных отношений. Например, существует обязанность государственной регистрации договоров водопользования или сделок с земельным участком и расположенным на нем прудом или обводненным карьером, отсутствие которой влечет и отсутствие соответствующего юридического результата (возникновения юридического лица или появления, прекращения или изменения прав).

В сфере публичного права применяется судебный и арбитражный порядок защиты, что свойственно частноправовому регулированию.

Однако наличие таких правил не устраняет необходимости установления четкого различения частного и публичного водного права,

ибо отношения, включаемые в ту или другую сферу, приобретают различный правовой режим. Попытки выявить критерии разграничения этих сфер предпринимались как отечественными, так и зарубежными учеными-юристами на протяжении не одного века¹¹⁶.

Очевидно, что различие заключается в характере и способах воздействия права на регулируемые водные отношения, обусловленные самой природой последних. Ясно, например, что отношения в области государственного управления и контроля использования и охраны водных объектов и их водных ресурсов не могут строиться на принципах свободы и самостоятельности участников, ибо по самому своему характеру требуют централизованного воздействия специально уполномоченного государственного органа и иерархической подчиненности участников. Но ясно и то, что многие отношения, складывающиеся в экономике, и прежде всего отношения водопользования, напротив, нуждаются в предоставлении их участникам свободы (хотя, разумеется, не безграничной), стимулирующей их инициативу и предприимчивость в области использования и охраны водных ресурсов, добытых из водного объекта. Таким институтом является право водопользования, предусматривающее договорные отношения в различных сферах водопользования (промышленном, сельскохозяйственном и т.д.).

Следует подчеркнуть, что и по существу необходимое в ряде случаев взаимовлияние и взаимодействие частного и публичного права не ведет к смешению этих двух принципиально различных подходов.

¹¹⁶ См., например: Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. Пг., 1917. С. 7–19; Черепих Б.Б. К вопросу о частном и публичном праве. Иркутск, 1926; М., 1994.

Так, водное право, относящееся к публично-правовой сфере, под воздействием частноправовых начал резко усиливает состязательный характер во взаимоотношениях спорах между предпринимателями, широко допуская здесь также применение третейской (негосударственной) формы разбирательства. Однако в целом процессуальный порядок, безусловно, сохраняет присущий ему публично-правовой характер. Частное и публичное в водном праве во всех развитых правовых порядках продолжают существовать как две самостоятельные, независимые ветви правового регулирования, как два различных типа правового воздействия на общественные отношения. Частное (водное) право составляет правовой порядок, основанный на рыночной организации водного хозяйства. История показывает, что основные частноправовые начала, например, неприкосновенность собственности или свобода договоров, практически нигде и никогда не действовали в чистом виде, подвергаясь по необходимости тем или иным ограничениям.

По степени, характеру этих ограничений можно различать виды или типы правовых систем.

В русском праве существовали ограничения права собственности на воды и права водопользования с позиции общего¹¹⁷. Интересно, однако, что даже при самых жестких ограничениях сфера частного права, а именно право водопользования никогда не исчезала полностью, ибо во всякой известной цивилизации невозможно было

¹¹⁷ См.: Калиниченко Т.Г. Исторические предпосылки развития публичных и частных начал в водных отношениях // Право и государство. 2005. № 7.

совершенно исключить использование воды как водного ресурса для различных целей.

Водное право в частноправовом смысле регулирует прежде всего различные отношения по принадлежности или использованию водных ресурсов водных объектов, основанной на юридическом равенстве участников, автономии их воли и их имущественной самостоятельности (обособленности). Водные отношения могут и не основываться на указанных признаках, например, отношения по формированию платежей в казну государственного бюджета, путем взимания налогов или уплаты штрафа за правонарушение в сфере водного законодательства. В этих случаях между участниками существуют отношения не равенства, а власти и подчинения, исключающие автономию воли (т.е. усмотрение) самих сторон. Такого рода отношения, основанные на властном подчинении одной стороны другой, например налоговые и другие финансовые отношения, составляют предмет регулирования водного (публичного) права, которые имеют комплексный характер и соотносятся с административным и финансовым правом. Если, например, по договору водопользования государство в лице специально уполномоченного органа требует от юридических и физических лиц платы за воду по договору, то это требование основано на том, что физическое или юридическое лицо при заключении договора сами согласились на соответствующие условия. Если же одна из сторон нарушает условия заключенного договора, то возникший конфликт может быть разрешен либо опять-таки по их взаимному соглашению,

либо по решению не заинтересованной в исходе спора третьей стороны — суда.

Если же деньги изымаются у физического лица и юридического лица в качестве водного налога, то никакого его согласия на это никто не требовал и не требует, и осуществление такого изъятия проводит само государство без обращения в суд даже в случае конфликта. Таким образом, участники водных частноправовых отношений, свободно участвуют в водном обороте, на свой риск и под собственную ответственность. Они также должны сами решать, осуществлять ли принадлежащие им права, включая и право на предъявление каких-либо имущественных требований через суд.

Наконец, участники водных частноправовых отношений должны быть имущественно самостоятельны. Они являются пользователями водных ресурсов, водного объекта либо самого водного объекта и отвечают по своим обязательствам перед другими участниками оборота их водопользователями. В сферу водного частного права входят и некоторые неимущественные отношения. С позиций учения о частном праве водное право следует определить как отрасль права, регулирующую частные (имущественные и неимущественные) взаимоотношения граждан, а также созданных ими юридических лиц, формирующиеся по инициативе их участников и преследующие цели удовлетворения их собственных (частных) интересов по поводу водных объектов и их водных ресурсов. В этом и состоят принципиальные различия в использовании частноправового и публично-правового методов в водном праве.

Публично-правовой метод преобладает властно-организационными, принудительными началами, связанными с осуществлением государственных и общественных (публичных) интересов. Частноправовой подход связан с инициативой и самостоятельностью участников хозяйственной деятельности, реализующих свои собственные (частные) интересы. Между тем в регулировании водных отношений каждый из этих подходов имеет свои достоинства и недостатки, а потому почти никогда не будет использоваться «в чистом виде».

Так, при чрезвычайных ситуациях и экологических бедствиях на водных объектах не обойтись без резкого усиления публично-правовых начал. Вместе с тем частноправовые начала неизбежно приходится ограничивать с целью защиты прав водопользователей. Проблема, следовательно, состоит не в разрешении или исключении вмешательства государства в процессы водопользования, а в ограничении этого вмешательства, в установлении законом его четких рамок и форм.

В отечественной правовой системе водное право всегда было публичным. В советское время после отказа от деления права на публичное и частное «на стыке» гражданского и административного права возникли земельное, водное, горное, лесное и другие отрасли права. Возвращение к классическим основам правовой системы, базирующейся на принципиальном различии публичного и частного права, потребовало не только отказа от огосударственной экономики в водном праве, но и переоценки правовой природы смежных с водным правом отраслей права.

В условиях становления рыночной экономики происходит внедрение частноправовых отношений, ранее входивших в публично-правовую сферу. Так, после отказа от исключительной собственности государства на воды (водные объекты) и от разрешений на специальное водопользование пришли сделки земельными участками и с размещенными на них водными объектами (прудами и обводненными карьерами) и договора водопользования, которые стали предметом частноправового регулирования. Однако они не вышли из предмета водного права, поскольку основываются на публично-правовом характере определения правового режима различных видов водопользования, целевом назначении использования водных ресурсов водного объекта, требованиях природоохранного характера, ограничениях по использованию водных ресурсов и т.п. Иначе говоря, в этой части водное право является публично-правовым.

Водное право само подвергается известной систематизации (дифференциации), причем его система одновременно входит в общую систему публичного и частного права. Базу такой дифференциации составляет выделение основных, общих для всей отрасли положений — Общей части.

Общая часть водного права включает основные положения о понятии, возникновении, осуществлении и защите прав, субъектах и объектах водного права, правоотношениях, праве собственности, управлении в области использования и охраны вод, защиты водных прав, ответственности. Она имеет важное системообразующее, теоретическое и практическое значение.

Публичное водное право регулирует отношения, связанные с объектами и с субъектами водных отношений. К ним относятся право государственной собственности, управление водными объектами, установление правовых основ использования, охраны, восстановления водных объектов и их водных ресурсов, а также предупреждения и ликвидации последствий вредного воздействия водных объектов, вызываемых природными и техногенными явлениями (причинами), водный налог и плата за охрану и восстановление водных объектов.

Частное водное право, определяет принадлежность водных объектов к различного рода собственникам водных объектов и водных ресурсов, обязательственное водное право, оформляющее отношения по оборота водных ресурсов в результате водопользования. Обязательственное право в свою очередь разделяется на подотрасли договорного и деликтного права. Договорные обязательства далее дифференцируются на группы обязательств по отчуждению водных объектов, право водопользования, купле-продаже водных ресурсов. Деликтное водное право, регулирует переход прав водопользования или собственности на водные объекты и их водные ресурсы в случае смерти граждан и реорганизации юридических лиц к другим лицам. Они в свою очередь делятся на институты, такие как права собственности на водные объекты и права собственности на водные ресурсы, ограничения прав собственности на водные объекты и водные ресурсы и право водопользования, правовые способы защиты, институты отдельных договорных обязательств (водопользования). Институты разделяются на субинституты, которые сохраняют единство предмета водного права. Например, институт договоров

водопользования, охватывают отделы — виды договоров водопользования (договора на отдельные виды права водопользования (сельскохозяйственное, промышленное и т.д.).

Сочетание предмета и метода с наличием кодификационного акта составляет совокупность правоотношений объединяющих отрасль водного права и определяется как совокупность правовых норм, регулирующих водные отношения. Обособление водного права от других отраслей определяется спецификой водных отношений.

Специфика эта уже не определяется субъектным составом права собственности на водные объекты и водные ресурсы. Водные объекты водные ресурсы как объекты водного права могут быть объектами регулирования разных отраслей в зависимости от целей и характера регулирования. Вода выступает как объект субъективных гражданских прав, в частности прав на водные объекты (пруды и обводненные карьеры), относимые недвижимым вещам (ст. 130 ГК РФ) и прав на водные ресурсы, находящиеся в водных объектах. Следует обратить внимание на то, что водные объекты (пруды и обводненные карьеры) объявлены недвижимым имуществом. Это же провозглашено в Гражданском кодексе Российской Федерации. Одновременно водный объект — часть земельного участка, несмотря на то, он является самостоятельным имуществом как дом, сарай или иное сооружение капитально типа и его правовой режим увязывается с правовым режимом земельного участка.

В ВК РФ так определяются отношения, регулируемые водным законодательством: это отношения по использованию и охране водных ресурсов. Из анализа норм ВК РФ также вытекает, что водные

отношения включают не только так называемые имущественные отношения, т.е. отношения по поводу владения, пользования и распоряжения водными ресурсами, но и отношения в сфере государственного управления водными ресурсами, когда вода, сохраняя свое качество ресурса и являясь одновременно основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, выступает объектом управленческих отношений в области использования и охраны вод, ведению водного реестра, государственному контролю и т.д.

На основании сказанного можно сделать вывод, что водные отношения — это не только связанные с их государственным управлением и охраной водных ресурсов, заключенных в водных объектах, — публичные отношения, но и отношения владения, пользования и распоряжения водными объектами и водным ресурсом — частные отношения.

В ВК РФ объекты водных отношений разделяются на следующие виды: а) вода, заключенная в водный объект, выступает как природный объект, являющийся пространственным базисом и б) как запас воды — водный ресурс — экономическая категория, товар. При этом в новом Водном кодексе РФ содержится определение только водного объекта.

Большое значение в определении понятия водного права играет изучение структуры кодификационных актов, т.е. Водного кодекса РФ с позиций водного права и его развития при применении публично- и частноправовых методов. Внутренняя форма Водного кодекса РФ, т.е. его структура, разделение на Общую и Особенную части,

разбивку на отдельные разделы и главы, должна соответствовать сложившимся в науке водного права передовым представлениям о водном праве как отрасли права и законодательства. В частности, представляется важным отражение водных объектов и водных ресурсов как объектов публично- и частноправовых водных отношений. Структура кодифицированного Водного кодекса РФ должна быть построена с учетом публично- и частноправового методов.

2.3. Объекты водного права. В советский период развития водного права в основе регулирования водных отношений лежал термин «водный объект» (воды). Понятие «водный объект» стало основой теории водного права, предметом правового регулирования водных отношений.

В новом ВК РФ водный объект характеризуется как сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима. Именно этот факт изменяет концепцию водного права. На смену традиционным представлениям о водных отношениях, основой которых являлось понятие водный объект, приходит понимание важности используемых в различных целях водных ресурсов, добываемых из водных объектов. Отношения, связанные с забором и сбросом воды, путем создания различного рода гидротехнических сооружений охватываются понятием «водопользование». Экономические реформы уже требуют использования запасов водных ресурсов, находящихся в водном объекте как экономической ценности, а качество и количество водных ресурсов становятся объектами интереса в водных отношениях. В

соответствии с водным законодательством к водам не относится вода, изъятая из водного объекта. Однако эта позиция не совсем верная. Изъятие воды (водного ресурса) для различных нужд является водопользованием, которое имеет водно-правовое содержание. Целевое назначение использования воды (водного ресурса) также играет важную роль. Отношения, связанные с использованием воды, уже изъятый и водного объекта регламентируются гражданским, санитарным и иным законодательством РФ. Не относится к объекту водных отношений та вода, которая, хотя находится в природной среде, но не представляет самостоятельного естественного материального блага, т.е. водного объекта или водного ресурса, а является структурным элементом других природных объектов (атмосферная влага, почвенная влага, вода, находящаяся в организмах растений и животных).

Под объектом водных правоотношений понимаются те явления (предметы) окружающего нас мира, на которые направлены субъективные юридические права и обязанности. Иными словами, объект водных отношений — это материальные блага, с одной стороны, вода, способная удовлетворять потребности различных субъектов. С другой — это водный объект как пространственный базис, индивидуализированный, географически определенный объект. В качестве объекта водного правоотношения рассматривается поведение людей по поводу воды. Нормы водного права характеризуются ими «не только как правила водных отношений, а также правила, относящиеся к статусу и деятельности субъектов (физических и юридических лиц) в соответствии с общими ин-

тересами государства. Например, вода (водный ресурс), находящийся в водном объекте, за исключением прудов и обводненных карьеров, предмет публичных водных отношений. Водный ресурс, находящийся в каналах и водохранилищах, неразрывен с природой и не изолирован от нее и не изъят из нее. Эти отношения связаны в основном с тем, в чьей собственности находится земельный участок, на котором расположена мелиоративная система. Вода, находящаяся в водохозяйственном сооружении и водопроводе, уже изъята из окружающей среды, и она подвергается различного рода фильтрации и очистке, поэтому утрачивает качество природного ресурса, становясь товаром. Такой водный ресурс является предметом как водных, так и гражданско-правовых отношений, за публично-правовыми изъятиями, установленными санитарным и экологическим законодательством. И, наконец, вода, сбрасываемая в водные объекты — сточная вода, объект как публичных, так и частных отношений.

Характеризуя водный ресурс как природный ресурс, большое значение приобретает свойство водного ресурса как потребляемого. В соответствии с новым Водным кодексом РФ водные ресурсы определяются как запасы поверхностных и подземных вод, находящиеся в водных объектах, которые используются, или могут быть использованы. Понятие «водный объект» определяется как сосредоточение воды на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющих границы, объем и черты водного режима. При этом поверхностная вода, заключенная в водных объектах, и земли, покрытые ими и сопряженные с ними (дно и берега водного объекта), рассматриваются как единый водный объект.

Возникает вопрос, если вода находится в окружающей природной среде (например, влага в атмосфере), но не сосредоточена в водных объектах, являются ли отношения по поводу ее водными. То же можно сказать о поверхностном стоке воды (водосборной площади). Сток воды находится непосредственно в окружающей среде, мог не сформировать водный объект, но его рассеянная в природе вода облечена в определенное русло, занимает определенную часть земельного участка и образует дно. Говорить о том, что эти отношения не образует предмета водного права неверно. Такая вода не создает водный объект, но в указанном случае они будут являться водными, происходит специальные процедуры, связанные с преодолением вредного воздействия вод. В понятие водного объекта не входит погруженная, плавающая и донная растительность, водная живность, микроорганизмы, а также наносы. Отсюда вытекает, что владелец или пользователь водного объекта может претендовать, на то, чтобы никто не препятствовал естественному пополнению водных ресурсов в водном объекте и не проводил самовольных работ, приводящих к нарушению целостности его берегов и т.д. В случае использования водного объекта права пользователя распространяются как на вещество воды, так и на землю, в которой эта вода сосредоточилась. Это означает, что в случае предоставления в пользование, какого либо сосредоточения воды, автоматически в пользование предоставляются дно и берега, в которых вода сосредоточилась, а не наоборот.

В юридической литературе ставится вопрос, до каких пределов водопользователи могут рассматривать дно и берега составными

частями поверхностных водных объектов и до каких пределов вмещающие горные породы могут признаваться частью единых водных объектов и объектами права водопользования. Земельное, лесное и экологическое законодательство предусматривают ряд норм, способствующих тому, чтобы в водные объекты не попадал загрязненный сток, и чтобы берега рек, озер и других водоемов не подвергались разрушению. Меры охраны водных объектов от загрязнения и засорения содержит и новый Водный кодекс. Земля в соответствии с земельным законодательством признается самостоятельным объектом правоотношений, а поэтому юридически не должна рассматриваться как составная часть недр, вод, лесов, атмосферного воздуха. Поэтому законодатель в Водном кодексе РФ провозгласил единство воды, земли и даже горных пород, в которых сосредоточилась вода, которые составляют понятие «водный объект». К водным объектам также относятся объекты искусственного происхождения или как их определяет Закон об охране окружающей среды природно-антропогенные и антропогенные объекты — например, каналы и водохранилища, имеющие целевое назначение. Будучи объектом права собственности, водные ресурсы, находящиеся в водных объектах такого рода, на практике, используемые в питьевом, промышленном и сельскохозяйственном водопользовании, никогда не теряли своих свойств товара, особенно, когда речь заходила о рациональном распределении водного ресурса между различными водопользователями. Таким образом, водный ресурс как товар, вещь, полностью не исключался из гражданского оборота. Признание водного ресурса вещью даже в условиях права

собственности государства отнюдь не исключало специфики понятия водного ресурса как объекта водных прав. В настоящее время в соответствии со ст. 130 ГК РФ к недвижимым вещам были отнесены специальные водные объекты — пруды и обводненные карьеры и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без соразмерного ущерба их назначению невозможно. Новый ВК РФ признал эти водные объекты недвижимым имуществом, объектами, являющимися составной частью земельного участка. Однако аналогично можно подходить и к вопросу, связанному с каналами и водохранилищами, и воде, в них заключенной.

Таким образом, понятие водный объект и его водный ресурс могут быть отдельными объектами регулирования разных отраслей в зависимости от целей и характера регулирования. Водный ресурс выступает как объект субъективных гражданских прав, в частности, прав на водные объекты — пруды и обводненные карьеры, относимые к недвижимым вещам (ст. 130 ГК РФ), и прав на водный ресурс, находящийся в водохозяйственных системах. Следует обратить внимание на то, что пруды и обводненные карьеры объявлены недвижимым имуществом. Примером могут служить различного рода пруды и обводненные карьеры, созданные для сбора талой, атмосферной воды. Такого рода водный объект пополняется водой, формируемой из атмосферных осадков и таяния снега в горах. Тем не менее он, являясь водным объектом, — самостоятельный предмет имущества такого, как дом, сарай или иное сооружение капитального типа, правовой режим которого неразрывно связан с правовым режимом земельного участка. Провозглашение прудов и обводненных

карьером недвижимым имуществом ставит вопрос о том, может ли водный объект (река, море, озеро, ручей, водоносный горизонт подземных вод) считаться недвижимым имуществом или имуществом вообще? В советском водном законодательстве предполагалось, что водные объекты и имущество — несовместимые категории. В настоящее время нет абсолютной границы в предметах правового регулирования водного и гражданского законодательства. Между отраслями российского законодательства есть постоянное взаимодействие, взаимное проникновение норм, принципов, способов регулирования, обусловленное потребностями жизни.

Водный кодекс РФ может регулировать имущественные отношения в той мере, в какой это необходимо для обеспечения рационального использования и эффективной охраны вод. Гражданское же законодательство должно регулировать водные отношения лишь в той мере, в какой это требуется для обеспечения оптимальных моделей имущественного оборота и связанной с этим эффективной защиты имущественных прав и интересов граждан и юридических лиц.

Водные объекты и их водные ресурсы ограничены государственными границами. Водные объекты являются пространственным базисом и используются для нужд водного транспорта. Ограниченность водных объектов и их водных ресурсов — явление глобальное, но имеет и индивидуальное значение для отдельного человека. Ограниченность водного ресурса, заключенного в водном объекте, в своем индивидуальном проявлении носит относительный характер и связана прежде всего с народонаселением того или иного региона в пределах отдельного государства.

Не менее значима и экономическая функция водного ресурса. В условиях натурального хозяйства, когда товарообмен практически отсутствовал, ценность водного ресурса в экономическом аспекте не была осознана человеком. Однако впоследствии, по мере развития разделения труда, закрепления за отдельными лицами прав на средства производства, ее роль в экономическом плане выросла.

Развитие промышленности и сельского хозяйства усилило интерес человека к водному ресурсу. Есть добыча воды из реки, моря, озера, подземного водоносного горизонта и т.п. Эта добыча осуществляется путем применения сложных водохозяйственных, гидротехнических сооружений капитального типа либо при помощи простейших бытовых приспособлений. Водный ресурс находится в водохозяйственных системах, непосредственно связанных с природным водным объектом. Есть еще и купание в водах рек, судоходство на водах водных объектов (рек, озер) и водохозяйственных сооружений (каналах, шлюзах, водохранилищах), лесосплав, лов и разведение рыбы и других водных животных и растений, использование воды для получения электроэнергии и а также сброс в водоемы сточной воды. Но с развитием общественного производства, с продвижением строительства и промышленности в отдаленные уголки обширной территории ранее пустующие участки природы, в том числе и водоемы, из нетронутых объектов природы становятся объектами хозяйствования. В частности, водные объекты становятся необходимыми для промышленного водопользования, сельскохозяйственного использования и для других нужд развивающейся экономики.

Уникальным свойством воды как основы жизни человеческого общества является ее, способность производить и воспроизводить флору, растительный мир. Осуществляя водопользование, человек направляет и интенсифицирует природный процесс в своих интересах для удовлетворения своих потребностей.

Отличительной чертой водных ресурсов является их ограниченность, проистекающая из невозможности во многих случаях искусственным способом осуществить их возобновление. В этих условиях загрязнение источников питьевой воды и иные процессы могут привести и уже приводят к нехватке источников жизнедеятельности человека и, следовательно, к его вымиранию как биологического существа.

Поскольку водный ресурс является связующим звеном во всей экосистеме, пользование ею, воздействие на нее может влиять не только на состояние самих водных объектов, но и на окружающую среду в целом. Так, размещение объектов, не имеющих очистных сооружений, способно оказать влияние на состояние близко расположенных к ним водных объектов. Следовательно, забор воды для того или иного объекта, способен негативно воздействовать на природную среду, имеет весьма существенное комплексное природоохранное значение.

Наличие у водного ресурса указанных естественно-природных свойств обуславливает закрепление в правовых нормах особого поведения различных субъектов, начиная от государства, его органов и кончая юридическими и физическими лицами, направленного на его

социально-справедливое и экономически обоснованное распределение, их рациональное использование и охрану.

Водные ресурсы определяются в ст. 1 ВК РФ как поверхностные и подземные воды, которые находятся в водных объектах и используются или могут быть использованы. В доктрине экологического и водного права и ранее по законодательству воды трактовались как природный ресурс, т.е. как воды, участвующие в круговороте в качестве химического соединения кислорода и водорода, существующие в жидком, твердом, газообразном состояниях, а также как вся вода, находящаяся в водных объектах.

Водный объект согласно ст. 1 ВК РФ — это природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима. Смежными с понятием «водный объект» является понятие водного фонда, т.е. совокупность водных объектов в пределах территории РФ; водохозяйственная система, т.е. комплекс водных объектов и предназначенных для обеспечения рационального использования и охраны водных ресурсов гидротехнических сооружений; водохозяйственный участок, т.е. часть речного бассейна, имеющая характеристики, позволяющие установить лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и другие параметры использования водного объекта (водопользования); речной бассейн, т.е. территория, поверхностный сток вод с которой через связанные водоемы и водотоки осуществляется в море или озеро. Возможность использования водных объектов как природных ресурсов зависит от: а) их категории; б) водного режима; в) целевой предназначенности; 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 ст. 5 ВК РФ. Это поверхностные и подземные воды. Статус и порядок использования и охраны первых определяется водным законодательством, вторых — в основном законодательством о недрах. При этом среди поверхностных водных объектов выделяются:

- 1) моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и др.);
- 2) водотоки (реки, ручьи, каналы);
- 3) водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища);
- 4) болота;
- 5) природные выходы подземных вод (родники, гейзеры);
- 6) ледники, снежники.

Кроме того, в ч. 3 данной статьи особо указывается, что поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии.

В отличие от ранее действовавшего законодательства новый ВК РФ не выделяет специально категорию источников питьевого водоснабжения как особую категорию водных объектов и не дает их легитимного определения.

Использование водного объекта как природного ресурса для личных и бытовых нужд регулируется в зависимости от того, как определен правовой статус этого объекта, к какой форме собственности он относится, какие сервитуты, ограничения, запреты установлены.

Так, в отношении водных объектов общего пользования значимы следующие характеристики: а) это поверхностные водные объекты; б) они находятся в государственной или муниципальной (но не частной) собственности; в) они являются общедоступными, т.е. доступ к ним вправе иметь каждый гражданин; г) пользование таким водным объектом бесплатное; д) цели пользования ограничиваются личными и бытовыми нуждами, т.е. использованием водного объекта как источника питьевого водоснабжения, источника воды, необходимой для ведения домашнего хозяйства, санитарно-гигиенических мероприятий; е) использование водных объектов общего пользования регулируется — с учетом специфики экологических, санитарно-эпидемиологических и других условий правилами, утвержденными органами местного самоуправления; ж) использование этих водных объектов может быть ограничено либо запрещено, в том числе в силу ч. 4 ст. 6 ВК РФ, законодательных актов РФ и ее субъектов.

Водные объекты и их водные ресурсы представляют собой особый объект общественных отношений, подлежащих специальному правовому урегулированию при соблюдении принципа, заложенного в ст. 9 Конституции РФ. Необходимость сохранения вод своего главного свойства — основы жизни и деятельности человеческого общества — определяет специфику реализации субъективных прав на рациональное распределение воды и чистую воду, так и деятельности государства в лице его соответствующих органов по распределению, рациональному использованию и охране вод.

Таким образом анализ норм ВК РФ свидетельствует о том, что предметом водного права, равно как и предметом водного зако-

нодательства, являются не только отношения по использованию воды как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, но и те отношения, которые причисляются Водным кодексом РФ к разряду имущественных, т.е. отношения, связанные с возникновением, реализацией, прекращением водных прав, отношения распределения воды.

На основании сказанного можно сделать вывод, что водные отношения — это отношения владения, пользования и распоряжения водой — водным ресурсом водных объектов, а также отношения, связанные с их государственным управлением и охраной водных ресурсов, заключенных в водных объектах.

В ВК РФ (п. 1 ст. 6) объекты водных отношений разделяются на следующие виды: а) вода, заключенная в водный объект выступает как природный объект, являющийся пространственным базисом и как запас воды — водный ресурс — экономическая категория, товар. При этом в действующем Водном кодексе РФ содержится определение только водного объекта. Водный объект как объект водных отношений включает воду, дно и берега, границы которых описаны и удостоверены в установленном порядке в водном кадастре. Отсюда можно сделать вывод, что воды как природный объект и находящаяся в нем вода как природный ресурс являются предметом объективного права, т.е. совокупности правовых норм, регулирующих определенную группу общественных отношений.

Водные объекты выступают как неделимые объекты, вместе с тем вода, выступающая как природный ресурс, может быть распределима или перераспределяться.

Если в ранее существующем законодательстве объектом водных отношений являлись каналы межтерриториального перераспределения, то в новом водном законодательстве определено, что водный объект не может быть разделен на части, а является самостоятельным и индивидуализированным водным объектом, то вода как водный ресурс может перераспределяться посредством процесса водопользования. ВК РФ определяет водный объект как неделимый, вместе с тем перераспределение водного ресурса возникает в связи с изменением целевого использования водного объекта. Таким образом, новый ВК РФ признавая водный объект неделимым, предполагает оборот водных ресурсов водного объекта, связанный водопользованием. В этой ситуации возникает вопрос, насколько понятие водный объект соответствует понятию неделимой вещи, данному в ст. 133 ГК РФ, согласно которой вещь признается неделимой, если ее раздел в натуре невозможен без изменения ее назначения. Из смысла данной статьи можно заключить, что водный объект не перестает быть водным объектом при обороте водных ресурсов в водном объекте. Это происходит в результате изменения целевого использования воды — водного ресурса. Следовательно, правильнее говорить о неделимости водного объекта и об обороте водных ресурсов водного объекта, используемых для различных целей.

В связи с этим в новом водном законодательстве, в отличие от действующего ВК РФ, не следует говорить о части водного объекта как объекта водных отношений, поскольку часть водного объекта

нельзя индивидуализировать как самостоятельную. Поэтому вряд ли следовало выделять указанный вид объекта водных отношений.

2.4. Субъекты водного права. Отношения между государством и юридическими, и физическими лицами при осуществлении деятельности в сфере изучения, использования, охраны водных объектов, а также предотвращения и ликвидации негативного воздействия вод различны по своей правовой природе.

Одни опосредуют властные полномочия, реализуемые органами государства, для того, чтобы обеспечить на основе закона соответствующее регулирование водных отношений, и относятся к сфере публичного права. Другие водные отношения формируются в сфере водного оборота, построенного на началах равенства всех субъектов, в том числе государства.

В теории государства и права субъектами права именуется обладатели прав и носители обязанностей. Нет, и не может быть, прав и обязанностей, никому не принадлежащих. Субъект права — это одно из основных и необходимых юридических понятий.

Вопрос о понятии и круге субъектов водного права в новых экономических условиях еще недостаточно разработан. До сих пор основной спор ведется по поводу определения содержания категории «субъект права» и ее соотношения с категорией «субъект правоотношения». Как сказано выше, в отечественной юридической литературе принципиальное отличие между понятиями «субъект права» и «субъект правоотношения» зачастую не проводится. Как отмечал, в частности, С.Ф. Кечекьян, «под субъектом права следует понимать лицо, участвующее или могущее участвовать в

правоотношении». Р.О. Халфина и некоторые другие авторы делают вывод о том, что понятие «субъект правоотношения» является более узким, чем понятие «субъект права», поскольку носитель прав и обязанностей может и не быть участником конкретного, реального правоотношения¹¹⁸. Под понятиями «субъект права» и «субъект правоотношения» чаще всего понимаются конкретные органы, организации, физические лица, выступающие в качестве носителей субъективных прав и обязанностей. Следовательно, речь, как правило, идет об одних и тех же лицах¹¹⁹. По мнению Н.И. Матузова, понятия «субъекты права» и «субъекты правоотношений» в принципе равнозначны¹²⁰. В свою очередь М.Н. Марченко признает, что в современной юридической литературе указанные понятия используются в качестве синонимов¹²¹.

Однако подобная точка зрения, превалирующая в российской юридической науке, не отражает всего многообразия подходов к исследованию субъекта права, отвергая иные, нематериалистические представления о данной категории, рассматривающие ее как высшую правовую инстанцию и самоценную правовую индивидуальность.

В.С. Нерсесянц, признавая возникающие сложности при отождествлении понятий «субъект права» и «субъект правоотношения»,

¹¹⁸ См.: Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 84; Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. С. 16; Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 31, 114–115.

¹¹⁹ См.: Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретич. вопросы) // Государство и право. 2003. № 4. С. 5.

¹²⁰ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М., 2001. С. 388.

¹²¹ См.: Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебно-методич. пособие. М., 2001. С. 263.

подчеркивает, что не следует смешивать абстрактного субъекта объективного права (абстрактного участника абстрактного правоотношения) и конкретного, индивидуально определенного субъекта права (участника конкретного правоотношения)¹²².

Еще более резко эту грань проводит С.И. Архипов. Он пишет, что «сводить субъект права лишь к участнику правоотношений, исполнителю предписаний правовых норм, носителей юридических прав и обязанностей недопустимо. Субъект права есть не только (и не столько) внешний центр правовых отношений, место приложения прав и обязанностей, к которому тянутся множество правовых нитей, связей, вокруг которого протекают различные правовые процессы»¹²³.

В одной из работ Г.В. Мальцев отмечает: «Для нас субъект права — человек, либо определенная социальная организация людей, которых нормы права наделяют правами и обязанностями... Человек не становится субъектом права сам по себе, он признается таковым законами государства... Внешне, превращение человека в субъекта права происходит в форме признания за ним определенных юридических свойств, которые служат необходимым условием его участия в правовых отношениях. Без этих социально-юридических качеств, получаемых индивидом от общества и государства, нет субъекта права»¹²⁴.

¹²² См.: Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник. М., 1999. С. 504–505.

¹²³ Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование. СПб., 2004. С. 106.

¹²⁴ Мальцев Г.В. Социалистическое право и свобода личности (теоретич. вопросы). М., 1968. С. 33–34.

По мнению Н.В. Витрука, субъектом права может быть человек, обладающий относительно свободной волей, т.е. способностью осознавать свои действия и руководить ими, что находит юридическое выражение и закрепление в наделении его со стороны государства специальным юридическим качеством — правосубъектностью¹²⁵. С.И. Архипов, развивая вышесказанное, настаивает на том, что в центре правовой системы в качестве первичного и исходного субъекта должен быть именно человек как основатель, творец государства, частных корпораций и всей системы права¹²⁶, утверждая при этом: «Не субъект существует для права, а право существует для субъекта и определяется им... Не правовые нормы или правоотношения, права или обязанности являются исходными моментами, основаниями, объясняющими сущность субъекта права, а сам субъект есть объясняющее начало для всего правового»¹²⁷.

В советской литературе по водному праву давался далеко не полный перечень субъектов права водопользования¹²⁸. О.С. Колбасов считал, что «правоспособность не тождественна правосубъектности. И правы те, кто правоспособность рассматривают как абстрактную

¹²⁵ См.: Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Отв. ред. В.А. Патюлин. М., 1979. С. 81.

¹²⁶ См.: Архипов С.И. Указ. соч. С. 248.

¹²⁷ Там же. С. 105.

¹²⁸ См.: Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. С. 91; Полянская Г.Н., Рускол А.А. Советское земельное право. М., 1951. С. 205; Советское земельное и колхозное право / Под ред. Н. Д. Казанцева. М., 1959. С. 107; Ерофеев В.В., Головачева Л.Г. Советское земельное право. М., 1960. С. 172; Шайбеков К.А. Право сельскохозяйственного водопользования в Казахской ССР. С. 16; Он же. К истории развития советского водного законодательства в Казахстане // Учен. зап. КазГУ. Т. XLIX. Серия юридическая. 1960. Вып. 6. С. 60; Каримова С.С. Правовые вопросы орошения и обводнения в Казахской ССР. М., 1953; Джабаров Р. Право сельскохозяйственного водопользования в Таджикской ССР. Душанбе, 1965.

возможность правообладания, а правосубъектность — как само правообладание. Соотношение между этими понятиями будет достаточно ясно, если сказать, что правосубъектность есть реализованная (или реализуемая) правоспособность. Можно также сказать, что правосубъектность по содержанию представляет собой совокупность конкретных прав и обязанностей, которые возникли в результате участия данного субъекта права в действительных правоотношениях»¹²⁹.

Перечень субъектов права водопользования был дан в статье А.М. Турубинера «О праве водопользования в СССР и его видах»¹³⁰.

Ранее ни в специальной правовой литературе, ни в действующем водном законодательстве не было прямого и четкого определения понятия и круга субъектов водного права. Различались лишь две группы субъектов права водопользования. Субъектами права водопользования являлись как те, которые реализуют свою правоспособность, фактически пользуясь водами, так и те, которые, имея по закону право пользоваться водами, фактически этого права не осуществляют. Первые из них именуются водопользователями. Вторые, являясь субъектами права водопользования, к числу водопользователей не принадлежат¹³¹.

¹²⁹ Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972.

¹³⁰ Советское государство и право. 1963. № 8. С. 125.

¹³¹ См.: Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972.

В настоящее время расширился состав участников водных отношений. Согласно ст. 7 нового ВК РФ участниками водных отношений являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, физические лица, юридические лица. От имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в водных отношениях выступают соответственно органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, установленных нормативными правовыми актами.

Как видно, новый ВК РФ содержит исчерпывающий перечень участников водных отношений. Пункт 1 данной статьи признает участниками водных отношений Российскую Федерацию, субъектов Российской Федерации, муниципальные образования, физических лиц, юридических лиц.

Российская Федерация как участник водных отношений реализует себя в процессе осуществления государственной власти. Государственную власть в России осуществляют Президент РФ, Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная Дума) РФ, Правительство РФ, суды РФ. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10, 11 Конституции РФ).

Согласно ст. 1 Конституции РФ наше государство представляет собой федеративное государство, состоящее из субъектов РФ (ст. 65

Конституции РФ). Все субъекты РФ подразделяются на следующие виды: область, республика, край, автономная область, автономный округ и город федерального значения. Все указанные субъекты РФ могут быть участниками водных отношений; при этом от их имени выступают соответствующие органы власти. Исполнительные органы государственной власти субъектов РФ устанавливаются субъектами РФ в соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Государство является неперенным, обязательным субъектом водного права, при этом подразумевая под этим прежде всего понятия «Федерация» и «субъект Федерации».

Россия как субъект водного права осуществляет всю полноту прав в области водного хозяйства, организации использования и охраны водных ресурсов в масштабе всей страны. Ей принадлежат неограниченные права: через соответствующие органы он может решить любой вопрос. В соответствии ВК водные объекты находятся в федеральной собственности Российской Федерации. Однако из этого общего правила ВК РФ сделано немаловажное исключение: пруды и обводненные карьеры могут быть в разных формах собственности (федеральная, муниципальная, частная). Остальные поверхностные водные объекты, все подземные водные объекты, территориальное море и внутренние морские воды находятся в собственности Российской Федерации. При этом собственность субъектов Российской Федерации (областей, краев, республик и других) на все

разнообразные водные объекты исключена. Однако следует отметить, что лишение субъектов Российской Федерации прав собственности на водные объекты не означает автоматического исключения регионов из круга участников водных отношений.

В этом качестве Российская Федерация вступает в определенные водно-правовые отношения с субъектами Федерации и муниципальными образованиями. Между Российской Федерацией и отдельными субъектами Федерации такие отношения могут возникать и возникают по поводу использования и охраны водных объектов федерального значения, строительства и эксплуатации особо важных, имеющих общегосударственный характер, водохозяйственных сооружений и устройств. Российская Федерация одновременно определяет главные направления, принципы, условия и формы организации и ведение водного хозяйства, использование и охрану водных объектов, непосредственно осуществляет эксплуатацию и охрану вод и водных систем федерального значения, разрешает водные споры и разногласия между отдельными субъектами Федерации. Таким образом, бремя забот практически обо всем водном фонде ложится на федеральные органы: Министерство природных ресурсов, Федеральное агентство водных ресурсов и т.д. Регионы освобождаются практически от всей нагрузки в области водного фонда и водного хозяйства, но в будущем намечается делегирование федеральных полномочий субъектам Федерации. В ст. 33 и 34 установлено, что государственная собственность на водные объекты может быть только федеральной. Кроме того, подчеркивается, что федеральный водный фонд не подлежит передаче муниципальным

образованиям и частным лицам. Таким образом, российские воды находятся в федеральной собственности. При этом от имени Российской Федерации права собственников осуществляются только федеральными органами государственной власти. Новый подход законодателя к вопросам собственности и управления ею не характерен для федерального государства. Являясь одним из субъектов водного права, государство в лице своих соответствующих органов одновременно несет и определенные обязанности перед другими участниками водных правоотношений. Государство обязано добиваться того, чтобы водные ресурсы страны использовались экономически, разумно и с максимальным эффектом, чтобы они надлежащим образом охранялись от загрязнения и преждевременного истощения. С этой целью оно разрабатывает и осуществляет соответствующие публично-правовые меры. На нем лежит также обязанность создания необходимых условий и гарантий для водопользователей, обеспечения правильного распределения между ними водных ресурсов (водного оборота), защиты их прав и интересов.

Водные правоотношения возникают больше всего и чаще всего между органами природных ресурсов и водопользователями. Именно поэтому они и являются основными и главными субъектами водного права. Субъектами водного права могут быть органы, специально уполномоченные, обладающие признаками юридического лица. В связи с организацией и ведением водного хозяйства, использованием и охраной водных ресурсов, строительством и эксплуатацией тех или иных водохозяйственных сооружений и устройств государственные

органы состоят во взаимоотношениях не только с водопользователями, но и между собой. Но в этих случаях они уже выступают не только и не столько как субъекты водного права, а скорее как субъекты административного права. Так что органы водного хозяйства сами по себе, вне связи и отношений с водопользователями, не всегда и не во всех случаях могут быть признаны субъектами водного права. Они являются таковыми лишь постольку, поскольку между ними и водопользователями возникают водно-правовые отношения.

Между государственными органами и водопользователями могут возникать и на деле часто возникают другие, не связанные с организацией и ведением водного хозяйства, использованием и охраной вод, строительством и эксплуатацией водных сооружений отношения — гражданско-правовые и земельно-правовые. В этих случаях они не считаются субъектами водного права, а выступают как участники гражданского и земельного права.

Сказанное относится и к тем органам государства, которые деятельностью тесно связаны с организацией и ведением водного хозяйства, использованием и охраной водных ресурсов, строительством и эксплуатацией тех или иных сооружений и устройств, с помощью которых осуществляются водопользование, охрана водоемов от загрязнения и истощения, борьба с вредными воздействиями вод.

Таковы, в частности, органы геологии и охраны недр, коммунального хозяйства, внутреннего водного транспорта, санитарного и рыбного надзора. Действующим законодательством все эти органы наделены

определенными правами и обязанностями по использованию и охране водных ресурсов. В пределах своей компетенции в этой области они вступают в соответствующие водные правоотношения с водопользователями. Благодаря этому они и могут быть признаны субъектами водного права.

В соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Согласно Федеральному закону от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под муниципальным образованием понимается городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ст. 130 Конституции РФ). Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения (ст. 132 Конституции РФ). Сказанное вполне применимо и в отношении тех органов государства, которые сами не только не являются государственными органами, но и своей деятельностью тесно не связаны с организацией и ведением водных отношений. Это прежде всего муниципальные органы власти.

Они создают определенные юридические последствия, вступают в водные правоотношения с теми или иными водопользователями и становятся участниками водных правоотношений.

На практике между этими органами и государственными органами часто возникают правоотношения по поводу организации и ведения водного хозяйства, использования и охраны водных ресурсов, строительства и эксплуатации водохозяйственных сооружений и устройств. В таких случаях они, так же, как и органы водного хозяйства, одновременно выступают и как субъекты водного права, и как субъекты административного права.

По поводу использования и охраны водных ресурсов те или иные водные правоотношения могут возникать между общественными организациями и предприятиями — водопользователями. Например, общества охраны природы и его местные отделения призваны содействовать государственным органам в проведении мероприятий по рациональному использованию и охране богатств природы, в том числе и водных ресурсов, организовать общественный контроль за правильным использованием воды и состоянием ее охраны. В своей деятельности они тесно связаны как с органами государства, так и с водопользователями. Согласно действующему законодательству такие общества имеют определенные права и обязанности в области организации использования и охраны водных ресурсов. На этом основании оно и считается одним из субъектов водного права. В настоящее время многие промышленные, сельскохозяйственные, культурно-бытовые и другие организации непосредственно не используют водные объекты, т.е. не являются водопользователями.

Как уже указывалось, по мнению А.М. Турубинера, субъектами права водопользования (независимо от его характера и целей), а следовательно, и участниками водных правоотношений являлись только те организации, «которые непосредственно используют водные ресурсы или воду»¹³².

Для признания той или иной организации субъектом водного права одного этого обстоятельства недостаточно. Необходимо, чтобы она еще исполняла определенные обязанности перед государством — собственником водных ресурсов. Только при наличии этих двух моментов в совокупности те или иные водопользователи могут быть признаны субъектами водного права. Данное положение относится также к отдельным гражданам. Как водопользователи они обладают соответствующими правами и определенными юридическими обязанностями по использованию и охране вод и водохозяйственных систем. На этом основании они и считаются субъектами водного права. Это подтверждает правильность суждений О.С. Колбасова о субъектах права водопользования¹³³.

Конкретное осуществление их прав и обязанностей имеет специфические особенности. В коммунальном водопользовании различаются так называемые основные абоненты и субабоненты, которые остаются водопользователями. Права и обязанности водопользователей не отличаются от прав и обязанностей других

¹³² Турубинер А.М. О праве водопользования в СССР и его видах // Советское государство и право. 1963. № 8. С. 125.

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

¹³³

водопользователей. Это должно быть соответствующим образом закреплено в действующем законодательстве.

В качестве основы для осмысления правовой категории «субъект водного публичного права» в качестве важнейшего формального признака стоит, очевидно, признать наделение субъекта правосубъектностью именно нормами публичного права, что позволяет ему быть носителем публичной функции. Необходимо учитывать еще одно специфическое качество субъекта водного публичного права — то, что он действует преимущественно для выражения и обеспечения не своего, а публичного интереса, чему и служит наделение субъекта публичными функциями¹³⁴ и властными полномочиями¹³⁵.

В любом случае методологической предпосылкой разделения субъектов водного права будет выступать установление соотношения между публичным и частным правом. Понятие «субъект права» является социально-юридической категорией, имеющей место только в правовой действительности, при этом обладающей различным содержанием со специфическими отраслевыми особенностями.

Следует заметить, что в теории права смысл понятия «субъект права» «не является однозначным и твердо установленным»¹³⁶. Более того, значительная часть учебной литературы в области теории права вообще не содержит этого понятия, рассматривая лишь категорию

¹³⁴ См.: Дорохин С.В. Деление права на публичное и частное. М., 2006. С. 30–31.

¹³⁵ См.: Тихомиров Ю.А. Интерес в публичном и частном праве; согласование и противоборство // Интерес в публичном и частном праве: Материалы научной конференции. М., 2002. 21 ноября / Под общ. ред. Ю.А. Тихомирова, Г.В. Мальцева, Б.В. Российского. М., 2002. С. 5.

¹³⁶ Алексеев Н.Н. Основы философии права. СПб., 1999. С. 83.

«субъект правоотношения»¹³⁷. Между тем в последнее время некоторыми учеными высказывается мнение о необходимости критического осмысления общей теории субъекта права¹³⁸.

Следует заметить, что настаивать на жестком разграничении отраслей публичного и частного права не стоит. Более того, некоторые ученые достаточно аргументированно отстаивают тезис о бессмысленности такого разделения¹³⁹. Следует принять во внимание факт очевидной невозможности установления единого критерия деления права. Так, материальный критерий неприменим в случаях участия субъектов публичного права в частноправовых отношениях. Формальный критерий также не носит универсальный характер ввиду отсутствия возможности дифференцировать публично-правовые и корпоративные отношения.

Не вызывает сомнения утверждение о том, что содержание субъективного водного права включает, по крайней мере, три правомочия: право на фактические действия, право требования от обязанной стороны исполнить свои обязанности, право притязания (право на защиту)¹⁴⁰. Каждый из элементов субъективного права обнаруживает разные характеристики в зависимости от того, частным

¹³⁷ Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2000; Оксамытний В.В. Теория государства и права: Учебник для студентов вузов. М., 2004; Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. М., 2005; Макуев Р.Х. Теория государства и права: Учебник. М., 2006.

¹³⁸ См.: Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование. СПб., 2004. С. 7.

¹³⁹ См.: Мальцев Г.В. Частные и публичные начала в общественной и правовой жизни: научная доктрина и практика // Гражданское и торговое право зарубежных стран. М., 2004. С. 718–759; Дедов Д.И. Соразмерность ограничения свободы предпринимательства. М., 2002. С. 122–147.

¹⁴⁰ См.: Мицкевич А.В. Правовые отношения // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. М.Н. Марченко. М., 1996. С. 395–397.

или публичным является само водное право, что позволяет выявить существенные закономерности феномена субъективного водного права. Многими авторами отмечается, что разграничение публичного и частного права, приобретающее особую значимость с позиций субъективного права, чаще всего принципиально сводится к двум главным критериям: материальному и формальному. В основу материального критерия заложены цели, которыми руководствуются соответствующие субъекты права: юридически выраженные интересы социальных общностей (главным образом государства) образуют сферу публичного права, интересы индивида образуют частное право. Так, еще Е.Н. Трубецкой, считая, что в публичном праве частное лицо не является самостоятельным распорядителем своего права, пишет: «Юридические нормы определяют саму цель, которой должны служить публичные права, а цель эта всегда общественная, публичная... Цель, которой служит частное правомочие, зависит от доброй воли самого лица — правообладателя, тогда как цель правомочия публичного заключается в выполнении лицом известных общественных обязанностей. Поэтому нормы публичного права точно определяют, как лицо должно пользоваться своими правами, причем оно не может ими не пользоваться»¹⁴¹.

К числу особенностей публичного права и его субъектов Е.Н. Трубецкой относит то обстоятельство, что субъектами всякого публичного правомочия являются непременно два лица: тот или другой индивидуальный носитель правомочия и то социальное целое,

¹⁴¹ Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. М., 1917. С. 206–207.

в права коего облекается индивид. В каждом публичном правомочии субъектом непременно является, во-первых, та или другая общественная группа, а, во-вторых, индивид, через которого социальное целое осуществляет свои права¹⁴².

В свою очередь формальный критерий, как правило, разграничивает публичное и частное право в зависимости от положения субъекта в водном правоотношении, порядка защиты нарушенных водных прав, а также характера обязательности предписаний правовых норм. Последняя из названных теорий нашла широкое отражение в научных трудах И.А. Покровского¹⁴³, став следствием разработанной им же теории централизации и децентрализации правового регулирования, где публичное право представлено в виде системы централизации, а частное — системы децентрализации правового регулирования¹⁴⁴. И.А. Покровский полагал, что существуют области, где отношения регулируются исключительно со стороны единственного центра — государственной власти, которая и указывает каждому отдельному лицу его место и статус в правоотношении, где исходящие от власти веления имеют безусловный и принудительный характер¹⁴⁵.

Вышеприведенные формальные критерии признаются многими авторами в качестве наиболее устойчивых и весомых¹⁴⁶. В развитие этой концепции Ю.Н. Старилов отмечает: «Теория относительности и допустимости правовых норм указывает на распространение действия

¹⁴² Там же. С. 210.

¹⁴³ См.: Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998.

¹⁴⁴ См.: Дорохин С.В. Деление права на публичное и частное. М., 2006. С. 31.

¹⁴⁵ См.: Покровский И.А. Указ. соч. С. 38–39.

¹⁴⁶ См. Черепяхин Б.Б. К вопросу о частном и публичном праве. М., 1994. С. 26; Дорохин С.В. Указ. соч. С. 43.

правовых норм на различные субъекты права. Публичное право содержит правовые нормы, которые имеют адресатом государство или другие субъекты суверенной государственной власти и применяются для регулирования отношений государства или других государственно-правовых институтов и образований, а также физических лиц (например, граждан), имеющих соответствующий правовой статус (например, использование гражданином права на обжалование действий государственного служащего). Таким образом, публично-правовые нормы могут создавать правоотношения между точно установленными субъектами права. Напротив, для частного права характерны правовые нормы, которые могут применяться для регулирования отношений между всеми субъектами права, т.е. число адресатов частнопроводного регулирования не ограничено»¹⁴⁷.

К участникам водных отношений Водный кодекс РФ относит и физических лиц. Как участники водных отношений физические лица обладают многими правами. При достижении полной дееспособности они могут иметь в собственности пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности физическому лицу (ст. 8), приобретать право пользования поверхностными и подземными водными объектами (ст. 9). Все физические лица вправе осуществлять общее водопользование. Юридические лица также являются участниками водных отношений. Гражданский кодекс РФ дает определение понятия «юридическое лицо». Юридическим лицом признается организация, которая имеет в

¹⁴⁷ Стариков Ю.Н. Курс общего административного прав: В 3 т. Т. 1. М., 2002. С. 256.

собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, исполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету (ст. 48 ГК РФ).

В связи с участием в образовании имущества юридического лица его учредители (участники) могут иметь обязательственные права в отношении этого юридического лица либо вещные права на его имущество.

К юридическим лицам, в отношении которых их участники имеют обязательственные права, относятся хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы.

К юридическим лицам, на имущество которых их учредители имеют право собственности или иное вещное право, относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, а также финансируемые собственником учреждения.

К юридическим лицам, в отношении которых их учредители (участники) не имеют имущественных прав, относятся общественные и религиозные организации (объединения), благотворительные и иные фонды, объединения юридических лиц (ассоциации и союзы).

Кроме того, все юридические лица также делятся на две большие группы: коммерческие и некоммерческие организации. Коммерческой организацией признается юридическое лицо, преследующее извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности. Некоммерческой организацией признается юридическое лицо, не

имеющее извлечения прибыли в качестве такой цели и не распределяющее полученную прибыль между участниками (ст. 50? ГК РФ).

Юридические лица могут иметь в собственности пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего им на праве собственности (ст. 8), осуществлять права водопользования (ст. 9). Исходя из вышесказанного, необходимо заметить, что собственниками государственного имущества необходимо признать соответствующие национально-государственные, национально- и административно-территориальные структуры публичной власти на соответствующих территориях, а не сами территории. Сегодня в Российской Федерации в рамках отношений публичной собственности сложились и действуют две формы государственной собственности (федеральная и субъектов Федерации) и муниципальная. Федеральная государственная собственность составляет основу института публичной собственности на водные объекты, она обеспечивает осуществление всего круга закрепленных в конституции и других нормативных правовых документах функций и ответственности общефедеральных органов власти и управления. Собственность субъектов Федерации, является экономической базой для осуществления функций, характеризующих статус субъектов РФ как образований государственного типа, распространяется только на пруды и обводненные карьеры. Природа муниципальной собственности, строго говоря, не является государственной, так как муниципальная собственность — продукт (в том числе в чисто хозяйственном плане) развития отношений местного

самоуправления, важнейший элемент его экономической базы. Между тем пруды и обводненные карьеры также могут находиться в муниципальной собственности.

Проблемы, которые вытекают из такой многоуровневой системы (многосубъектности) государственной собственности, очевидны: они связаны с первичным распределением и дальнейшим перераспределением собственности между этими публично-правовыми образованиями, а также с тем, что «...могут ли функции публичной власти вторгаться в сферу осуществления правомочий, входящих в содержание права собственности»¹⁴⁸.

Таким образом, с принятием Водного кодекса РФ связано значительное усиление публичного элемента в водном праве¹⁴⁹. Расширение водного права в России соответствует общемировым тенденциям, которые характеризуются «интервенцией государства» в области экономических, трудовых, семейных, культурно-духовных отношений¹⁵⁰. При этом обществу необходимо, чтобы правовое регулирование деятельности властных институтов и, что не менее

¹⁴⁸ Дозорцев В.А. Принципиальные черты права собственности в гражданском праве / Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: Сборник памяти С.А. Хохлова / Отв. ред. А.Л. Маковский; Исследовательский центр частного права. М., 1998. С. 241; Мозолин В.П. Право собственности в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. М., 1992. С. 137.

¹⁴⁹ См.: Бублик В. Правовое регулирование предпринимательства: частные и публичные начала // Хозяйство и право. 2000. № 9. С. 12–22; Он же. Публично- и частноправовые начала в гражданско-правовом регулировании внешнеэкономической деятельности: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 6, 10–12, 19, 24; Голубцов В.Г. Публичные и частные начала в гражданско-правовом регулировании отношений государственной собственности: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Пермь, 1999. С. 2–5; Богданов Е. Соотношение частного и публичного в гражданском праве // Российская юстиция. 2000. № 4. С. 23–24.

¹⁵⁰ См.: Барсукова С.Ю. Приватное и публичное: диалектика диспозиции // Политич. исследования. 1999. № 1. С. 136–146.

важно, иных субъектов публичного права, в том числе не наделенных властными полномочиями, строилось на единой научно-обоснованной концепции.

На основе предлагаемого способа разграничения публичного и частного права можно предложить критерий дифференциации субъектов публичного и частного водного права: деятельность субъектов частного права направлена на реализацию субъективных частных прав, субъекты публичного права призваны осуществлять субъективные публичные права всех членов гражданского общества. Из этого следует, что присутствие целенаправленной функции по реализации публичного интереса — обязательный характеризующий признак субъекта публичного права. Иными словами, организации и коллективы, созданные для обеспечения субъективных публичных прав человека и гражданина, а также индивиды и социальные общности, реализующие указанную функцию, и будут являться субъектами публичного права. Следует отметить, что публично-правовые функции в некоторых случаях выполняют субъекты частного права. Это так называемые агенты публичного интереса¹⁵¹. В водных отношениях такого рода публичные функции начинают выполнять бассейновые советы.

Между тем публичные полномочия бассейновых советов не имеют никакого отношения к основным целям их деятельности, им лишь передается определенная часть компетенции того или иного субъекта публичного права. Деятельность субъектов публичного водного права,

¹⁵¹ См.: Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9. С. 2.

направленная на реализацию публичного интереса, регулируется нормами публичного права, что отнюдь не указывает на способность данных субъектов участвовать только в публичных правоотношениях. Так, большинство органов государственной власти и местного самоуправления вправе в определенных случаях вступать в гражданско-правовые отношения.

В связи с вышесказанным достаточно аргументированным представляется предложение о разработке в отечественной правовой доктрине категории юридического лица публичного права, активно продвигаемое В.Е. Чиркиным¹⁵², который отметил, что в современном российском праве возникло новое явление. Оно выражается в распространении понятия «юридическое лицо» (без оговорок и уточнений) на такие типичные для публичного права субъекты, как органы государственной власти и местного самоуправления¹⁵³.

В то же время это понятие, раскрытое в Гражданском кодексе РФ, несмотря на заданный всеобщий характер, выражает, тем не менее, юридическое лицо исключительно в качестве частноправовой конструкции. Так, справедливо полагает В.Е. Чиркин, это понятие, как оно сформулировано в действующем законодательстве РФ, неприменимо и не может применяться к органам государства, в связи, с чем и следует его вывод о целесообразности выделения

¹⁵² См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 16-26; Он же. Еще раз о юридическом лице публичного права // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 94-104; Он же. Необходимо ли понятие юридического лица публичного права // Государство и право. 2006. № 5. С. 22-26; Он же. Юридическое лицо в частном и публичном праве // Законодательство и экономика. 2006. № 5. С. 11-17.

¹⁵³ См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо в частном и публичном праве // Законодательство и экономика. 2006. № 5. С. 12.

юридических лиц публичного водного права в особую группу, с последующей серьезной научно-правовой разработкой данной категории. Впрочем, у этой позиции, как обычно, имеются не только сторонники¹⁵⁴, но и оппоненты¹⁵⁵.

Важно то, что отсутствие единого подхода к рассматриваемой категории «субъект публичного права» приводит нередко к сомнительным предположениям и выводам (например, о наличии зависимости государственных органов от наделения их правами или статусом юридического лица для получения возможности вступать в публичные правоотношения)¹⁵⁶.

Полагаем, что на основе проведенного анализа можно сделать вывод о том, что субъекты публичного водного права — это организации и коллективы, созданные в установленном нормами права порядке для обеспечения реализации субъективных публичных водных прав человека и гражданина, а также индивиды и социальные общности, деятельность которых по выражению и обеспечению публичного интереса основана на нормах права.

Принятие нового ВК РФ существенным образом изменило баланс бассейнового принципа управления с административно-территориальным в сторону развития последнего. В гл. 4 ВК РФ, посвященной управлению в области использования и охраны водных

¹⁵⁴ Кантор Н.О. О государственных органах как юридических лицах публичного права // *Хозяйство и право*. 2005. № 5. С. 63.

¹⁵⁵ Зинченко С., Галов В. Юридическое лицо и правовой статус органов государственного и муниципального управления (вопросы соотношения) // *Хозяйство и право*. 2005. № 11. С. 115.

¹⁵⁶ Ромашко Е.А. Государственные органы со статусом юридического лица как особые субъекты конституционно-правовых отношений: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Архангельск, 2006. С. 7.

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, таким, как разработка, утверждение и реализация схем комплексного использования и охраны водных объектов и внесение изменений в эти схемы; осуществление федерального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов; организация и осуществление государственного мониторинга водных объектов; установление порядка ведения государственного водного реестра и его ведение; утверждение порядка подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование, порядка подготовки и заключения договора водопользования; определение порядка создания и осуществления деятельности бассейновых советов; гидрографическое и водохозяйственное районирование территории Российской Федерации и т.д. Однако все эти органы построены по административно-территориальному принципу. В новом же ВК РФ 2006 г. 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 раньше лежал бассейновый принцип управления в области использования 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 ст. 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. Границы бассейновых округов утверждаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. В соответствии со ст. 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 РФ 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.

В целом схема государственного управления водными ресурсами, в котором принимают участие органы власти всех уровней, станет

еще более громоздкой и, возможно, будет бюрократичной и неэффективной¹⁵⁷. Развитие бассейнового принципа управления водными объектами возможно лишь в случае придания бассейновым советам полномочий действовать от имени государства. Однако для этого необходимо разработать концепцию организации публично-правовых бассейновых органов управления, базирующуюся на бассейновых советах как органах публичного управления с властным характером, наделенных государством определенными полномочиями. Бассейновые советы должны наделяться функциями государственного управления, контроля и учета использования и охраны вод. Учитывая, что в основном согласно ВК РФ все водные объекты находятся в федеральной государственной собственности, бассейновым советам должны быть приданы функции, связанные с регулированием использования и охраны вод. По вопросам совместного ведения бассейновых советов и органов государственной власти необходима четкая регламентация процедур принятия решений. Вся деятельность системы бассейновых советов должна осуществляться на средства, полученные от других отраслей народного хозяйства, которым водный объект и его водный ресурс предоставляется в пользование. Плата за воду должна обеспечить поддержание водного хозяйства на должном уровне, его дальнейшее развитие и совершенствование. Существует опасность, что бассейновые советы будут контролировать использование и охрану вод на

¹⁵⁷ Там же.

слишком большой занимаемой ими территории. Многие процессы, связанные с использованием и охраной водных ресурсов и влияющие на состояние всего бассейна, могут в этом случае попросту оказаться вне поля зрения работников бассейновых советов. В ведение бассейновых советов, на мой взгляд, должны быть переданы все виды водных объектов — как поверхностные, так и подземные, поскольку все водные объекты в пределах водосборного бассейна в силу физико-географических взаимосвязей образуют единую систему и должны иметь единое управление. Что касается территориальных органов управления субъектов РФ и муниципальных органов водными объектами, исключая пруды и обводненные карьеры, то они в возможной новой структуре представляются излишними и могут быть упразднены. Центральным органом управления бассейновыми советами должно стать Правительство РФ. Вместе с тем на бассейновые советы не следует смотреть как на производственно-отраслевую систему, подобную добывающим отраслям. Эта позиция шла бы в нарушение принципа недопущения совмещения контрольных и хозяйственных функций в одном органе. Их основная задача — обеспечить высококачественными водными ресурсами потенциальных водопользователей, прежде всего население и производственные объекты народного хозяйства. За предоставляемый по договору водопользования водный ресурс по договору или разрешению на водопользование (например, предоставление воды с изъятием и без ее изъятия из источников) бассейновые советы должны получать соответствующую плату, которая используется для поддержания

функционирования и развития и инвестирования водного хозяйства в соответствующем речном бассейне. Бассейновые советы должны наделяться государством функциями управления использованием и охраной водного фонда, именно они должны давать разрешения и заключать договоры на водопользование. Таким образом, в условиях бассейнового принципа управления ни один субъект Федерации не может решать вопросы водопользования в ущерб соседним территориям.

2.5. Проблемы развития нового водного законодательства.

Принятие нового Водного кодекса РФ прежде всего направлено на развитие водного законодательства. Однако следует отметить, в процессе разработки и принятия ВК РФ повторились ошибки разработки, присущие прошлому законодательству. К сожалению, при разработке нового Водного кодекса, не был учтен опыт разработки советского общесоюзного водного законодательства, поскольку перед составителями советского водного законодательства как и перед создателями нового Водного кодекса возникали проблемы, относящиеся как к технике законодательства, так и к развитию водного законодательства в целом. Новый ВК РФ был создан таким образом, что основное его содержание было обеспечено созданием главным образом отсылочных норм или подзаконных актов. Поэтому важно было учесть предупреждения о том, что нельзя урегулировать все основные вопросы 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, нивелируется разграничение компетенции РФ и субъектов Федерации в сфере регулирования водных отношений. О.С. Колбасов предлагал во избежание этого отразить в Кодексе как можно больше оригинальных, собственно законодательных норм субъектов Федерации.

Довольно сложными оказались проблемы, которые касаются взаимосвязи и разграничения водного и земельного, горного, лесного, рыболовного, охотничьего, гражданского, административного, уголовного законодательства. При их решении необходимо было учитывать особенности предмета водного законодательства и реально существующую взаимосвязь водных и других видов правоотношений. Например, правовое регулирование водопользования должно быть тесно связано с установлением правового режима водохозяйственных сооружений и устройств. На это указывалось особо, поскольку вопросы права собственности на эти сооружения и устройства регламентируются гражданским законодательством, а в Водном кодексе необходимо определить лишь условия и порядок эксплуатации указанных сооружений и устройств как орудий водопользования¹⁵⁸.

Несмотря на основные постулаты законотворческой деятельности, Водный кодекс РФ был создан небольшой группой и в кратчайшие сроки. 26 мая 2006 г. был одобрен Советом Федерации. Ввиду явных расхождений во мнениях одновременно с одобрением закона было

¹⁵⁸ См.: Колбасов О.С. Предмет и система водного законодательства // Правоведение. 1971. № 3. С. 87–95.

принято Постановление Совета Федерации, в котором зафиксированы принципиальные поправки к Кодексу. В нем были поставлены вопросы о запрете частной собственности на природные объекты жизнеобеспечения, которые должны были быть приняты до момента вступления в силу Водного кодекса РФ. Рабочей группе Совета Федерации было поручено продолжить работу по рассмотрению предложений комитетов и комиссий Совета Федерации по подготовке изменений в Водный кодекс РФ. Между тем 3 июня 2006 г. Водный кодекс РФ был подписан Президентом РФ в неизменном виде.

В чем причины? Необходимость быстрого принятия нового Водного кодекса РФ была вызвана следующими соображениями. Прежде всего тем, что в бюджете уже было предусмотрено финансирование на реализацию ВК РФ с 2007 г. и изменения в ВК РФ внесли бы задержку. Вместе с тем скорое принятие ВК РФ было направлено на разрешение недостатков Водного кодекса Российской Федерации 1995 г., а также необходимостью приведения его в соответствие с законодательством в сфере федеративных отношений и местного самоуправления и финансовым законодательством.

Например, в Водном кодексе 1995 г. устанавливались полномочия государственных органов власти в области отношений, связанных с использованием, охраной и восстановлением водных объектов и водных ресурсов, которые дублировались с нормами Конституции Российской Федерации. Некоторые нормы Кодекса 1995 г. регулировали вопросы, входившие в сферу регулирования других федеральных законов, недостаточно четко определяли полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления,

дублировали другие статьи Водного кодекса РФ. Эти нормы не согласовывались с законодательством в сфере общих принципов организации местного самоуправления и общими принципами организации органов государственной власти субъектов Федерации, которые существенно изменились в ходе реформ федеративных отношений и местного самоуправления. Например, согласно Федеральному закону от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (с изм. от 29 ноября, 21, 29, 30 декабря 2004 г.) ст. 37 Водного кодекса, предусматривавшая собственность субъекта Федерации на водные объекты, утратила силу с 1 января 2005 г.

Важной причиной скорейшего принятия нового ВК РФ стал тот факт, что в соответствии со ст. 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации неналоговые доходы полностью стали поступать в федеральный бюджет. Это потребовало изменения системы финансирования использования и охраны водных объектов. Кроме того, ст. 26.17 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

власти субъектов Российской Федерации» установлено, что в бюджет субъекта Российской Федерации зачисляются доходы от федеральных налогов и сборов по единым для субъектов Российской Федерации нормативам, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации, и (или) по налоговым ставкам, соответствующим законодательству Российской Федерации о налогах и сборах. С 1 января 2005 г. вступил в силу Федеральный закон от 28 июля 2004 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, изменения в статью 19 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации». В его гл. 25.2 «Водный налог» предусматривается взимание водного налога, который в 2005 г. полностью стал поступать в федеральный бюджет.

Следующей весомой причиной принятия нового ВК РФ стала неэффективность и недостаточность осуществляемых субъектами Федерации мероприятий по восстановлению и охране водных объектов. В ст. 125 Водного кодекса РФ 1995 г. было предусмотрено, что плата, направляемая на восстановление и охрану водных объектов, поступает в бюджеты субъектов Российской Федерации и используется для финансирования мероприятий по рациональному использованию, восстановлению и охране водных объектов. По сути, предусматривалось активное участие субъектов Российской Федерации в финансировании мероприятий по развитию водного хозяйства. Однако в 2002 г. из поступивших в консолидированный бюджет платежей за пользование водными объектами в размере 6,9

млрд. руб. субъектами Российской Федерации израсходовано на объекты водного хозяйства 1,32 млрд. руб. За 2003 г. из 10,9 млрд руб. платы за пользование водными объектами, поступивших в консолидированный бюджет, на водные объекты было израсходовано только около 1,42 млрд. руб. Средства, выделенные в 2003 г. из федерального бюджета по разделу 09 «Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия» подразделу 01 «Водные ресурсы» на финансирование водохозяйственных и водоохраных мероприятий, составили 1,488 млрд руб. Вместе с тем для обеспечения функционирования и развития объектов водного хозяйства, включая работы по поддержанию технического состояния, реконструкции и строительству гидротехнических сооружений (ГТС), необходимо ежегодное финансирование в объеме до 10 млрд. руб. (в ценах 2004 г.). В результате возникла потребность расширить объем финансовых средств, поступающих Российской Федерации, для более эффективного осуществления мероприятий по восстановлению и охране водных объектов.

Еще одной причиной принятия нового ВК РФ стало изменение системы управления водными ресурсами, введение принятого во многих странах мира бассейнового принципа управления водными объектами, позволяющего обеспечить комплексность управления. Назрела необходимость приведения российского водного законодательства в соответствие с международными стандартами и общепринятым мировым опытом. В частности, разработчики нового Водного кодекса исходили из основных принципов «Рамочной

Директивы по Воде» ЕС (2000), применимых с учетом российской специфики:

управление водными ресурсами в границах водного бассейна с созданием специального государственного органа управления; вовлечение в процесс разработки, корректировки и реализации бассейновых программ всех заинтересованных сторон, включая водопользователей, органы местного самоуправления и общественность; применение на практике принципа полного покрытия расходов по изучению, охране и воспроизводству водных ресурсов, восстановлению водных объектов за счет средств от платежей за водопользование и за загрязнение водных объектов (так называемые принципы «вода платит за воду» и «загрязнитель платит»); мониторинг состояния водных объектов и особо охраняемых территорий.

Таким образом, основными целями создания нового Водного кодекса РФ стали:

1) совершенствование механизма реализации бассейновых принципов управления водными объектами, включая создание бассейновых советов;

2) установление государственной (федеральной) собственности на водные объекты за исключением прудов и обводненных карьеров, которые могут находиться как в государственной собственности, так и в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, а также в собственности граждан и юридических лиц;

3) формирование механизма платности водопользования в соответствии с требованиями Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации;

4) совершенствование механизма реализации гражданско-правовых отношений при использовании водного объекта.

Именно эти факторы подчеркивали либеральный характер нового ВК РФ, дающий широкую перспективу развития частных водных отношений. При этом критиками нового ВК РФ подчеркивалось, что вода является источником жизнеобеспечения человека, продуктом первой необходимости и что на такие объекты нельзя распространять товарно-денежные отношения. Водный кодекс РФ определил, что водное законодательство регулирует отношения по использованию и охране водных объектов (водные отношения). Имущественные отношения, связанные с оборотом водных объектов, определяются гражданским законодательством в той мере, в какой они не урегулированы настоящим Кодексом. Однако при такой формулировке определения водных отношений, уже существует опасность коммерциализации отношений, связанных с использованием водных ресурсов, в части не только доставки водных ресурсов, но и водозабора. Возникает возможность продажи водных ресурсов из водного объекта, о чем в законе нет запрещения. Поэтому основные замечания по проекту нового Водного кодекса вызвали разделы закона, устанавливающие механизмы реализации права частной собственности на водные объекты и гражданско-правовые

отношения на забор воды для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения¹⁵⁹.

Либерализация в природопользовании прежде всего выражается в отмене лицензирования, изменении условий возникновения права водопользования, изменении управления использованием и охраной водных объектов, ведении договорных отношений. При всей прогрессивности указанных выше целей нового ВК РФ в самом его содержании остается множество вопросов, вызванных неясностью и нечеткостью правовых механизмов его реализации. В результате, на мой взгляд, частным водным отношениям открывается перспектива за счет нечеткости в определении публичных водных отношений. Между тем мировая тенденция в развитии права и состоит в гармонизации публичных и частных интересов в водных отношениях. Анализ содержания нового ВК РФ требует усиления публично-правовых аспектов, которые в ВК РФ значительно принижены. Первое — это переход на гражданско-правовые отношения при заключении договоров водопользования. Второе — планирование водохозяйственной и водоохранной деятельности на основе целевых показателей. Третье — повышение роли субъектов Российской Федерации в управлении водными ресурсами.

Остановлюсь на наиболее важных изменениях в связи с принятием ВК РФ. В новом Водном кодексе установлено, что все водные объекты находятся в собственности Российской Федерации, за исключением части прудов и обводненных карьеров, которые могут находиться в собственности субъектов, в собственности муниципальных

¹⁵⁹ Совет Федерации одобрил Водный Кодекс 26 мая 2006 г.

образований, а также в собственности юридических лиц и граждан. Переход от лицензирования права пользования водными объектами к методам гражданско-правового регулирования предусматривает предоставление водных объектов в пользование на основании договоров для реализации следующих задач: при изъятии водных ресурсов из поверхностных водных объектов; при использовании акватории водных объектов, в том числе для рекреационных целей; для использования водных объектов без изъятия водных ресурсов для производства электрической энергии.

В ряде случаев предоставление водных объектов в пользование будет по-прежнему осуществляться административными, а не гражданско-правовыми методами. Разрешения будут выдаваться для обеспечения обороны страны и безопасности государства, сброса сточных вод, размещения причалов, судоподъемных, судоремонтных и других сооружений, забора водных ресурсов для орошения земель сельскохозяйственного назначения и ряда других целей.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации передаются федеральные полномочия по предоставлению в пользование подавляющей части федеральных водных объектов, осуществлению мер по охране таких объектов и реализации мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий. Средства на осуществление передаваемых субъектам полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета. Планируется принять в развитие ВК нормативные акты, которые необходимы для полноценной реализации положений Водного кодекса. В целом для реализации положений Водного

кодекса необходимо разработать и принять 24 нормативных правовых акта Правительства Российской Федерации. К разработке этих документов министерство природных ресурсов приступило на следующий день после подписания Президентом России Водного кодекса.

В период с июня по октябрь 2008 г. были разработаны, согласованы с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и внесены в Правительство Российской Федерации проекты всех нормативных правовых актов. В строго установленный Правительством срок 19 из 24 внесены, пять — с задержкой до пяти дней. Все 24 акта были сгруппированы в зависимости от вопросов, на решение которых они были направлены. В них были регламентированы вопросы, недостаточно полно урегулированные в ВК РФ.

Первое — это разграничение полномочий в области управления и охраны водных объектов и их водных ресурсов. Здесь разработано девять постановлений, таких, как перечень водных объектов, которыми распоряжается исключительно федеральный центр; критерии, согласно которым разделяются государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов между федеральным центром и субъектами; постановление, определяющее объём субвенций федерального бюджета для осуществления субъектами своих обязательств. На федеральном уровне контроль и надзор будут осуществляться только в отношении межрегиональных водных объектов, расположенных на территории нескольких субъектов Федерации, и только тех источников загрязнения, которые

оказывают существенное воздействие на водные ресурсы (сброс свыше 15 млн. куб. м в год). В остальных случаях контроль и надзор будет передаваться субъектам Российской Федерации. Что касается субвенций, то передаваемые полномочия должны обеспечиваться финансовыми ресурсами. Всего в соответствии с проектом бюджета 2007 г. на субвенции для реализации регионами передаваемых полномочий будет выделено около 1,5 млрд. руб. Кроме того, в 2007 г. на ремонт гидротехнических сооружений, находящихся в собственности субъектов, будут предоставлены субсидии в объеме свыше 1 млрд. руб., а также в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы на водохозяйственные и водоохранные мероприятия планируется направить еще более 6 млрд. руб.

Вторая часть нормативных актов связана с регулированием вопросов предоставления водных объектов в пользование и платностью пользования. Были разработаны постановления Правительства Российской Федерации о порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование и подготовки и заключения договора водопользования, если его право приобретается на аукционе, о ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, порядке ее расчета и взимания. Ставки платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, устанавливаются, исходя из необходимости планомерного и дифференцированного повышения стоимости воды. Министерством природных ресурсов предлагается в 2007 г. увеличить ставки платы за пользование водными объектами в среднем на 15–20%. Предлагается установить

следующие ставки платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности: за забор пресной воды — от 400 до 700 руб. за тысячу куб.м; за забор морской воды — от 10 до 20 руб. за тысячу куб.м; за вырабатываемую электроэнергию — от 10 до 16 руб. за тысячу кВт.ч. За забор воды для водоснабжения населения предусмотрена ставка платы в размере до 90 руб. за тысячу куб.м. Предыдущая ставка была 70 руб., повышение на 20 руб. повышает оплату жилищно-коммунальных услуг населения на 0,5%. Право на установление ставок в отношении водных объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, закреплено, естественно, за ними.

Третью группу правовых актов составляли акты, регулирующие бассейновый подход. Разработано семь нормативных актов Правительства. Это разработка, утверждение и реализация схем комплексного использования и охраны водных объектов; создание и деятельность бассейновых советов; установление границ бассейновых советов, а также количества и границ гидрографических единиц и водохозяйственных участков; введение государственного водного реестра и государственного мониторинга водных объектов. Главным инструментом управления водными объектами определены схемы комплексного использования и охраны водных объектов.

В четвертую группу нормативных актов включаются нормативные акты об утверждении целевых показателей качества воды. Целевые показатели качества воды водных объектов позволяют увязать планируемые водохозяйственные и водоохранные мероприятия с эффективностью их реализации. Вместе с нормативами допустимых

воздействий на водные объекты они позволят сформировать условия для снижения антропогенной нагрузки на водные объекты и восстановления качества водных объектов и экосистем.

Наконец, завершающая, пятая группа нормативных актов должна обеспечить совершенствование контрольно-надзорной деятельности. Разработаны следующие постановления: о порядке осуществления государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов; о перечне должностных лиц федеральных органов власти, осуществляющих государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов; об исчислении размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства.

Намечено решить ряд организационных задач. Например, помимо уже существующих бассейновых округов и территориальных органов предусмотрено создание в каждом бассейновом округе бассейновых советов. Важная задача — формирование государственного водного реестра с сохранением в нем всех имеющихся данных государственного водного кадастра, данных выданных лицензий и заключенных договоров водопользования, обеспечение сопряжения реестра с Российским регистром гидротехнических сооружений, реестром прав на недвижимость и государственным земельным кадастром.

Важным направлением развития водного законодательства является нормативно-правовое и методическое обеспечение деятельности субъектов Российской Федерации по реализации передаваемых им полномочий. Министерство природных ресурсов уже приступило к

разработке объективных критериев оценки эффективности реализации передаваемых субъектам полномочий.

Совет Федерации Федерального Собрания внес в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации». В нем предусмотрено внесение поправок в Водный кодекс, касающихся предоставления субъектам Российской Федерации полномочий по установлению предельных размеров прудов и обводненных карьеров, находящихся в собственности физических и юридических лиц, по наложению запрета на отчуждение в собственность физических лиц прудов, используемых для питьевого водоснабжения, а также по исключению переуступки прав по договору водопользования в отношении объектов, используемых для питьевого водоснабжения. В действующем законодательстве продолжают оставаться коллизии между водным законодательством и законодательством о недрах, поскольку вопросы использования подземных вод отнесены исключительно к предмету регулирования законодательства о недрах. В соответствии с Водным кодексом Российской Федерации водопользователю необходимо будет в одном субъекте заключить договор водопользования, а в другом — получить решение о предоставлении водного объекта в пользование для сброса сточных вод. Для таких водопользователей федерального уровня ведение общего баланса изъятия воды и ее сброса будут вести бассейновые советы. Если предприятие небольшое, местного значения, то работы будут вести органы контроля субъектов Российской Федерации.

Безусловно, должна быть налажена работа между субъектами по таким случаям в рамках деятельности бассейновых советов.

Планируется также внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовный кодекс Российской Федерации с целью повышения ответственности за нарушение водного законодательства. Необходимо усилить и меры экономической ответственности, увеличивая не только штрафы за сверхнормативные и аварийные сбросы, но и текущие платежи за сброс загрязняющих веществ в водоемы.

Говоря о границах водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос, предполагается закрепить их на местности специальными информационными знаками. Длина береговой линии водных объектов Российской Федерации составляет свыше 20 млн. км. В первую очередь работа по установке знаков, вообще по определению границ защитных зон будет вестись на водных объектах рядом с населенными пунктами, крупными поселками, на водоемах питьевого назначения. Кроме того, большой объем работы предстоит выполнить землеустроителям, местным органам власти, природоохранным структурам для определения границ водоохранных зон как на планах, так и на местности.

Как видим, основные животрепещущие вопросы использования и охраны вод оставлены на откуп чиновникам, которые в Постановлениях и иных подзаконных актах будут конкретизировать уже принятое законодательство.

В связи с этим можно с уверенностью сделать вывод, что поспешное принятие нового Водного кодекса нанесет существенный вред

развитию водных отношений, в части касающейся развития их публично-правового регулирования.

Глава 3. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

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 приводит 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”»¹⁶⁰. Эти процессы заставляют государства развивать международное сотрудничество в области использования и охраны трансграничных водных объектов и их водных ресурсов.

В сентябре 2002 г. 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

¹⁶⁰ Уотерс П. Роль водного права в развитии стратегии интегрированного управления водными ресурсами // Международное и национальное водное право и политика. Ташкент, 2001. С. 4.

ключевых целевых показателей, связанных с водой, и ЕС подтверждает обязательства внести свой вклад с тем, чтобы обеспечить: к 2015 г. — сокращение вдвое доли населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде и адекватной канализации; к 2025 г. — 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 ссылок на Конвенцию о праве несудоходных видов использования международных водотоков, принятую в Нью-Йорке (1997)¹⁶¹. Она является единственным юридическим инструментом, обеспечивающим комплексную юридическую структуру управления трансграничными водами. К сожалению, многие инициативы, касающиеся международных водных проблем, не предусматривают участия 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

¹⁶¹ Вспомогательные материалы для подготовки специалистов высшего и среднего звена в водном хозяйстве центральноазиатских государств. Вып. № 4. Ташкент, 2001. С. 31–44.

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 права¹⁶².

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 отрасль¹⁶³.

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 вопросы международного

¹⁶² См.: Кейлин А.Д. Актуальные вопросы современного международного морского и речного права // Советский ежегодник международного права 1962. М., 1963; Кейлин А.Д. и Баскин Ю.Я. Международно-правовой режим рек в социалистических странах // Советский ежегодник международного права 1963. М., 1965; Стайнов П.С. Международно-правовое регулирование охраны чистоты международных рек. София, 1964; Клименко Б.М. Международные реки. М., 1969; Чичварин В.А. Охрана природы и международные отношения. М., 1970.

¹⁶³ См.: Уотерс П. Роль водного права в развитии стратегии интегрированного управления водными ресурсами // Международное и национальное водное право и политика. Ташкент, 2001. С. 4; Лазервиц Д.Дж. Развитие международного водного права: закон Международной комиссии права о ненавигационном использовании международных водотоков // Международное и национальное водное право и политика. Ташкент, 2001. С. 67–85.

речного права¹⁶⁴. 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 с позиции государства как носителя публичного интереса, так и частного, юридических и физических лиц.

Самостоятельным объектом интереса в международных водных отношениях является международное водное правоотношение как публичное, 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 которая их наполняет. 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 оперируют категориями, которые были приняты законодательством Российского государства до ратификации Хельсинкской Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. Это понятия «пограничные реки», «пограничные воды».

¹⁶⁴ .См: Гуреев С.А., Тарасова И.Н. Международное речное право. М., 1993.

С принятием Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер 1992 г.¹⁶⁵ и Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков, принятой в Нью-Йорке в 1997 г.¹⁶⁶ 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 пониманию понятия «водный объект (воды)», 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 линии малой воды на их берегах. Между тем анализ многочисленных договоров, соглашений и конвенций, заключенных Россией с сопредельными государствами, показывает, что объектами международно-правового регулирования водных отношений являются не только международные водные объекты — трансграничные водные объекты (воды), но и международные водные ресурсы — трансграничные водные ресурсы (вода).

¹⁶⁵ Вспомогательные материалы для подготовки специалистов высшего и среднего звена в водном хозяйстве центральноазиатских государств. С. 15–29.

¹⁶⁶ Там же. С. 31–44

Например, ст. 17 Договора между РСФСР и Финляндией от 14 октября 1920 г. предоставляла возможность беспрепятственного плавания по Неве между Финским заливом и Ладожским озером финляндским торговым и товарным судам¹⁶⁷. Анализируя договоры России с прибалтийскими государствами, следует обратить 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 г., 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 г., предусматривала, что «искусственный отвод воды Чудского и Псковского озер ... допускается только по особому соглашению России с Эстонией». России было также предоставлено преимущественное право на получение электроэнергии, используя для этого водопад на реке Нарове (Нарве)¹⁶⁸. Аналогичный договор 11 августа 1920 г. 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 г. между СССР и Турецкой

¹⁶⁷ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. Вып. 2. М., 1925. С. 130.

¹⁶⁸ Там же. С. 153.

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)¹⁶⁹. В соответствии с Договором, заключенным в 1921 г. с Ираном, было определено, что «обе стороны будут пользоваться рекой Атрек и другими пограничными реками и водами на равных правах» (ст. 3)¹⁷⁰. Позже, в 1925 г., было подписано соглашение о взаимном пользовании пограничными реками и водами на протяжении границы от реки Гери-Руд до Каспийского моря¹⁷¹. Этот документ определял порядок отпуска воды, сооружения водохранилищ и их эксплуатации, а также строительства ирригационных каналов.

В связи с тем, что государства заинтересованы в максимальном использовании водных ресурсов в пределах национальных границ, 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 г. 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

¹⁶⁹ Сборник действующих договоров, соглашения и конвенций, заключенных с иностранными государствами. Вып. 5. М., 1930. С. 6.

¹⁷⁰ Там же. С. 107.

¹⁷¹ Там же. Вып. 6. М., 1931. С. 5.

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 качества¹⁷².

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 г.¹⁷³, было определено пользование водой международного водосборного бассейна. Особое значение было придано термину «загрязнение воды», которое относилось к любому, приносящему ущерб, изменению в природном составе, содержании 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 г., принятом в 1999 г. 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; признавая пользу для здоровья и благополучия человека, которую приносит чистая вода хорошего качества и гармоничная и

¹⁷² Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXIV. М., 1971. С. 43.

¹⁷³ Вспомогательные материалы для подготовки специалистов высшего и среднего звена в водном хозяйстве центральноазиатских государств. С. 6–13.

надлежащим образом функционирующая водная среда. Особое значение в Протоколе отводится питьевой воде, которая используется или предназначена для употребления человеком в качестве питьевой воды, для обработки и приготовления пищи, для личной гигиены или в аналогичных целях.

Между тем в протоколе написано, что его положения применяются только к понятию воды (водные объекты), к которым относятся: а) поверхностные пресные воды; б) подземные воды; в) эстуарии; г) прибрежные воды, которые используются для рекреационных целей или для производства рыбы методом аква-культуры или производства или сбора моллюсков и ракообразных; д) замкнутые воды, общедоступные для купания. При этом выделенные в Протоколе воды в процессе забора, транспортировки, очистки или снабжения и сточные воды в процессе сбора, транспортировки, очистки и сброса или повторного использования в большей степени относятся к понятию «вода (водный ресурс)», имеющее не только количественное и качественное, но и экономическое, и экологическое значение.

Это подтверждается «Руководством по мониторингу воды трансграничных рек» (пособие, разработанное для политиков и лиц, принимающих решения, Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций, Нью-Йорк, Женева, 1996 г.) в разделе «Защита трансграничных вод».

Говоря о мониторинге и оценке трансграничных вод, в пособии были отмечены вопросы качества водных ресурсов и были даны рекомендации комплексно оценивать качество реки.

Если рассматривать понятие «вода» — «водный ресурс» с экономической позиции, то оно играет важную роль 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. В 2004 г. были приняты Основные принципы глобальной рамочной конвенции о праве на воду. В них говорится, что право доступа к воде закреплено во Всеобщей декларации прав человека (1948). Она гарантирует всем людям право на уровень жизни, обеспечивающий им хорошее здоровье и благосостояние.

В Международном соглашении об экономических, социальных и культурных правах (1966), которое было ратифицировано 148 государствами «право каждого человека на крепкое физическое и душевное здоровье», получило особое признание. Оно отразилось в Общем примечании № 15 по праву на воду Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам (2002) и было признано в: Плане действий по воде Мар дел Плата (1977) Конвенциями об устранении всех форм дискриминации женщин (1979), Конвенция о правах ребенка (1989), Дублинская декларация о воде для реализации устойчивого развития (1992), различных международных инструментах и декларациях, национальных конституциях.

Все это позволяет сделать вывод о наличии самостоятельных объектов правового регулирования международных водных отношений как отношений между государствами, нередко 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 позиции 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 водные объекты и их водные ресурсы, т.е. вода их наполняемая. При этом каждое находится во взаимосвязи и дифференциации 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 ценностью, и охватываются частноправовым понятием «международное водопользование». Это означает, что отношения международного

водопользования из трансграничных водных объектов должно 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, созданными государствами, которые являются публично-правовыми. Нередко международные водные правоотношения происходят с участием юридических и физические лиц, а также неправительственных (общественных) организаций. Признание юридических и физических лиц, а также неправительственных организаций в качестве самостоятельных субъектов международных отношений является новой позицией¹⁷⁴ 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 способно 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

¹⁷⁴ См.: Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. 2-е изд. М., 2001. С. 27–28; Международное публичное право / Под ред. К.А. Бекяшева. М., 1996. С. 114.

и юридические лица могут быть самостоятельными субъектами в международных отношениях, связанных с доступом к информации, участию в оценке воздействия на окружающую среду¹⁷⁵. Вместе с тем граждане и общественные объединения государств обладают указанными правами в случае ратификации конвенций государством.

Большинство ученых признают международное водное право исключительно публичным¹⁷⁶. Действительно, оно представляет собой совокупность публичных правовых норм, касающихся использования и охраны водных объектов. Вместе с тем использование трансграничных водных ресурсов, и их охрана требует 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

¹⁷⁵ См.: 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.

¹⁷⁶ См.: Гуреев С.А., Тарасова И.Н. Международное речное право. М., 1993. С. 3; Краснова И.О. Введение в экологическое право // Аграрное и земельное право. 2005. № 3.

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).

Очевидно, 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 частноправовые нормы, касающиеся различных видов водопользования на трансграничных водных объектах.

Международное водное право, развивающееся параллельно с морским правом и международным речным правом под их влиянием, по 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, является 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 низлежащих 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, принимая во внимание воздействие на весь бассейн¹⁷⁷. Это выражается в различных ограничениях частного водопользования с позиции публично-правовых интересов государств бассейна путем различного рода оговорок¹⁷⁸.

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

¹⁷⁷ Olmatead C.J. The Law of International Drainage Basins 3–8 (A.H. Garretson et al. eds., 1967).

¹⁷⁸ Актуальные проблемы международного частного права. М., 2004.

природопользования. Помимо обязательных для соблюдения и исполнения правил поведения или норм твердого права, международное водное право рассматривает с учетом рекомендательных норм, которые оказывают регулирующее воздействие на государства¹⁷⁹. В отличие от строго обязательных правовых норм они именуется мягким правом, содержатся в резолюциях конференций, декларациях и совместных заявлениях глав государств, решениях органов международных организаций. Разновидностью таких норм являются нормы, содержащиеся в ожидающих вступления в силу договорах. Такие договоры, хотя и не ратифицированные, направляют развитие политики и законодательства государств, обеспечивают предварительное, доправовое регулирование международных отношений.

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

¹⁷⁹ Kiss A. Introduction to International Environmental Law. Course 1. UNITAR. 1997. P. 6.

регулирование экологически вредной деятельности в связи с водопользованием¹⁸⁰.

Обогащается и развивается его нормативно-правовая база. Она 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, подписанные в Хельсинки в 1966 г. Велико значение Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г., 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 в. солидную природоохранную базу. Развитие теоретических и общепринятых принципов международного водного оборота привело к нескольким существенным попыткам систематизации этих принципов. С начала XX столетия юристы, ученые и дипломаты попытались развивать механизм регулирования международных водных объектов и их водных ресурсов. В 1910 г. Институт международного права предложил структуру для регулирования международных водных ресурсов. В следующем году Институт

¹⁸⁰ Применительно к международному экологическому праву см.: Краснова И.О. Введение в международное экологическое право // Аграрное и земельное право. 2005. № 3.

принял Мадридское Решение об использовании международных рек. В 1920-х гг. Лига наций приняла два многосторонних соглашения, существующих и сегодня, об использовании международных водных ресурсов. Данные правила обнаруживаются в договорах, международных обычаях, общих юридических правилах и Уставе Международного суда. В законе, управляющем ненавигационными видами водопользования по международным водотокам, особенно важны обычаи (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 или нет действия государства обязательствам, взятым по договору, — должно быть установлено нормативное содержание (требования) правил договора. основополагающий принцип международного водного права — «справедливое и разумное использование» — является общепризнанным правилом 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 предварительного предупреждения, обменом 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 г. 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 вольются и другие отрасли, такие, как международное речное право и международное морское право, стоящие пока относительно изолированно.

Исторически государства разрабатывали различного рода доктрины, связанные с использованием и охраной трансграничных водных объектов и их водных ресурсов. Все они, так или иначе, были направлены на установление баланса между позициями международного публичного и международного частного права, между частными и публичными интересами.

В частности, изначально соблюдался принцип абсолютного суверенитета в использовании рек и других природных ресурсов, расположенных в пределах территории, независимо от того, каковы последствия этого использования для соседних государств¹⁸¹. Этот принцип абсолютного территориального суверенитета называется Доктриной Хармона. Согласно Доктрине Хармона страны верховьев

¹⁸¹ Kiss A. and Shellon D. *International Environmental Law* 119 (1991).

могли свободно истощать или использовать ресурсы реки в пределах своих границ без учета последствий для стран низовьев. Эта юридическая доктрина в основном преследовала узкие частноправовые интересы национальных государств и рассматривалась с неодобрением как анахроническое и узкое представление урегулирования споров между противостоящими государствами относительно общих природных ресурсов.

Другая теория распределения водных ресурсов представляла принцип предшествующего водопользования, который не давал особых привилегий ни странам верховьев, ни странам низовьев, а вставал на сторону государства, первым начавшего использование водных ресурсов, защищая тем самым виды водопользования, появившиеся в более ранние сроки по времени.

Таким образом, каждое государство бассейна могло установить преимущественные права на использование определенных объемов водных ресурсов в зависимости от даты начала данного использования. Однако этот принцип также был несправедлив, в случае, если одно государство отставало от другого в экономическом или технологическом развитии водопользования. Кроме того, этот принцип благоприятствовал тем, кто первым начал использовать водные ресурсы. Доктрина не принимала во внимание ни публичное планирование, ни использование водных ресурсов в экологических целях. Поэтому, несмотря на то, что эта Доктрина используется в западных штатах США, она не получила широкой международной поддержки, поскольку в ней нарушен баланс публичных и частных интересов.

Резко отличается от Доктрины Хармона и доктрины предшествующего водопользования принцип абсолютного права стран низовьев на непрерывный сток реки, поступающий из стран верховьев, независимо от существующих приоритетов.

Данная теория, известная как «абсолютная территориальная целостность», устанавливает, что государство бассейна не может использовать часть общего стока, если это причиняет ущерб другому государству бассейна¹⁸². Подобно Доктрине Хармона и доктрине предшествующего водопользования, эта теория не получила широкой поддержки среди международного юридического сообщества¹⁸³. Она, как считают, возлагая ответственность на страны верховьев без соответствующих обязательств для стран низовьев, является несправедливой. Поэтому такая теория используется только там, где постоянный поток воды необходим для выживания государства низовьев¹⁸⁴.

Кроме юридических теорий, разработанных непосредственно для решения проблем распределения трансграничных водных ресурсов, существует традиционный общепринятый законный принцип *sic utere tuo it alienum non laedas*¹⁸⁵, который ограничивает действия государств в той степени, в которой они не наносят ущерба другому государству, данный принцип играет важную роль в международном водном праве.

¹⁸² Generally William L. Griffin. The Use of Waters of International Drainage Basins Under Customary International Law, 53. Am. J. Int'l. L. 50, 70 (1959).

¹⁸³ James O. Thormond 111 & Enckson Shirley, A Survey of the International Law of Rivers, 16 Denv. J. Int'l. L. & Pol V 139, 143 (1988).

¹⁸⁴ Africa's Shared Water Resources 38–39.

¹⁸⁵ Принцип общего права, гласящий, что «каждый должен использовать свою собственность таким образом, чтобы не нанести ущерб чужой собственности» *Chapman v Bennett*, 169 N E 2d 212, 214 (1960).

Доктрина *sic utere* отражена в международной водной теории посредством принципов «ограниченного территориального суверенитета» и «ограниченной территориальной целостности» (которые являются гибридами принципов «абсолютного территориального суверенитета» и «абсолютной территориальной целостности» и представляют собой компромисс между ними)¹⁸⁶.

Следуя этим принципам, каждое государство может использовать водные ресурсы на своей территории при условии, что это никоим образом не наносит ущерб правам и водопользованию в других государствах бассейна. Право использовать водные ресурсы бассейна реки исходит из потребностей прибрежных государств на определенную часть реки¹⁸⁷. Благодаря возможности поиска компромисса между интересами государств, данная доктрина получила широкое одобрение при попытках систематизации международного водного права — и в Хельсинских Правилах¹⁸⁸. Ее использовали также при разбирательстве между Испанией и Францией (по озеру Лано), когда суд провозгласил «суверенитет собственной территории государства, желающего развивать гидроэнергетический потенциал», однако признал «соответствующее обязательство предотвращения ущерба соседнему государству».

Принципы *sic utere*, «ограниченного территориального суверенитета» и «ограниченной территориальной целостности» основываются на общей концепции о том, что государство бассейна не может

¹⁸⁶ Godana, *supra* note 15. P. 40.

¹⁸⁷ Thoermond & Shirley, *supra* note 14. P. 146.

¹⁸⁸ International Law Association. Helsinki Rules on the Uses of International Waters of International Rivers // Report of the Fifty-Second Conference Helsinki 477 (1967) [далее — Helsinki Rules].

использовать ресурсы реки таким образом, что другому государству бассейна причинялся бы значительный ущерб. Хотя эти три принципа имеют различные обоснования, результат каждого одинаков — использование ресурсов реки, которое причиняет существенный ущерб другому государству бассейна, является незаконным, а ущерб перевешивает разумные причины данного водопользования¹⁸⁹. Соответствует ли конкретное использование этим трем принципам, устанавливается путем определения ущерба, наносимого другому государству бассейна.

На сегодняшний день эти общепринятые концепции получают развитие, поскольку общество признает проблемы использования трансграничных природных ресурсов в виде концепции «общности интересов» — более прогрессивного представления международных проблем природных ресурсов, поддерживаемое учеными, инженерами и экономистами¹⁹⁰. Подход «общности интересов» рассматривает трансграничные водные объекты и их водные ресурсы как одну гидрологическую единицу, управление которой должно осуществляться как единым целым. Каждое государство в пределах бассейна имеет право предпринимать действия против любого другого государства бассейна, если последнее оказывает воздействие на ресурс без сотрудничества и разрешения его соседей¹⁹¹. Хотя эта концепция управления водными ресурсами, основанная на его гидрологических характеристиках, в отличие от политических границ,

¹⁸⁹ Thoermond & Shirley, *supra* note 14. P. 146.

¹⁹⁰ Dellapenna J.W. Surface Water in the Iberian Peninsula An Opportunity for Cooperation or a Source of Conflict, 59 Term L Rev 803. 816-17 (1992).

¹⁹¹ P. Nanda, Emerging Trends in the Use of International Law and Institutions for the Management of International Water Resources, 6 Denv. (1976).

была бы положительным шагом вперед в направлении охраны природных ресурсов, отношения между странами еще не достигли требуемого уровня.

В 1966 г. Ассоциацией международного права (ILA) была принята наиболее полная систематизация принципов международного права в области трансграничных водных ресурсов, в результате которой были разработаны Хельсинские Правила об использовании трансграничных водных ресурсов. Хельсинские 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 причинять любой существенный ущерб другому государству или регионам, расположенным вне пределов национальной юрисдикции»¹⁹². 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 бассейна¹⁹³.

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

¹⁹² McCaffrey S. International Organizations and the Holistic Approach to Water Problems, 31 Nat Resources J 139.144 (1991).

¹⁹³ Helsinki Rules, supra note 19, art IV. P. 486.

соглашения о ненавигационном использовании международных рек. Проекты статей Комиссии международного права для Закона о ненавигационном 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 трансграничными водными объектами, быстро сдвигают перспективу проблем природных ресурсов от национального к международному уровню. В мире существует приблизительно 214 речных бассейна, которые находятся на территории двух или более стран¹⁹⁴. Кроме того, почти в 50 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 г. и вступила в силу в 1996 г. Россия ратифицировала Конвенцию в 1993 г. Она нацелена на установление общих подходов и правовых механизмов по охране трансграничных

¹⁹⁴ United Nations Environmental Programme. The State of the World Environment. P. 29. UN Doc UNEP/GC 16/9(1991)

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 действующие как международный обычай. Это принцип, в соответствии с которым государства обязаны использовать воды трансграничных водотоков экологически благоприятным и рациональным образом, принципы равного и разумного использования, предосторожности и компенсации причиненного вреда. В развитии Конвенции в 1999 г. 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 (Голландия) в 2000 г. Россия является Стороной Протокола с декабря 1999 г.

В 1997 г. 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 норм преимущественного обычного права и международных доктринах с учетом двусторонних и иных бассейновых соглашений. Для того чтобы обеспечить равный доступ государств бассейнов трансграничных рек к водным ресурсам, установлены обязательства по уведомлению о намечаемых хозяйственных проектах водопользования по непричинению значительного ущерба, предотвращению загрязнения, справедливому и разумному водораспределению. Практически последнее обязательство реализуется через широко применяемый механизм квотирования или распределение 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 г. по морскому праву, Конвенция 1972 г. о предупреждении загрязнения моря сбросами отходов и других материалов, Конвенция 1973 г. о предупреждении загрязнения моря с судов, Конвенция 1954 г. о предупреждении загрязнения моря нефтью, Конвенция 1958 г. об открытом море и континентальном шельфе, Конвенция 1969 г. о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью и др. Эти соглашения детальным образом 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 г. ЮНЕП утвердила Программу региональных морей, результатом которой стало заключение более 30 соглашений по отдельным морям. В 2003 г. 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 г. — рамочном инструменте, определяющем основные права и обязанности стран одного бассейна. Принятая Решением Генеральной Ассамблеи ООН от 21 мая 1997 г. 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 пополнен после распада СССР, поскольку Российская Федерация как правопреемник СССР была вынуждена урегулировать правовой режим новых трансграничных (международных) водотоков и водоемов, 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 Россией подписаны двусторонние соглашения с Эстонией,

Украиной, Казахстаном, Монголией, Китаем и другими странами. Планируются соглашения с Литвой и Беларусью 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 г. странами— членами Европейской экономической комиссии (ЕЭК) «Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер». В Водном кодексе Российской Федерации 1995 г. 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 г. 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 динамичного развития этой отрасли, еще не достигшей необходимого уровня развития. Применение в системе международного водного права публично- и частноправовых методов, когда понятия «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 — международного частного водного права, которое будет определять весь комплекс международных водных прав, международного водного оборота, в основе которых лежит использование трансграничных водных ресурсов. Международное водное право пытались 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 гг. 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, находящиеся в трансграничном водном объекте, из объекта природы, становятся объектом хозяйствования, т.е. экономической ценностью, и охватываются частноправовым понятием «международное водопользование». Это означает, что отношения водопользования из трансграничных водных объектов должны регулироваться международным частным правом, поскольку происходит постепенный переход на договорные начала.

Глава 4 СООТНОШЕНИЕ ВОДНОГО ПРАВА С ДРУГИМИ ОТРАСЛЯМИ ПРАВА

4.1. Соотношение водного и гражданского права. Принятие нового Водного кодекса РФ обострило тему о соотношении водного и гражданского права. В Кодексе видно существенное усиление роли гражданского права в водных отношениях. Не первый раз встает вопрос о самостоятельности водного права как отрасли права. Между тем водное право является самостоятельной, кодифицированной

отраслью права, которое само по себе включает, не только публично-правовые, но и частноправовые начала. Осуществляемые в нашей стране экономические реформы при всей их непоследовательности и противоречивости явились условием становления и развития частного права, которое в своей совокупности стали регулировать личные имущественные и связанные с ними неимущественные отношения, в том числе и в водных отношениях. Провозглашение Конституцией РФ 1993 г. частной, государственной, муниципальной и иной собственности на природные объекты и их ресурсы явилось непосредственной предпосылкой для развития нормального гражданского оборота, который существенным образом влияет на развитие водных отношений.

Естественно, что вопрос о соотношении гражданского права с отраслью водного права основан прежде всего на анализе состояния правового регулирования, основных теоретических концепций развития законодательства в указанных областях и их изменений, происходящих в связи с изменениями в обществе. Поэтому новые положения требуют нового осмысления и истолкования, в том числе традиционные институты и взгляды.

С переходом к рыночным отношениям появляется необходимость расширения круга, регулируемых водных правоотношений. Вследствие чего важно выявить границы водного права, также его соотношение с правом публичным и с правом частным. Развитие понятия «водный ресурс» как экономической составляющей понятия «водный объект» определено в новом Водном кодексе РФ, что дает возможность углубления частноправовых начал в вопросах

водопользования. В основу возникновения отношений водопользования были положены не только публично-правовые отношения, связанные с изданием решений, но и частноправовые — договорные имущественные отношения, построенные на началах равенства, исходящие из норм, регулируемых гражданским правом. К предмету водного права стали относиться имущественные отношения, возникающие в результате договорных отношений водопользования.

Новый Водный кодекс РФ построен на основе разграничения публичного и частного права. В этот переходный период в российской экономике Водный кодекс РФ призван урегулировать большую часть имущественных и неимущественных отношений и придать водным отношениям цивилизованный характер, основанный не только на публично-правовых тенденциях в водном праве существующей в нашей стране, но и на частноправовых существующих в зарубежном опыте. Основными публично- и частноправовыми началами водного законодательства стали: — установление федеральной собственности на водные объекты; — установление частной, муниципальной, государственной собственности на водные объекты, пруды и обводненные карьеры; — установление свободы договоров в водопользовании¹⁹⁵ и публично-правовых разрешений.

В этих правовых началах выражено новое качество как публичного, так и частного права, связанного с правами, закрепленными в Конституции РФ.

¹⁹⁵ См.: Калиниченко Т.Г. Договорные отношения в водном праве // Аграрное и земельное право. 2006. № 1. С. 126–133.

Таким образом, складывается и развивается система правовых норм, регулирующих использование и охрану отдельных природных объектов, для которой, с одной стороны, характерны единство правовых норм, и подразделение на отрасли права по важнейшим объектам природы (земельное, водное, лесное и т.д.), с другой, одновременно, действуют новые тенденции, кажущиеся противоположными, — публично-правовые и частноправовые отраслевые начала. Но даже после принятия нового Водного кодекса РФ ясно, что как гражданское, так и водное право являются однопорядковыми, но не тождественными. Формой выражения водно-правовых норм является водное законодательство. Входящие в водное законодательство нормативные правовые акты имеют комплексную межотраслевую природу, поскольку содержат не только водно-правовые, но и административно-правовые и гражданско-правовые нормы. Изъятие водных ресурсов, использование акватории водного объекта, использование водных ресурсов без изъятия из водного объекта регулируются нормами водного законодательства. Отношения, связанные с использованием воды, уже изъятая из водных объектов и доставленной водопотребителям, регламентируются гражданским законодательством, санитарным и иным законодательством Российской Федерации. Отношения по поводу прудов и обводненных карьеров регулируются водным законодательством Российской Федерации в той мере, в какой данные отношения не урегулированы гражданским законодательством и земельным законодательством Российской Федерации. Имущественные отношения, связанные с оборотом водных объектов,

регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено новым Водным кодексом.

С принятием нового Водного кодекса РФ произошло принципиальное изменение характера взаимодействия водного и гражданского права. Ранее в соответствии с п. 3 ст. 1 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1991 г. к отношениям по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, отвечающим признакам гражданских отношений, гражданское законодательство применялось в случаях, когда эти отношения не были урегулированы законодательством об использовании природных ресурсов и охране окружающей среды.

Другими словами, применение норм гражданского права укладывалось в достаточно простую схему: если отношения не регламентировались водным правом, они являлись предметом гражданского права. Нормы гражданского права применительно к водным отношениям применялись в качестве субсидиарных.

Современное законодательство предполагает более сложный характер взаимодействия рассматриваемых отраслей в регулировании водных отношений. Основой разграничения сфер действия гражданского и водного права является ст. 129 ГК РФ об оборотоспособности объектов гражданских прав. При этом земля и другие природные ресурсы выделены в особую группу объектов гражданских прав. В настоящее время вопросы об объеме оборотоспособности земли и других природных ресурсов в значительной мере решаются земельным законодательством и законодательством об иных природных ресурсах.

Так, в соответствии со ст. 2 ВК РФ водное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. Нормы, регулирующие отношения по использованию и охране водных объектов (водные отношения) и содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать настоящему Кодексу. Водные отношения могут регулироваться также указами Президента Российской Федерации, которые не должны противоречить настоящему Кодексу, другим федеральным законам. Правительство Российской Федерации издает нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения, в пределах полномочий, определенных настоящим Кодексом, другими федеральными законами, а также указами Президента Российской Федерации. Уполномоченные Правительством Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти издают нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения, в случаях и в пределах, которые предусмотрены настоящим Кодексом, другими федеральными законами, а также указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации. Вместе с тем в ч. 2 п. 2 ст. 3 ГК РФ говорится о том, что нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать настоящему Кодексу. Статья 71 Конституции РФ относит гражданское законодательство к предмету ведения исключительно Российской Федерации.

Одновременно ст. 72 Конституции РФ водное законодательство отнесено к совместному ведению России и субъектов Российской Федерации. К предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации ст. 72 Конституции РФ относит также вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами.

Именно это, на мой взгляд, делает вещные права, связанные с использованием водных объектов и их водных ресурсов объектом регулирования водного права.

Достаточно точно соотношение водного и гражданского права определено в одном из основных принципов водного законодательства — значимость водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране водных объектов осуществляется, исходя из представлений о водном объекте как важнейшей составной части окружающей среды, среде обитания объектов животного и растительного мира, в том числе водных биологических ресурсов, как о природном ресурсе, используемом человеком для личных и бытовых нужд, осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как об объекте права собственности и иных прав.

Таким образом, именно водным законодательством определяются вещные водные отношения, которые регулируются как публичным, так и частным правом.

В предмет регулирования частных водных отношений входят отношения о праве частной собственности на особые водные объекты

— пруды и обводненные карьеры, отношения, возникающие в результате совершения сделок водопользования.

Отношения, лежащие в сфере публично-правового регулирования — публично-правовые договора водопользования, отношения, связанные с ограничением оборотоспособности прудов и обводненных карьеров и водных ресурсов, публично-правовые основания возникновения прав на водные объекты и их водные ресурсы, а также переход прав собственности на водные объекты — пруды и обводненные карьеры и водные ресурсы, находящиеся в государственной и муниципальной собственности к иным субъектам для различных целей, охрана вод, ведение мониторинга водных объектов, государственный водный реестр, водный контроль и т.д.

Между тем все эти отношения, как частно-, так и публично-правовые — являются водными.

Специфика водных отношений несомненна, и она достаточно четко выражена в ст. 9 Конституции Российской Федерации. Данная статья указывает на то, что земля и другие природные ресурсы, с одной стороны, используются и охраняются в Российской Федерации как основа для жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, а с другой — земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Совершенно ясно, что это двойное назначение, двойная природа водных объектов и их водных ресурсов, их использование, и охрана неизбежно сказывается на характере и содержании правового регулирования водных отношений.

Водные отношения соотносятся с гражданско-правовыми в той части, которая обозначает право собственности как на водные объекты, так и на водные ресурсы, добытые из водного объекта для различных целей. В данном случае речь идет о частных водных отношениях, связанных приобретением водных ресурсов из водных объектов, т.е. с товарно-денежным оборотом водных ресурсов. Поэтому эти отношения являются частноправовыми. Между тем регулирование отношений, связанных использованием водных объектов и их водных ресурсов, находящихся в государственной собственности относятся к сфере регулирования публичного права. Оно отражает особенности водных объектов и их водных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, при которых водные объекты и их водные ресурсы сохраняют свою ценность, и представляют собой основу жизни и деятельности людей, проживающих на территориях водных бассейнов.

В недавнем прошлом регулирование водных отношений происходило исключительно нормами публичного права. Водные объекты, являясь объектом права исключительной государственной собственности, могли принадлежать на праве собственности только государству, всем другим лицам водные объекты предоставлялись лишь в пользование на основе властных актов органов государственной власти — разрешений на специальное водопользование. Иначе говоря, отношения по предоставлению водных ресурсов, представляли собой вертикальные отношения, основанные на власти и подчинении. Субъект пользования водами, независимо от того, был ли это гражданин — физическое лицо или юридическое лицо мог только

пользоваться водным объектом и его водными ресурсами, но не распоряжаться ими.

Сегодня ст. 9 Конституции Российской Федерации указывает на то, что земля и иные природные ресурсы могут находиться в частной собственности, однако как водные объекты, так и их водные ресурсы в полной мере не участвуют в гражданском обороте. Отличительной чертой действующего водного законодательства является видовое многообразие вещных и обязательственных водных прав, установленных непосредственно в водном, а не в гражданском праве. В соответствии со ст. 8 нового Водного кодекса РФ водные объекты находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности), за исключением случаев, установленных ч. 2 настоящей статьи. Пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, находятся соответственно в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица, если иное не установлено федеральными законами. Право собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица на пруд, обводненный карьер прекращается одновременно с прекращением права собственности на соответствующий земельный участок, в границах которого расположены такие водные объекты. Пруд, обводненный карьер, указанные в ч. 3 настоящей статьи, могут отчуждаться 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 в результате такого раздела требуется раздел пруда, обводненного карьера. Естественное изменение русла реки не влечет за собой прекращение права собственности Российской Федерации на этот водный объект. Формы собственности на подземные водные объекты определяются законодательством о недрах. Специфика водных прав, включая право собственности и их особенности, выражена в понятиях «водный объект» и «водный ресурс», составляющих основу предмета водного права. Однако в Конституции РФ определено применительно к праву собственности понятие «водный ресурс», а основным понятием Водного кодекса РФ является понятие «водный объект». Определение содержания правового регулирования водных объектов и их водных ресурсов с позиции публичного и частного права дает возможность отграничить водные отношения от гражданских. Наиболее ярко это проявляется в обширной и сложной системе оснований возникновения водных прав. Часть из них является публично-правовыми, например, предоставление пруда или обводненного карьера в собственность РФ, субъекта РФ, муниципального образования, разрешение, государственная регистрация водного объекта в водном реестре, публично-правовой договор водопользования и его государственная регистрация и т.д. Другая часть является частноправовой. Она включает возникновение права частной собственности на водные объекты — пруды и обводненные карьеры в результате купли-

продажи земельного участка, частноправовые сделки, приобретательская давность, ряд иных¹⁹⁶.

Между тем включение прудов и обводненных карьеров в гражданский оборот привело к совпадению предметов гражданского и водного права. Так, в ст. 130 ГК РФ и ст.8 ВК РФ к объектам недвижимости отнесены водные объекты — пруды и обводненные карьеры. При этом объектом недвижимости является не только водный объект (ст. 7 Водного кодекса РФ), но и земельный участок, на котором водный объект расположен (ст. 102 ЗК РФ). Это совпадение создает определенное противоречие между водным и гражданским правом. Ранее существовала точка зрения, что замкнутый водный объект как объект недвижимости из ст. 130 ГК РФ следует исключить и внести соответствующие изменения в Водный кодекс РФ. В соответствии с новым Водным кодексом замкнутые водоемы исключены, а пруды и обводненные карьеры признаются водным объектом и на них распространяются все публично-правовые нормы, установленные водным законодательством. Предмет водного права исходит из двух групп отношений — отношений по использованию водных объектов и их водных ресурсов и отношений по охране водных объектов и их водных ресурсов. Первая группа отношений, возникающих по поводу использования водных объектов и их водных ресурсов, есть имущественные отношения. В них водный объект — пруды и

¹⁹⁶ При этом регулирование одного и того же круга общественных отношений различными отраслями, водным и гражданским, может быть либо одного уровня федерального, например, ст. 552 ГК РФ регулирует переход права на пруды и обводненные карьеры при отчуждении земельного участка и находящейся на нем недвижимости. Иногда регулирование водных отношений гражданским и водным законодательством происходит на разных уровнях (федеральном и региональном).

обводненные карьеры и их водные ресурсы играют две роли. Пруды и обводненные карьеры, являясь принадлежностью земельного участка, выступают как разновидность имущества, непосредственно связанная с землей, вместе с тем это водные объекты, имеющие водно-правовую специфику правового регулирования.

Водные ресурсы, изымаемые (добываемые) из водных объектов, также могут быть индивидуализированы, поскольку обладают количественной и качественной характеристиками и могут быть проданы. Вместе с тем как водные объекты, так и их водные ресурсы, выступают как материальное благо, природное «происхождение» которого, а также связанные с ним особенности охраны, выступают как специфические водоохранные отношения.

Имущественные отношения, в том числе предметом которых являются водные объекты и их водные ресурсы, определенным образом входят в предмет регулирования гражданского права. ГК РФ 1994 г. в ст. 2 определяет, что имущественные отношения, регулируемые гражданским правом, характеризуются как отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников. При этом не все водные отношения отвечают перечисленным выше признакам.

Таким образом, гражданское и водное право взаимодействуют при регулировании только определенной группы имущественных (вещных) отношений, которые могут быть как публично-правовыми, так и частноправовыми. Отношения, связанные с использованием прудов и обводненных карьеров и водных ресурсов, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности

участников отношений являются гражданско-правовыми. Иные, хотя и имущественные (вещные) отношения, возникающие по поводу водных объектов и водных ресурсов, являются сферой регулирования только водного права.

В соответствии со статьей предоставление водных объектов в пользование осуществляется на основании договора водопользования или решения о предоставлении водного объекта в пользование. На основании договоров водопользования, если иное не предусмотрено ч. 2 и 3 настоящей статьи, водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, предоставляются в пользование для забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов; использования акватории водных объектов, в том числе для рекреационных целей; использования водных объектов без забора (изъятия) водных ресурсов для целей производства электрической энергии.

Сложно ответить на вопрос о соотношении гражданского и водного права при регулировании рассматриваемой группы отношений. С одной стороны, ГК РФ обладает приоритетом перед актами водного законодательства, что предполагает регламентацию рассматриваемых отношений в водном законодательстве лишь с обязательным соблюдением правила: не противоречить нормам ГК РФ. С другой стороны, в действующем водном законодательстве устанавливается приоритет норм водного законодательства перед нормами других отраслей права. Водный кодекс РФ в ст. 4 устанавливает, что имущественные отношения, связанные с оборотом водных объектов,

определяются гражданским законодательством в той мере, в какой они не урегулированы настоящим Кодексом. Таким образом, к имущественным отношениям относятся только отношения, связанные с оборотом водных объектов.

Принципиально разные подходы к регламентации отношений в рамках гражданского и водного права в условиях отсутствия четко установленных сфер каждой из отраслей права в значительной степени затрудняет толкование норм действующего законодательства. Особенно остро проблема соотношения водного и гражданского права выражается в понятии «оборотоспособность». Возникает вопрос, существует ли водный оборот, и в чем его специфика, в отличие от гражданского оборота?

Регулирования водного оборота, возможно двумя теоретически мыслимыми путями: либо в рамках гражданского законодательства ... либо в рамках водного законодательства.

На мой взгляд, специфика водного оборота, в отличие от гражданского оборота, состоит в разделении отношений по обороту водных объектов (прудов и обводненных карьеров) и обороту водных ресурсов.

Если оборот водных объектов (прудов и обводненных карьеров) — естественная составная часть предмета гражданско-правового регулирования и частного права, то оборот водных ресурсов зависит от публично- и частноправового порядка предоставления водных ресурсов в пользование и требованиях, предъявляемых к их использованию.

Если сделки с обособленными водными объектами, это предмет гражданского и земельного и водного права, то понятие «водопользование» не укладывается только в рамки водного или только в рамки гражданского права. Каждая из указанных отраслей, регулируя публично- и частноправовые порядки возникновения прав водопользования не решают всей совокупности вопросов, связанных с использованием водных ресурсов, зачастую отсылает для решения определенного круга вопросов к другой отрасли.

Важной особенностью оборота водных объектов является ограничение продажи, залога и совершения других сделок, которые влекут или могут повлечь отчуждение водных объектов. В соответствии со ст. 22 ВК РФ совершение указанных выше сделок не допускается. Поэтому обособленные водные объекты могут переходить от одного лица к другому в порядке, предусмотренном гражданским и земельным законодательством Российской Федерации.

Между тем в ст. 8 нового ВК РФ понятие оборот водных объектов существенным образом расширяется, за счет его распространения на пруды и обводненные карьеры (водные объекты) не только права частной, но и государственной и муниципальной собственности. Сделки с этими водными объектами, за исключением сделок с водными объектами, расположенными в границах поселения или на расстоянии до одного километра от границы поселения, либо с площадью акватории более 2000 кв. м, и находящихся в государственной (федеральной, субъектов Российской Федерации) или муниципальной собственности, которые влекут или могут повлечь их отчуждение, могут переходить от одного лица к другому в

соответствии с гражданским и земельным законодательством Российской Федерации. Отчуждение таких водных объектов без отчуждения земельного участка, на котором расположен водный объект, не допускается.

Таким образом, предполагается расширение оборота водных объектов за счет возможности перехода водных объектов — прудов и обводненных карьеров, находящихся в государственной и муниципальной собственности в частную собственность. В этом случае пруд и обводненный карьер будет следовать судьбе земельного участка, на котором они расположены, исключая случаи, когда их отчуждение не допускается.

Оборот водных ресурсов предполагает в свою очередь, что права пользования водными объектами могут переходить от одного лица к другому лицу только с согласия собственника водного объекта. Учитывая, что все водные объекты находятся в федеральной собственности, установлен порядок выдачи разрешений на водопользование. Передача права пользования водным объектом может также производиться по договору, по которому передаются права и обязанности водопользователя. Предполагается, что договор передачи прав и обязанностей водопользователя подлежит государственной регистрации. При этом заключение нового договора водопользования, внесение в него изменений или принятия нового решения о предоставлении водного объекта в пользование не требуется.

Между тем неясно, в каком порядке будет проходить передача права в публично- или частноправовом. Ведь в гражданском праве не

предусмотрено конструкции продажи прав пользования. Думается, что все виды водопользования должны переводиться в договорные отношения, используя гражданско-правовые конструкции публичного договора, с правом присоединения, чем конструкция договора продажи прав, в котором неясно, каким образом может происходить передача прав.

4.2. Соотношение водного права с экологическим правом.

Исследование правовых проблем охраны и рационального использования водных объектов предполагает анализ соотношения водного права с экологическим правом в условиях принятия нового Водного кодекса РФ. Это важно в связи с тем, что экологическое и природоресурсовое право в юридической литературе последних лет в основном определяются как отрасли публичного права¹⁹⁷. Отраслевой подход к кодификации законодательства в области использования и охраны природных объектов и их природных ресурсов выводит правовое регулирование водного и иных отраслей на одинаковый федеральный уровень законодательства.

Вместе с тем отраслевой подход создает возможность разграничения сфер действия отраслей по предметам регулирования и выявления специфики правового регулирования отношений по поводу каждого из объектов природы.

Такое разграничение всегда было первоначальным условием формирования системы правовых норм в области использования и охраны природных объектов и их природных ресурсов, ибо группы

¹⁹⁷ См.: Яковлев В.Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). М., 2003.

отраслевых норм являются обязательными структурными элементами этой системы¹⁹⁸. Вместе с тем отраслевой подход обусловил недостатки созданной совокупности правовых норм как системы. Прежде всего это выразилось во множественности относительно самостоятельных отраслевых групп правовых норм, каждая из которых связана с отдельным природным объектом и представляет собой структурно-организованную (по правовым институтам) подсистему (отрасль) правовых норм в области использования и охраны природы¹⁹⁹.

Материальным фактором интеграции названных групп правовых норм в иную систему служит уже не столько то, что все указанные природные объекты составляют элементы единой природы и существуют во взаимосвязи и взаимозависимости, но и публично- или частноправовое регулирование указанных отношений.

Новый Водный кодекс РФ юридически основывает такое объединение, что способствует углублению развития водного, а не природоресурсового права.

Каким образом соотносятся в новых условиях водные отношения с экологическими? В 2002 г. был принят Закон об охране окружающей среды, отражающий общие закономерности отношений в области охраны окружающей среды. Эти обстоятельства не только не ослабляют характера правовых норм в области использования и охраны отдельных природных объектов, но создают условия для углубления указанных отношений с позиции публичного и частного

¹⁹⁸ См.: Краснов Н.И. Право окружающей природной среды в СССР // Государство и право. 1990. № 4.

¹⁹⁹ Там же.

права. Таким образом, в целом отраслевая кодификация не затрагивает правового регулирования охраны окружающей среды. Однако до сих пор существенным недостатком водного законодательства являлось слабое отражение экологических требований к водопользованию, а также общая направленность этих актов на охрану окружающей среды, подчеркивающая их публично-правовой характер.

Суть проблемы коренилась прежде всего в неодинаковых теоретических подходах к решению проблемы, связанной с так называемым природоресурсовым правом и его соотношением с экологическим правом. Точки зрения на этот счет примыкают к двум основным концепциям или занимают промежуточное положение между ними.

В.В. Петров считал, что основе природоресурсовых отраслей (земельного, горного, водного и лесного права) новая правовая общность — природноресурсовое право — ориентирована прежде всего на регулирование рационального использования природных ресурсов с целью удовлетворения потребностей общества, она не в состоянии выполнять функции экологической безопасности общества в новых условиях развития производительных сил. Необходимо образование природоохранительного права, которое означает переход от поресурсовой охраны природных богатств к комплексной охране окружающей природной среды. При таком подходе охраняемый природный объект рассматривается в совокупности его связей и зависимостей с другими объектами природы и окружающей

природной средой в целом²⁰⁰. Сторонники другой концепции исходят из того, что охрана окружающей среды как комплексная проблема решается средствами всех отраслей права, что существуют противоположно направленные тенденции к дифференциации и интеграции (консолидации) сложившихся отраслей права²⁰¹. Объединение всей совокупности отношений по использованию и охране окружающей среды влечет постепенную консолидацию права в этой области отношений, завершится формированием фундаментальной отрасли права — права окружающей среды или экологического, права, которое будет опосредствовать широкий круг отношений по использованию и охране природы²⁰².

Обе концепции во многом сходны, но между ними есть и различия. Эти различия состоят в разделении экономической и экологической функции права. Об этом говорил в своей статье Н.И. Краснов²⁰³. Большое значение приобретают также публично-правовые и частноправовые интересы в водных отношениях. Зададимся вопросом, только ли отношения по поводу использования и охраны водных объектов рассматривает современное водное право? На данный момент можно сделать вывод, что российское водное право регулирует не только традиционные водные отношения, но и

²⁰⁰ См.: Петров В. В. Экология и право. М., 1981. С. 47–52.

²⁰¹ См.: Аксененко Г.А. Правовое обеспечение комплексного и наиболее эффективного использования природных богатств и их охрана // XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права / Отв. ред. М. И. Козырь. М., 1962. С. 271, 273; Полянская Г.Н. Понятие охраны природы и природоохранительное законодательство // Советское государство и право. 1975. № 9. С. 78.

²⁰² См.: Колбасов О.С. Экология: политика — право. М., 1976. С. 144, 152–156, 167.

²⁰³ См.: Краснов Н.И. Право окружающей природной среды СССР. 1990..№ 4

возникшие в результате установления многообразия форм собственности на природные объекты и их ресурсы не только личные имущественные и связанные с ними неимущественные отношения между отдельными гражданами как частными лицами, но и отношения между коммерческими и некоммерческими организациями, между субъектами Федерации и муниципальными образованиями, также водные отношения с участием Российской Федерации и других государств, иностранных физических и юридических лиц.

Процесс формирования рыночной экономики в России ставит проблему соотношения частного и публичного в водном праве на одно из первых мест. Участие государства в правовом регулировании водных отношений не должно стеснять свободы его участников — водопользователей, частный интерес должен не подавляться, а максимально стимулироваться посредством развития договорных отношений с одновременным удовлетворением публичного интереса, в котором значение приобретает охрана вод. Общество должно иметь такие ограничения публично-правового порядка в экономике, которые последняя способна выдержать и которые соответствуют уровню общественного развития, а также обеспечению состояния защищенности. В литературе отмечалось, что само использование водных объектов включает в себе природоохранительный элемент и потому неприемлем отрыв норм, направленных на восстановление и охрану природных ресурсов, от норм, регулирующих их

использование²⁰⁴. При этом сохранность вод считается одним из критериев рациональности природопользования, а водопользование представляет собой единое экономико-экологическое общественное отношение, а это означает, что оно носит в себе как публичный, так и частный аспект. Таким образом, водопользование и охрана вод — это не только две самостоятельные (хотя и взаимосвязанные) формы взаимодействия общества и природы, но и единая, сложноподчиненная, взаимообусловленная задача управления природопользованием в процессе производственной деятельности²⁰⁵.

И если раньше разделение водопользования и охраны вод основывалось на понятии водопользования как лишь экономического, потребительского отношении к водным объектам, то в настоящий момент понятие водопользования включает в себе как частноправовой элемент, связанный с использованием водных объектов и их водных ресурсов, так и публично-правовой — связанный с охраной вод. Водопользование выполняет первичную, насущную для общества экономическую функцию (потребление вещества воды — водного ресурса), но и потому, что воздействует на количественное и качественное состояние водных объектов и их водных ресурсов.

От способов, приемов, технологии водопользования зависит возможность возникновения тех негативных антропогенных явлений. Водопользование, следовательно, должно рассматриваться не только с экономической, т.е. с частноправовых, но и с экологических

²⁰⁴ См.: Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978. С. 10.
²⁰⁵

публично-правовых позиций. Предметом правового регулирования водных отношений становится не только частноправовая деятельность водопользователя, но и экологическая деятельность, связанная с предупреждением экологически негативного воздействия на водные объекты — публично-правовая деятельность. Взаимозависимость публично-правовых и частноправовых интересов должна определять прежде всего содержание права водопользования.

В настоящий период действующее законодательство исходит из принципа отраслевого регулирования. Между тем развитие публично-правовых начал в водном праве прежде всего должны ассоциироваться с воздействием водопользования на окружающую среду.

Таким образом, водное право как и экологическое право имеет свои индивидуальные принципы регулирования. Основная задача водного права — разделение частноправовых аспектов (договорных) от других правовых институтов в области использования публично-правовых, связанных не только с охраной вод, но и с вопросами государственного управления, контроля, ведения водных реестров и др.).

Между тем необходимо отграничить отношения, регулируемые экологическим правом от водно-правовых, включающих как использование, так и охрану вод. С начала 1960-х гг. экологическое право обозначалось термином «правовая охрана природы»²⁰⁶. Главной задачей правовой охраны природы изначально считалось придание

²⁰⁶ Колбасов О.С. Охрана природы по советскому законодательству. М., 1961. С. 9.

социальной силы экологическим требованиям, вытекающим из законов природы, приведение в соответствие с экологическими (природоохранными) требованиями всех правовых норм, регулирующих воздействие на окружающую природную среду (экологизация права). Любая совокупность экологических требований не покрывает всего содержания отраслей, непосредственно регулирующих использование и охрану водных объектов. Важную роль в содержании водного права начинают играть частноправовые требования. Они обеспечивают закрепление и реализацию соответствующих договорных отношений, экономическую эффективность водопользования.

Таким образом, признание публично-правового и частноправового характера водных отношений ни в коей мере не умаляет роли экологического права. Публично-правовое содержание в водном праве выражается в приоритете экологических требований над экономическими. По мере экологизации водного права будет установление правовых норм, оптимально сочетающих регулирование воздействия на водные объекты с требованиями охраны окружающей природной среды.

Водные правоотношения по своему существу не могут быть только экологическими. Например, цель правил и нормативов использования и охраны вод состоит в обеспечении как экономической эффективности их применения, так и в предупреждении вредных экологических последствий.

В правовой науке существует мнение о том, что экологическое право претендует на охват земельного, водного, горного и других отраслей

права²⁰⁷. Это неадекватно отражает предмет его регулирования, и потому неправильно отождествлять самостоятельные отрасли права с правом окружающей среды, которое после принятия закона об охране окружающей среды, охватывает более узкий круг правоотношений.

В соответствии с концепцией Закона об охране окружающей среды предмет его регулирования охватывает общественные отношения, прямо или косвенно связанные с различного рода воздействиями на окружающую среду различных производств. Закон не объединяет все отраслевое законодательство, т.е. не должен быть кодифицирующим. В системе законодательства он занимает особое место рядом с земельным, водным, лесным и горным кодексами и другими отраслевыми актами такого рода, а его содержание должно быть увязано по принципу взаимодополнения как с указанными актами, так и с актами административного, хозяйственного и иных отраслей законодательства, имеющих то или иное отношение к охране окружающей среды.

В результате наряду с Законом об охране окружающей среды принят в 2006 г. новый Водный кодекс РФ. В Кодексе были главным образом определены публично- и частноправовые вопросы использования и охраны водных объектов и их водных ресурсов. В нем усилена роль охраны водных объектов в условиях развития договорных отношений водопользования. Таким образом, мы видим, что водное законодательство обновляется и развивается самостоятельно в части развития положений об охране вод, а Закон об охране окружающей

²⁰⁷ См.: Бринчук М.М. Экологическое право. М., 2003.

среды, закрепляет нормативы и требования, предъявляемые к производствам, большинство из которых вряд ли будут иметь прямое действие. Глава 6, включающая в себя 13 статей, регламентирует вопросы охраны водных объектов при осуществлении различных видов деятельности (например, при использовании водных объектов для целей энергетики).

Водный кодекс 1995 г. включал посвященную охране водных объектов главу в раздел об использовании и охране водных объектов. В настоящее время принят новый Водный кодекс РФ, в котором под охраной водных объектов понимается система мероприятий, направленных на сохранение и восстановление водных объектов (п. 17 ст. 1 ВК РФ). Охрана водных объектов выделена в отдельную главу. Часть 1 ст. 55 ВК РФ обязывает всех собственников водных объектов осуществлять мероприятия по охране водных объектов, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, а также меры по ликвидации последствий указанных явлений. Отдельно регламентируется обязанность по охране находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований водных объектов соответствующих исполнительных органов власти в пределах их компетенции. Большая часть предусмотренных ВК РФ полномочий органов власти касается охраны водных объектов (например, полномочия по контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов). Пункт 11 ст. 25 ВК РФ к компетенции органов государственной власти субъектов РФ относит осуществление мер по охране находящихся в собственности субъектов РФ водных объектов, а п. 3 ч. 1 ст. 27 ВК РФ

относит осуществление мер по охране находящихся в муниципальной собственности водных объектов к полномочиям органов местного самоуправления. Статья 24 ВК РФ, раскрывающая компетенцию федеральных органов власти в области водных отношений, не содержит прямых полномочий по охране находящихся в федеральной собственности водных объектов. Но при этом п. 2 ч. 1 ст. 26 ВК РФ указывает, что Россия передает органам государственной власти субъектов РФ полномочия по осуществлению мер по охране расположенных на территориях субъектов РФ и находящихся в федеральной собственности водных объектов (их частей). Часть 2 ст. 55 ВК РФ закрепляет обязанность физических и юридических лиц при использовании водных объектов осуществлять водохозяйственные мероприятия и мероприятия по охране водных объектов в соответствии с ВК РФ и другими федеральными законами. Это подчеркивает усиление условий охраны водных объектов в связи с развитием частных начал водопользования. Водопользователи могут разрабатывать и внедрять минимизирующие сбросы сточных вод, которые оптимизируют технологические процессы, создавать водооборотные и бессточные системы, очищать стоки с целью удаления вредных веществ, выращивать древесную и кустарниковую растительность для уменьшения поверхностного стока и ослабления процессов эрозии, правильно вести сельскохозяйственные работы, регулировать водно-воздушный режим почв при возделывании различных сельскохозяйственных культур и осуществлять другие экологически благоприятные действия. В соответствии с ч. 1 ст. 56 ВК РФ запрещен 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). Фактически запрещается засорение водных объектов, т.е. сброс предметов и взвешенных частиц, ухудшающих состояние или затрудняющих использование водных объектов. На основании анализа норм указанного ФЗ можно вывести общие правила обращения с отходами. Образующиеся на различных объектах отходы должны обезвреживаться, перерабатываться и утилизироваться. Складирование и захоронение отходов может производиться лишь в специально отведенных для этой цели местах, определяемых решениями муниципальных органов по согласованию со специально уполномоченными на то федеральными органами. Особое внимание ст. 56 ВК РФ обращает на проведение на водном объекте работ, в результате которых образуются твердые взвешенные частицы (ч. 2 ст. 55 ВК РФ). Такие работы допускаются только в соответствии с требованиями экологического законодательства РФ и законодательства РФ о недрах, что подчеркивает взаимозависимость водно-правовых норм с нормами экологического права.

В соответствии с ч. 3 ст. 55 ВК РФ меры по предотвращению загрязнения водных объектов вследствие аварий и иных чрезвычайных ситуаций и по ликвидации их последствий определяются законодательством РФ. При поступлении сигнала об аварии в бассейне информация в первую очередь доводится до территориальных органов по управлению использованием и охраной вод и комитетов по охране природы. Если возникновение аварийной ситуации может нанести значительный экономический ущерб или

угрожает жизни населения, то информация передается в комиссию по чрезвычайным ситуациям и администрацию территории, в санитарно-эпидемиологическую станцию, органы внутренних дел, органы здравоохранения. При возможном влиянии последствий аварии на бассейн реки в целом оповещается бассейновая комиссия и комитет по чрезвычайным ситуациям нижележащей территории. Системы уведомления об угрозе аварийного загрязнения вод должны обеспечивать максимально быструю передачу данных и прогнозов. Части 4-6 ст. 56 ВК РФ запрещают загрязнение водных объектов, т.е. ситуаций, когда в результате сброса или поступления иным образом с суши, деятельности на поверхности или дне водного объекта, а также в результате образования в нем вредных веществ изменились установленные нормативы качества вод, проявилось негативное влияние на состояние дна и берегов водоемов. Содержание радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений в водных объектах не должно превышать соответственно предельно допустимые уровни естественного радиационного фона, характерные для отдельных водных объектов, и иные установленные в соответствии с законодательством РФ нормативы (ч. 4 ст. 56 ВК РФ). Статья 22 ФЗ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливает перечень нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, конкретизируемый в последующих статьях указанного Закона и подзаконных нормативных актах. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду должны обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды с

учетом природных особенностей территорий и акваторий. За превышение установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду субъекты хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут ответственность в соответствии с законодательством. Требования, предотвращающие загрязнение водных объектов, необходимо соблюдать начиная со стадии выбора места расположения источника возможных — загрязнений, при его проектировании и строительстве. Можно эксплуатировать лишь те источники загрязнения, которые обеспечены современными технологиями и установками по очистке, обезвреживанию и утилизации сбросов до уровня предельно допустимых, а также средствами контроля за сточными водами. В процессе использования источников загрязнения необходимо проводить технические мероприятия, направленные на предотвращение загрязнения водных объектов. Каждый источник загрязнений должен вести учет сбрасываемых вод, производить их анализы, информировать органы государственной власти об аварийных и чрезвычайных ситуациях, влияющих на состояние вод. Большое значение для поддержания надлежащего уровня чистоты водных объектов имеют установленные ч. 5–7 ст. 56 ВК РФ запреты: на захоронение в водных объектах ядерных материалов и радиоактивных веществ; 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; проведение на основе ядерных и иных видов

промышленных технологий взрывных работ, при которых выделяются радиоактивные и (или) токсичные вещества.

Часть 1 ст. 59 ВК РФ конкретизирует по отношению к подземным водным объектам общие требования ст. 56 ВК РФ, возлагая на физических и юридических лиц, деятельность которых оказывает (может оказать) негативное воздействие на состояние подземных водных объектов, обязанность принимать меры по предотвращению загрязнения, засорения подземных водных объектов и истощения вод, а также соблюдать установленные нормативы допустимого воздействия на подземные водные объекты. Для сохранения возможности использовать подземные воды в качестве источника питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения ч. 2 ст. 59 ВК РФ, расширяя общее требование, запрещает размещать на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются (могут быть) использованы для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, места захоронений отходов производства и потребления, кладбища, скотомогильники и иные оказывающие негативное воздействие на состояние подземных вод объекты. С аналогичной целью было закреплено правило ч. 3 ст. 59 ВК, разрешающее использование сточных вод для орошения и удобрения земель лишь в соответствии с санитарным законодательством. Такое положение объясняется возможностью засорения и загрязнения подземных вод в результате попадания в них содержащихся в сточных водах инородных частиц и веществ. В соответствии с ч. 5 ст. 59 ВК РФ при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации водозаборных сооружений,

связанных с использованием подземных водных объектов, должны быть предусмотрены меры по предотвращению негативного воздействия таких сооружений на поверхностные водные объекты и другие объекты окружающей среды. Указанная норма продиктована уже не столько охраной подземных вод, сколько предотвращением вредного влияния подземных водных объектов на поверхностные водные объекты и окружающую природную среду. Статья 60 ВК определяет, что при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации гидротехнических объектов водохозяйственной системы. При проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации гидротехнических объектов водохозяйственной системы, а также при внедрении новых технологических процессов необходимо учитывать их влияние на состояние водных объектов и соблюдать нормативы допустимого воздействия на водные объекты, за исключением установленных федеральными законами случаев (ч. 1 ст. 60 ВК РФ). Аналогичное требование закреплено и в ст. 43 ФЗ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с послед. изм. и доп.). Соответствие технико-экономического обоснования и проекта этим требованиям проверяется в ходе государственной экологической экспертизы федерального либо регионального уровня (ст. 11 и 12 ФЗ от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (с послед. изм. и доп.)). Развивая общие экологические нормы, ч. 3 ст. 60 ВК РФ запрещает проектирование прямоточных систем технического водоснабжения. Часть 4 ст. 60 ВК РФ запрещает ввод в эксплуатацию

предназначенных для транспортирования, хранения нефти и (или) продуктов ее переработки объектов без оборудования их средствами предотвращения загрязнения водных объектов и контрольно-измерительной аппаратурой для обнаружения утечки указанных веществ. В целях предупреждения засорения, загрязнения и истощения водных объектов при эксплуатации водохозяйственной системы запрещается (ч. 5 ст. 60 ВК РФ):

– осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, не подвергшихся санитарной очистке, обезвреживанию, а также не соответствующих требованиям технических регламентов; – производить забор (изъятие) водных ресурсов из водного объекта в оказывающем негативное воздействие на водный объект объеме; – 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. Проведение работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов (например, строительных, дноуглубительных, взрывных, буровых), а равно их проведение в водоохранных зонах водных объектов либо в границах особо ценных водно-болотных угодий осуществляется в соответствии с требованиями законодательства об охране окружающей среды и законодательства о градостроительной деятельности (ч. 1 ст. 61 ВК РФ). В процессе строительных, дноуглубительных, взрывных, буровых и других изменяющих дно и берега водных объектов работ нередко осуществляется забор (изъятие) водных ресурсов, в ходе которого необходимо принимать меры по предотвращению попадания

рыб и других водных биологических ресурсов в водозаборные сооружения, а также осуществлять мероприятия по предотвращению загрязнения грунтовых вод и подъему их уровня (ч. 2 ст. 61 ВК РФ).

В ходе связанных с изменением дна и берегов водных объектов работ зачастую требуется провести орошение, осушение и другие мелиоративные работы. В соответствии с ч. 3 ст. 61 ВК РФ такие мелиоративные работы могут осуществляться только одновременно с мероприятиями по охране окружающей среды и по защите водных объектов и их водосборных площадей.

Предприятия теплоэнергетики и атомной энергетики, как правило, могут наносить водным объектам специфический вред за счет изменения их температурного режима. Такая ситуация привела к закреплению в ч. 1 ст. 62 ВК РФ специальной нормы, обязывающей использующие водные объекты для обеспечения технологических нужд теплоэнергетики и атомной энергетики водопользователей, соблюдать температурный режим водных объектов.

Электроэнергия производится также и с помощью гидроэнергетических объектов. К таким водопользователям ч. 2 ст. 62 ВК РФ также предъявляет особые требования — учет интересов других водопользователей, соблюдение требований к использованию и охране водных объектов, к сохранению водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира, а также требований о предотвращении негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

В целях поддержания гидрологического режима и улучшения состояния рек, озер и водохранилищ в ВК РФ включена статья об

использовании и охране лесов водоохранных зон водных объектов. Охрана расположенных в водоохранных зонах лесов направлена на предотвращение загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод.

Главным правилом ст. 63 ВК РФ, посвященной охране лесов, расположенных в водоохраной зоне, является запрет в таких лесах рубок главного пользования, проводящихся для заготовки древесины. В водоохранных зонах в соответствии с лесным законодательством допускается проведение рубок промежуточного пользования и других лесохозяйственных мероприятий, обеспечивающих охрану водных объектов. К разрешенным рубкам относятся рубки ухода за лесом, санитарные рубки и рубки реконструкции, связанные с рубкой малоценных лесных насаждений, а также теряющих защитные, водоохранные и другие природоохранные функции.

Для охраны водных объектов, водные ресурсы которых являются природными лечебными ресурсами, устанавливаются зоны (округа) санитарной охраны в соответствии с законодательством РФ о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах (ст. 64 ВК РФ). Указанные нормы идут в развитие основного Федерального закона от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». Для предупреждения вредного воздействия на водные объекты хозяйственной и иной деятельности ВК РФ (ст. 65) предусмотрел создание водоохранных зон и прибрежных защитных полос. Установлены правила осуществления хозяйственной и иной деятельности в их границах. В соответствии с ч. 15 ст. 65 ВК РФ в

границах водоохранных зон запрещено: использование сточных вод для удобрения почв; размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ; осуществление авиационных мер по борьбе с вредителями и болезнями растений; движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие. Проектирование, размещение, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию и эксплуатация хозяйственных и иных объектов в границах водоохранных зон допускается только при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды.

Режим прибрежных защитных полос жестче, чем режим водоохранных зон. Наряду с установленными ч. 15 ст. 65 ВК РФ запретами ч. 17 указанной статьи на территории прибрежных защитных полос запрещает распашку земель, размещение отвалов размываемых грунтов, выпас сельскохозяйственных животных и организацию для них летних лагерей, ванн.

Водные объекты (их части), имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, могут быть признаны особо охраняемыми водными объектами (ч. 1 ст. 66 ВК РФ). Статус, режим особой охраны и

границы территорий, в пределах которых расположены особо охраняемые водные объекты, устанавливаются в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях. В настоящее время основным законом, составляющим законодательство об особо охраняемых природных территориях, является ФЗ от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (с послед. изм. и доп.). В соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды и законодательством по защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера зонами экологического бедствия, зонами чрезвычайных ситуаций могут объявляться водные объекты и речные бассейны, в которых в результате техногенных и природных явлений происходят изменения, представляющие угрозу здоровью или жизни человека, объектам животного и растительного мира, другим объектам окружающей среды (ч. 1 ст. 67 ВК РФ).

Интересно, что, например, ФЗ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с послед. изм. и доп.) содержит лишь отсылочную норму о порядке установления зон экологического бедствия и зон чрезвычайных ситуаций. Так, ч. 1 ст. 57 упомянутого закона указывает, что порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия устанавливается законодательством о зонах экологического бедствия. В отношении же зон чрезвычайных ситуаций указано лишь на то, что должны быть установлены меры защиты, в том числе и окружающей среды. ФЗ от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (с послед. изм. и

доп.) в ст. 5 указывает, что границы зон чрезвычайных ситуаций определяются назначенными в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ руководителями работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций на основе классификации чрезвычайных ситуаций, установленной Правительством РФ и по согласованию с исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, на территориях которых сложились чрезвычайные ситуации. Собственник водного объекта обязан осуществлять меры по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий (ч. 2 ст. 67 ВК РФ). Меры по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидация его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, осуществляются исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления в пределах их компетенции в соответствии с Водным кодексом РФ. Так, п. 17 ст. 24 ВК к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области водных отношений относит осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях двух и более субъектов РФ. В качестве одного из полномочий органов государственной власти субъектов РФ в области водных отношений п. 10 ст. 25 ВК РФ предусматривает осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его

последствий в отношении водных объектов, находящихся в собственности субъектов РФ. При этом п. 3 ч. 1 ст. 26 ВК РФ закрепляет передачу Российской Федерацией органам государственной власти субъектов РФ полномочий по осуществлению мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и полностью расположенных на территориях субъектов РФ. В полномочия муниципальных органов п. 2 ч. 1 ст. 27 ВК РФ в отношении находящихся в собственности муниципальных образований водных объектов также включается осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий. Развитие норм об охране водных объектов имеет публично-правовое содержание и направлено на его усиление в рамках отраслевого водного законодательства. Поэтому можно считать, что новое водное законодательство, существенно развивает положения, установленные в законодательстве об охране окружающей среды, не пересекаясь с ним.

Таким образом, экологизация водного законодательства направлена прежде всего на укрепление публично-правовых начал в водном праве, что создает условия для консолидации водного права как отрасли. При этом не затрагиваются позиции экологического права. Все это приводит к выводу о том, что более целостным и эффективным в развитии правовой системы является не формирование суперотраслей права по типу природоресурсового, а исследование в рамках сложившихся отраслей - земельного, горного лесного и водного права, их публично- и частноправовых начал.

Таким образом, публично-правовой интерес выражен прежде всего в экологизации водного законодательства. Это создает условия для консолидации водного права как самостоятельной отрасли.

4.3. Соотношение водного права и земельного права. Вопрос о соотношении водного и земельного права представляется в современных условиях очень сложным и актуальным. В советской юридической литературе вопрос о соотношении водного права с земельным правом в условиях исключительной государственной собственности решался односторонне — он касался соотношения права землепользования с правом водопользования²⁰⁸. Вправе ли водопользователи пользоваться землей, связанной с водными объектами, как правило, не обсуждался, за исключением тех случаев, когда давалась характеристика правового режима прибрежных полос земли, выделяемых вдоль внутренних водных путей. Анализируя право водопользования, О.С. Колбасов считал, что оно принадлежит водопользователям, а право землепользования — землепользователям. Однако он полагал, что на практике часто встречаются случаи, когда один и тот же субъект — предприятие, организация, учреждение или гражданин — оказывается в одно и то же время и землепользователем, и водопользователем. При этом в самом процессе возникновения и реализации права водопользования и землепользования тесно переплетаются и становятся взаимообусловленными²⁰⁹.

²⁰⁸ См.: Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами. М., 1972

²⁰⁹ Советское земельное право. М., 1981. С. 48.

Изменения, произошедшие в социальной, политической, экономической жизни России, установление многообразия форм собственности на объекты земельных и водных отношений усложняют ситуацию с соотношением земельного и водного права, земельных и водных прав.

Вопрос о соотношении водного и земельного права — один из сложнейших в юридической науке. Можно говорить о соподчиненности норм земельного и водного права. При этом в разных случаях происходит подчинение норм земельного права нормам водного права, и наоборот.

Прежде всего вопрос о соотношении водных и земельных правоотношений связан в большей степени с выявлением не только общих, но особенных черт, присущих правовому регулированию отношений по использованию и охране водных объектов и их водных ресурсов и сопряженных с ними земель²¹⁰.

В литературе неоднократно подчеркивалось, что система права есть дифференциация и интеграция ее отраслей. Это объясняется тем, что между отраслями нет четких границ так же, как их нет между различными видами общественных отношений²¹¹, а самостоятельность земельных и водных отношений является относительной²¹². Нельзя отрицать и их взаимосвязь и взаимообусловленность друг с другом. Поэтому применение водного

²¹⁰ См.: Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963. С. 104; Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Т. 1. Свердловск, 1962. С. 210.

²¹¹ См.: Краснов Н.И. Актуальные проблемы земельного, горного, водного и лесного законодательства // Вопросы теории советского земельного права и методики преподавания аграрно-правовых дисциплин. М., 1976. С. 5–6.

²¹² Там же.

и земельного права должно вестись с учетом этой зависимости, учитывая, что неправильное, нерациональное использование одних природных объектов может нанести существенный вред другим.

Следует отметить, что в современном законодательстве существует четкая дифференциация отраслей права, содержащих нормы, регулирующие использование и охрану земель и вод, с учетом их природных свойств, вместе с тем существует и интеграция правовых норм, регулирующих данный круг отношений. Это предполагает необходимость рассмотрения земельного, водного права как дифференцированную группу отраслей, в которых есть правовое единство, объясняющееся наличием многих общих и сходных черт в правовом регулировании указанных природных объектов²¹³.

Прежде всего соотношение водных и земельных отношений проявляется в понятии «водный объект». В этом случае земельные отношения носят подчиненный характер перед водными отношениями. Это объясняется особенностью водных объектов, которые в соответствии с новым Водным кодексом РФ представляют единое целое — совокупность воды (водного ресурса) и сопряженной с ней земли: берега, дна, ложи, склонов. Водный объект не может существовать без определенной земельной площади. Поэтому некоторые авторы считают правовые отношения, связанные с предоставлением (приобретением) водного объекта и дальнейшим его использованием, и некоторые другие отношения, как водно-

²¹³ См.: Калиниченко Т.Г. Право сельскохозяйственного водопользования. М., 1989.

земельные²¹⁴. Это вызвано недостаточно четким определением в водном и земельном законодательстве отношений, связанных с понятием земель водного фонда, правовым регулированием самого водного объекта, определением понятий водоохранных зон и др. Возникающие коллизии при применении правовых норм земельного и водного законодательства ставят вопрос об анализе с позиций частного и публичного права.

Исследование подобных проблем соотношения водного и земельного права с позиции публичного и частного права приводит к четкой правоприменительной позиции, необходимой для реализации исполнительными органами государственной власти своих публичных полномочий, а равно осуществление гражданами и юридическими лицами своих частных прав и исполнение ими своих обязанностей, позволит выявить недостатки в системе земельного и водного российского законодательства в целях их дальнейшего совершенствования.

В ст. 5 ВК РФ 1995 г. было предусмотрено, что отношения по поводу земель, возникающие при использовании и охране водных объектов, регулируются водным законодательством Российской Федерации в той мере, в какой это необходимо для рационального использования и охраны водных объектов. Новый Водный кодекс РФ 2006 г. исключил эти положения, определив, что водное законодательство регулирует только водные отношения, т.е. отношения по поводу использования и охраны водных объектов. Вместе с тем п. 2 ст. 3 ЗК РФ определяет,

²¹⁴ См.: Сиваков Д.О. О правовом регулировании водно-земельных отношений // Журнал российского права. 2002. № 1. Январь.

что к отношениям по использованию и охране вод применяются соответственно водное законодательство. К земельным отношениям нормы водного законодательства применяются, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством. И, наконец, п. 3 ст. 3 ЗК РФ имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами. Таким образом, законодательство разделяет регулирование земельных и водных правоотношений, определяя в некоторых случаях приоритет водных отношений над земельными, исходя из различных объектов правового регулирования отношений и деятельности, сопряженной с использованием и охраной вод и земель. Можно также трактовать ч. 4 ст. 4 ВК РФ так, что водное законодательство при регулировании рационального использования и охраны водных объектов имеет приоритет перед другими природно-ресурсными отраслями права, затрагивающими аналогичные отношения.

Прежде всего необходимо выявить соотношение понятий «объекты водных отношений» и «объекты земельных отношений».

В соответствии со ст. 2 ВК РФ объектом водных отношений является водный объект. Поверхностные воды рассматриваются как единый водный объект. Подземные воды и вмещающие их горные породы рассматриваются как недра. Понятие «водный объект», за исключением прудов, обводненных карьеров, расположенных на

земельном участке, принадлежавшем гражданам и юридическим лицам на праве частной собственности, является публично-правовым. Признавая водный объект неделимым и определяя право федеральной собственности на водные объекты, законодатель не определил оборот водных ресурсов водного объекта в порядке купли-продажи водных ресурсов и водопользования. В этой ситуации возникает вопрос, насколько понятие «водный объект» соответствует понятию неделимой вещи, данному в ст. 133 ГК РФ, согласно которой вещь признается неделимой, если ее раздел в натуре невозможен без изменения ее назначения.

Из смысла данной статьи можно заключить, что водный объект не перестает быть водным объектом при обороте водных ресурсов водного объекта. Следовательно, правильнее говорить о неделимости водного объекта и об обороте водного ресурса водного объекта, который может быть использован для той или иной цели.

В связи с этим в новом водном законодательстве, в отличие от действующего ВК РФ, не следует говорить о части водного объекта как объекта водных отношений. Часть водного объекта нельзя индивидуализировать как самостоятельную и вряд ли следовало бы выделять указанный вид объекта водных отношений²¹⁵.

В соответствии со ст. 1 нового ВК РФ водный объект определяется как водное пространство. В свою очередь согласно ст. 6 ЗК РФ объектами земельных отношений являются:

1) земля как природный объект и природный ресурс;

²¹⁵ См.: Калиниченко Т.Г. Объекты водных отношений (публично- и частноправовой аспект) // Аграрное и земельное право. 2005. № 5. С. 112–123.

2) земельные участки;

3) части земельных участков. Земельный участок как объект земельных отношений — часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке.

Земельный участок может быть делимым или неделимым. Делимым является земельный участок, который может быть разделен на части, каждая из которых после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Именно этот факт предопределил проблему, связанную с выделением понятия «часть водного объекта», учитывая то, что водопокрытые земли являются землями водного фонда. Таким образом, как в водном, так и земельном законодательстве существует разное понимание понятия «водный объект». В соответствии с Водным кодексом (согласно ст. 1, 7, 32) в поверхностные водные объекты включаются как вода (водный ресурс), так и земли, сопряженные с ней (дно и берега). Однако О.С. Колбасов отмечал неясность вопроса, до каких пределов берега входят в водный объект, где же четкая граница водоема или водотока²¹⁶. На практике встречаются случаи, когда вместо прав пользования водными объектами, предоставляется земельный участок, на котором водный объект располагается. Согласно подп. 3 п. 5 ст. 27 ЗК РФ ограничиваются в обороте земельные участки, занятые находящимися в государственной или

²¹⁶ Комментарий к Водному кодексу РФ. М., 2007.

муниципальной собственности водными объектами в составе водного фонда. При этом в соответствии с ч. 2 п. 2 ст. 27 ЗК РФ участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Существует мнение, что земельный участок, на котором расположен водный объект, может передаваться гражданам и юридическим лицам в силу заключаемого с ними договора аренды самостоятельно, без соответствующих прав на водный объект. На практике иногда нескольким субъектам права предоставлялись разные титулы один на землю, а другой на водный объект, что вызывало острые споры между органами Министерства природных ресурсов РФ и имущественными ведомствами.

В свое время Б.В. Ерофеев²¹⁷ определял взаимодействие водного и земельного права в зависимости от того, какими водоемами, для каких целей и какими способами пользуется тот или иной субъект. Б.В. Ерофеев различал три вида водных источников: «1) водоемы, граничащие с земельными участками, отведенными землепользователям, а также проточные воды (реки, каналы и пр.), проходящие через эти участки; 2) естественные и искусственные водоемы, расположенные внутри земельных участков, отведенных землепользователям; 3) находящиеся в пределах этих участков грунтовые воды». В соответствии с ч. 2 ст. 7 Водного кодекса РФ поверхностные воды и земли, покрытые ими и сопряженные с ними

²¹⁷ См.: Ерофеев Б.В. Советское земельное право. М., 1965. С. 132.

(дно и берега водного объекта), рассматриваются как единый водный объект, который выступает как особый вид вещи, строго индивидуализированный, имеющий составляющую — воду, дно, берега. Поэтому предоставление земельного участка, на котором расположен водный объект отдельно от водного объекта в пользование гражданам или юридическим лицам, недопустимо. Возможно лишь предоставление в пользование водного объекта, представляющего собой единство земли, и находящихся на ее поверхности воды и берегов, скопления снега и льда, сохраняющиеся на земной поверхности.

В одной из подготовленных Министерством природных ресурсов РФ редакций проекта Водного кодекса РФ при обозначении водного объекта устанавливались условные линии, являющиеся границами водного объекта. Такой подход нельзя признать правильным. Анализ водного законодательства приводит к выводу о том, что право собственности на земельные участки, покрытые поверхностными водами и сопряженные с ними, должно следовать праву собственности на соответствующий водный объект. В известном противоречии с этим находятся нормы земельного законодательства. В соответствии со ст. 3, 4, 5 Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю» основаниями внесения земельных участков в перечень земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований возникает право собственности, является включение этих земельных участков в состав соответственно: земель водного фонда, находящихся в федеральной собственности; собственности субъектов

Федерации; земель водного фонда, занятых обособленными водными объектами, находящихся в муниципальной собственности. Перечисленные основания не влекут, сами по себе, возникновения права собственности на земельные участки у Федерации, ее субъектов, муниципальных образований. Это только основания (предпосылки). Для возникновения права собственности на них необходим акт Правительства России, согласованный с органами государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления. С учетом этого необходимо обратить внимание на две проблемы, обусловленные несоответствием земельного и водного законодательства. Во-первых, земельные участки, относящиеся к землям водного фонда, могут быть отнесены к собственности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в указанном порядке. Вместе с тем, если земельные участки включаются в состав водного объекта, то право собственности на них уже определено водным законодательством и не требует утверждения Правительством РФ. Ни в водном, ни в земельном законодательстве не дано понятия земельных участков, «сопряженных с поверхностными водами». Это может явиться причиной достаточно произвольного определения границ объектов права собственности. Поэтому вопрос о правомерности предоставления водного объекта в пользование в качестве земельного участка (земель водного фонда) не обоснован. Водный объект должен фиксироваться лишь в государственном водном кадастре, а не в земельном кадастре. Между тем существует мнение о том, что имеются правовые основания рассматривать водный объект как земельный участок.

Таким же образом трактуется и понятие «берег». В соответствии с гидрологическим словарем «берег» — это «узкая полоса суши в зоне сопряжения водной поверхности водоема или водотока с прилегающими склонами земной поверхности, находящаяся под непосредственным воздействием воды». При всей сложности вопроса об определении границ (сопряжения, прилегания, непосредственного воздействия) на местности в связи с физическими изменениями параметров водного объекта во времени и пространстве, т.е. с водным режимом, этот вопрос не имеет правового содержания.

Существует также мнение о том, что в состав водных объектов следует включать нижние поймы (т.е. затопляемые в половодье участки, наиболее близко расположенные к воде). Эта позиция исходит из принадлежности земельного участка к специальной категории земель водного фонда. Эта категория земель согласно действующему земельному законодательству (ст. 102 Земельного кодекса РФ) приурочена к водным объектам и водохозяйственным системам.

Между тем не всегда наличие водного и водохозяйственной системы является неоспоримым доказательством принадлежности участка к категории земель водного фонда. Например, земли водных объектов в черте поселений или особо охраняемых территорий должны принадлежать водному объекту.

Согласно подп. 3 п. 5 ст. 27 ЗК РФ ограничиваются в обороте земельные участки, занятые находящимися в государственной или муниципальной собственности водными объектами в составе водного фонда. При этом в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 27 ЗК РФ участки,

отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами. На практике земельный участок, на котором расположен водный объект, передается гражданам и юридическим лицам в силу заключаемого с ними договора аренды самостоятельно, без соответствующих прав на водный объект. В одном случае речь идет о предоставлении лицу земельного участка, а в другом — водного объекта. Поэтому между органами Министерства природных ресурсов РФ и имущественными ведомствами неизбежно возникают острые споры. Думается что, в земельном законодательстве необходимо исключить земли под водоемами из категории земель водного фонда, рассматривая водный объект как цельный индивидуализированный объект, имеющий публично-правовой статус, регулируемый только нормами водного права.

Важное место занимает соотношение водного и земельного права применительно к понятию «пруд и обводненный карьер». В соответствии со ст. 34 ВК РФ частная собственность допускается только на особые водные объекты- пруды и обводненные карьеры. Они могут принадлежать на праве собственности гражданам и юридическим лицам согласно гражданскому законодательству. Согласно ВК РФ пруды и обводненные карьеры как водные объекты могут относиться 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 находящийся в границах этого участка пруд и обводненный карьер.

В этой связи интерес представляет определение соотношения понятий «земельный участок» и «пруд и обводненный карьер». Думается, что в основе соотношения лежит право собственности на земельный участок. Права частной и муниципальной собственности на земельный участок корреспондируется с правом частной и муниципальной собственности на пруд или обводненный карьер. При этом право собственности на пруд или обводненный карьер подчинено правовому режиму собственности на земельный участок.

Водное законодательство прямо отрицает продажу залога и совершение других сделок, которые влекут отчуждение водных объектов. А пруды и обводненные карьеры могут переходить от одного лица к другому в порядке, предусмотренном гражданским законодательством и земельным законодательством. Закон прямо не говорит о купле-продаже прудов или обводненных карьеров. Не установлен и порядок перехода права собственности на них к другому лицу. Однако земельные и водные отношения применительно к понятию «пруд или обводненный карьер» подчиняются общим правилам, предусмотренным гражданским и земельным законодательством. Федеральное и региональное земельное законодательство предусматривает категорию земель водного фонда, которые могут находиться не только в федеральной, региональной и муниципальной, но и в частной собственности.

Правовой режим земель водного фонда довольно сложный. Он регулируется как Водным, так и Земельным кодексами, а также рядом иных законов: «О Государственной границе Российской Федерации», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и др. Определение земель водного фонда дано в ст. 95 Земельного кодекса: земли, занятые водоемами, ледниками, болотами, водохозяйственными сооружениями (в частности, гидротехникой), земли полос отвода по берегам водоемов, магистральных межхозяйственных каналов и коллекторов.

Вместе с тем понятие земель водного фонда не согласуется с определением самого водного фонда, данным в Водном кодексе. В ст. 7–11 ВК РФ предусматриваются три основных условия: 1) пределы территории России; 2) само наличие водного объекта; 3) включение его в Водный кадастр. В связи с этим земли водного фонда включаются в состав площадей, сопряженных с водотоками (реками), территорий, подстилающих моря в границах России. Большая часть этих земель водопокрытая, в них также входят болотные земли, есть и площади пашен, древесно-кустарниковой растительности. Земли водного фонда, включают и земли, занятые сооружениями, зоны строительства эксплуатационных поселков и зданий, служб, участки противопаводковых и защитных дамб и валов, несудоходных каналов (осушительных, оросительных, обводнительных), водоприемников оросительных и осушительных систем. Зачастую понятие «земли водного фонда» трактуется более широко, чем определено в понятии

«водный фонд». В соответствии с ВК РФ «водный фонд есть совокупность водных объектов в пределах территории Российской Федерации, включенных или подлежащих включению в государственный водный реестр. На мой взгляд, в новом Водном кодексе необходимо изменить название «земли водного фонда» на «земли водохозяйственного назначения», а также исключить из них водопокрытые земли, которые охватываются понятием «водный объект».

При этом существенное значение приобретает понятие «водоохранная зона», которая относится к землям водного фонда. Между тем это понятие больше относится к землям природоохранного назначения, имеющим публично-правовое содержание. В связи с этим в земельное и водное законодательство необходимо внести соответствующие коррективы. Вопрос о соотношении земельного и водного права в понятии «водоохранная зона» остро проявляется при приобретении в частную собственность земельных участков, расположенных в границах водоохраных зон водных объектов.

Земли водоохраных зон являются в соответствии с земельным законодательством землями водного фонда. Возникает вопрос, какую функцию выполняют водоохраные зоны, публично-правовую и или частноправовую. Могут ли водоохраные зоны находиться в частной собственности. Целевое назначение водоохраных зон — охрана водных объектов, которая является публично-правовой и реализуется в основном путем императивных норм, включая применение ответственности за нарушение законодательства о водоохраных

зонах. Между тем существуют различные представления о том, какие нормы следует применять в указанной ситуации.

Так, по мнению Л.Г. Фридганта, «независимо от формы собственности (государственной, муниципальной, частной) входящие в состав земель поселений и полностью либо частично расположенные на территории водоохранной зоны, не запрещены к отчуждению вследствие существования водоохранной зоны». Вместе с тем Федеральная служба земельного кадастра, считает, что никакого отчуждения земельных участков в водоохранных зонах невозможно.

Пунктом 1 ст. 102 ЗК РФ предусмотрено, что к землям водного фонда относятся земли водоохранных зон водных объектов. Согласно подп. 3 п. 5 ст. 27 ЗК РФ земельные участки, занятые находящимися в государственной или муниципальной собственности водными объектами в составе водного фонда, ограничиваются в обороте, т.е. не могут предоставляться в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Водный кодекс РФ (ст. 7 и 111) не включает в понятие водного объекта его водоохранную зону. Так, водоохранной зоной признается территория, примыкающая к акватории водного объекта, на которой устанавливается специальный режим использования и охраны природных ресурсов и осуществления иной хозяйственной деятельности. Согласно абз. 4 п. 8 ст. 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» «отчуждению в соответствии с настоящим федеральным законом не подлежат земельные участки в составе земель водоохранного и санитарно-защитного назначения». Существует мнение, что передача

в собственность земельных участков в пределах земель водоохранного и санитарно-защитного назначения не запрещена. Эти доводы обосновываются законодательством о приватизации имущества. В соответствии с ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» определен правовой режим отчуждения имущества, находящегося в публичной собственности. Так, ст. 217 ГК РФ гласит: «Имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества. При приватизации государственного и муниципального имущества предусмотренные ГК РФ положения, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное». Поэтому обосновывается тезис о том, что приобретение земельных участков водоохранных зон собственниками расположенных на них объектов недвижимости должно подчиняться общему правовому регулированию, установленному для случаев приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, на которых расположены здания, строения и сооружения. На практике земельные участки в границах водоохранных зон водных объектов приобретаются гражданами и юридическими лицами, имеющими на праве собственности здания, строения или сооружения на таких участках, в собственность или аренду в соответствии с правилами, установленными ЗК РФ.

Однако следует учитывать, что в случае приобретения земельных участков в составе водоохранных зон водных объектов собственники объектов недвижимости, расположенных на таких земельных участках, в соответствии с требованиями ст. 97 ЗК РФ обязаны соблюдать особый природоохранный правовой режим использования этих земель, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, которые не совместимы с основным назначением таких земель. На землях природоохранного назначения, в том числе на землях водоохранных зон рек и водоемов, допускается ограниченная хозяйственная деятельность при соблюдении установленного режима охраны указанных земель в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. В настоящее время водоохранные зоны водных объектов активно застраиваются. При этом лица, осуществляющие строительство границах водоохранных зон водных объектов, порой не имеют полномочий на его осуществление. Это способствует засорению, захламлению и истощению водных объектов, граничащих с такими постройками. При этом автоматически нарушаются права граждан на использование водных объектов общего пользования (ст. 20 ВК РФ). Но если отношения, связанные с незаконной застройкой, где бы она ни была осуществлена, подвержены регламентации норм ст. 222 ГК РФ о самовольной постройке, то предоставление земельных участков в составе водоохранных зон водных объектов с дальнейшим возведением на них объектов недвижимости на вполне легальных основаниях приведет к тем же негативным последствиям.

Водоохранные зоны водных объектов необходимы для поддержания водных объектов в состоянии, соответствующем экологическим требованиям, в целях предотвращения загрязнения, засорения и истощения поверхностных вод, а также сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира (ч. 1 ст. 111 ВК РФ). Тем самым земельные участки в пределах водоохраных зон водных объектов по общему правилу не должны предоставляться для удовлетворения личных потребностей отдельных граждан и юридических лиц, включая застройку таких участков. Учитывая изложенное, проблемы, связанные с предоставлением земельных участков в границах водоохраных зон водных объектов, а равно вопросы рационального использования таких участков, могут быть решены исключительно в рамках пересмотра оснований предоставления земельных участков в составе водоохраных зон водных объектов. Целесообразно пересмотреть перечень земельных участков, ограниченных в обороте, определенный в п. 5 ст. 27 ЗК РФ, дополнив его земельными участками, находящимися в границах водоохраных зон водных объектов. Следует также иметь в виду, что собственники, нарушающие режим использования земельных участков в водоохраных зонах водных объектов, должны нести ответственность за свою неправомерную деятельность. В указанном случае к нарушителям может быть применена процедура изъятия земельных участков, используемых не по целевому назначению (ст. 284 ГК РФ).

Особенно актуальным является соотношение водного и земельного права в сельскохозяйственном производстве. Все виды производства

опосредуют взаимоотношения по пользованию землей, водами, являясь деятельностью, в которой использование водных ресурсов подчинено единой задаче — получению продукции земледелия. В.В. Докучаев писал, что все факторы — вода, воздух, почва, растительный и животный мир, лежащие в основе сельского хозяйства, до такой степени тесно связаны между собой, что необходимо изучать их в той зависимости, которая существует в самой действительности, выделяя при этом все главнейшие ее элементы, иначе мы никогда не сумеем управлять ими²¹⁸. Земельные и водные отношения являются составной частью отношений, связанных с орошаемым и осушаемым земледелием и неразрывно связаны между собой.

Эта связь, которая должна определяться в зависимости от наличия оросительных вод и численности населения, имеющего право на воду, подчеркивалась в «Инструкции о проведении земельно-водной реформы» от 10 октября 1920 г. а также во «Временных правилах о водах в Туркменской республике» от 16 апреля 1924 г., устанавливающих, что право пользования водой для орошения неотделимо от права пользования землей²¹⁹. Это предопределило появление в юридической литературе понятий «землеводопользование» и «мелиоративные отношения», регулируемых нормами земельного права²²⁰. После принятия Основ земельного и водного законодательства отношения, определяемые как

²¹⁸ См.: Докучаев В.В. Наши степи прежде и теперь. М., 1951. Т. 6. С. 97.

²¹⁹ См.: Байрыев К. Земельное и водное законодательство Туркменской ССР. Ашхабад, 1975. С. 159–160.

²²⁰ Там же.

«земельно-водные» или «мелиоративные», стали рассматриваться отдельно как институты земельного и водного права.

Соотношение водного и земельного права прежде всего отражается в целях сельскохозяйственного водопользования. Вместе с тем они недостаточно четко урегулированы во вновь принятом Водном кодексе РФ. Раньше они сводились к обеспечению благоприятного водного режима земель, сельскохозяйственному водоснабжению, обводнению²²¹. В Водном кодексе РФ 1995 г. давалось общее понятие о том, что водные объекты используются в сельском хозяйстве без конкретизации, что такое сельское хозяйство. Таким образом, неясно в чьих интересах происходит водопользование в публичных или в частных.

Казалось бы, целевое назначение использования вод должно определить интересы в сельскохозяйственном водопользовании. Между тем целевое назначение отношений по сельскохозяйственному водопользованию разработано в лишь общем виде и не отражает его специфики по сравнению с другими видами

Право сельскохозяйственного водопользования регулирует отношения по использованию вод и водохозяйственных систем с целью создания благоприятного водного режима почв. Вода и земли выступают как основные средства производства в сельском хозяйстве, использование которых регулируется как земельным, так и водным законодательством. Если в советский период момент подачи воды и полив, при котором вода, переходящая в компонент почвы, именуемая

²²¹ См.: Калиниченко Т.Г. Право сельскохозяйственного водопользования. М., 1989.

почвенной влагой, являлась гранью, которая, возможно, отделяла пользование водами от пользования землей, то в настоящий период происходят существенные изменения. Термин «водопользование» рассматривается в новых экономических условиях, с одной стороны, с точки зрения полезности использования вод и их водных ресурсов в сельскохозяйственном производстве, что означает качественно новый подход к использованию водных ресурсов, заключенных в водных объектах, который приобретает гражданско-правовое (частноправовое) содержание, учитывая переход на договорные отношения в сельскохозяйственном водопользовании. Именно поэтому сельскохозяйственное водопользование в районах проведения водных мелиораций земель должно носить подчиненный характер по отношению к праву собственности на землю.

Вместе с тем специфика понятия сельскохозяйственного водопользования также проявляется в целевом назначении использования вод, которые в новых рыночных условиях также приобретает частноправовое содержание.

Статья 8 ВК РФ определяет, что в Российской Федерации устанавливается федеральная государственная собственность на водные объекты. Собственность субъекта Федерации, муниципальная и частная допускается только на отдельные водные объекты (пруды и обводненные карьеры). Таким образом, понятие права сельскохозяйственного водопользования изменяется. Именно собственник земли и расположенный на ней водный объект (пруд или обводненный карьер) теперь должен определять целевое назначение использования водного объекта. Это означает, что право

сельскохозяйственного водопользования производно от права собственности на земельный участок. Подчиненность сельскохозяйственного водопользования праву собственности на землю определяется уже не только с целью поддержания благоприятного водного режима земель, т.е. создания необходимых условий для осуществления сельскохозяйственного землепользования, но и права собственности на земельные участки, поскольку размещенные на них мелиоративные системы и водохозяйственные сооружения находятся в разных формах собственности.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» (с изм. от 10 января 2003 г., 22 августа 2004 г.) установлены следующие понятия. «Мелиоративные системы» — комплексы взаимосвязанных гидротехнических и других сооружений и устройств (каналы, коллекторы, трубопроводы, водохранилища, плотины, дамбы, насосные станции, водозаборы, другие сооружения и устройства на мелиорированных землях), обеспечивающих создание оптимальных водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорированных землях. Государственные мелиоративные системы — мелиоративные системы, находящиеся в государственной собственности и обеспечивающие межрегиональное и (или) межхозяйственное водораспределение и противопаводковую защиту, а также противоэрозионные и пастбищезащитные лесные насаждения, которые необходимы для обеспечения государственных нужд; «мелиоративные системы общего пользования» — мелиоративные системы, находящиеся в общей собственности двух или нескольких лиц либо переданные в установленном порядке в

пользование нескольким гражданам (физическим лицам) и (или) юридическим лицам, а также защитные лесные насаждения, необходимые для нужд указанных лиц; «мелиоративные системы индивидуального пользования» — мелиоративные системы, находящиеся в собственности гражданина (физического лица) или юридического лица либо переданные в установленном порядке в пользование гражданину (физическому лицу) или юридическому лицу, а также защитные лесные насаждения, необходимые указанным лицам только для их нужд; «отдельно расположенные гидротехнические сооружения» — инженерные сооружения и устройства, не входящие в мелиоративные системы, обеспечивающие регулирование, подъем, подачу, распределение воды потребителям, отвод вод с помощью мелиоративных систем, защиту почв от водной эрозии, противоселевую и противооползневую защиту.

Думается, что мелиоративные системы, включая каналы, являются транспортными водными путями для водных ресурсов, забранных из водных объектов и транспортируемых к их потребителю. Актуален вопрос об установлении права собственности на водный ресурс, заключенный во внутрихозяйственных мелиоративных системах, т.е. принадлежащих физическим и юридическим лицам на праве собственности. Естественно, что право собственности на внутрихозяйственные каналы и сооружения корреспондируется с правом собственности на земельный участок, на котором находятся эти сооружения.

Существенную роль в использовании водных ресурсов для нужд сельского хозяйства должен играть земельный кадастр, который

необходимо тесно связывать с разработкой водного реестра. В них должны найти отражение поливные нормы и качество оросительной воды.оборот водных ресурсов внутри сельскохозяйственных предприятий должен происходить по воле собственника земель. При этом сельскохозяйственные предприятия самостоятельно отвечают за правильное и рациональное использование водных ресурсов в своем хозяйстве. В условиях развития рыночных отношений взаимосвязь сельскохозяйственного водопользования с правом собственности на землю определяется договорными отношениями по водопользованию. При этом правовой режим земель, занятых оросительной, осушительной и обводнительной сетью, оказывает воздействие на изменение правового режима водных ресурсов оросительных систем, которые в новых условиях могут быть проданы, либо получены в пользование по договору о водопользовании. В случае покупки, продажи, мены, дарения земельных участков, принадлежащих сельскохозяйственным предприятиям у новых землепользователей, возникает и право пользования во внутрхозяйственных оросительных (осушительных) каналах. Использование мелиорированных земель предполагает возделывание различного рода сортов влаголюбивых культур. Поэтому сельскохозяйственные предприятия могут поставить вопрос о расширении сечения оросительного канала при изменении режима водопользования²²². Взаимосвязь права сельскохозяйственного водопользования и права собственности на землю проявляется в общности субъектов

²²² См.: Шейнин Л.Б. Правовой режим государственных ирригационных систем. М., 1978.

пользования водами и землями в районах орошаемого и осушаемого земледелия. О.С. Колбасов отмечал, что «соотношение прав водопользования и прав землепользования характеризуется тем, что, будучи самостоятельными субъективными правами, они тесно переплетаются, зачастую совпадают в лице одних и тех же субъектов»²²³. Такими субъектами являются сельскохозяйственные предприятия и сельскохозяйственные кооперативы. Правосубъектность по сельскохозяйственному водопользованию в районах орошаемого (осушаемого) земледелия существенно отличается от правосубъектности в районах, связанных с ведением неорошаемого (богарного) земледелия. Это вызвано тем, что в районах орошаемого земледелия субъект права собственности на землю одновременно является субъектом права сельскохозяйственного водопользования, и собственники земель не могут быть лишены права водопользования, что имеет существенное значение в определении субъективных прав и обязанностей водопользователей. В отличие от них у собственников земли в районах богарного земледелия не возникает обязательной правосубъектности по сельскохозяйственному водопользованию.

Глава 5. МЕХАНИЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

5.1. Понятие механизма правового регулирования водных отношений. Проблема исследования воздействия права на водные отношения, является одной из важных как в теоретическом, так и в практическом плане. Механизм действия права активно исследовался

²²³ Колбасов О.С. Указ. соч. С. 141.

в советское время. Много было сделано для изучения содержания правового регулирования, социального действия права. Важную роль в его реализации играл анализ механизма действия права как в целом в общей теории права, так и в конкретных условиях в отраслевых правовых дисциплинах. Понятие «механизм правового регулирования» основано на понятии «правовое регулирование». Н.Г. Александров определял правовое регулирование как осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями²²⁴. Особенность правового регулирования заключается в осуществлении государством посредством издания общеобязательных норм поведения. В.Н. Хропанюк дает понятие механизма правового регулирования как системы правовых средств, с помощью которых осуществляется упорядоченность общественных отношений в соответствии с целями и задачами правового государства²²⁵. Таким образом, под механизмом правового регулирования понимается совокупность правовых средств, с помощью которых государство осуществляет правовое воздействие на общественные отношения. В механизме правового регулирования выделяется структура правового регулирования, Она основана на методах и способах

²²⁴ Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. - М.:Госюриздат, 1955. -С. 548.

²²⁵ Хропанюк В. Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений / Под ред. профессора В. Г. Стрекозова. - М.: «Дабахов, Ткачев, Димов», 1995. -384 с.

регулирования. Каждой отрасли права присущ свой метод или сочетание методов правового регулирования. В теории правового регулирования принято выделять два метода правового воздействия: 1) метод децентрализованного регулирования, построенный на координации целей и интересов в общественном отношении и применяемый в сфере отраслей частноправового характера; 2) метод централизованного, императивного регулирования, базирующийся на отношениях субординации между участниками общественных отношений и используемый в публично - правовых отраслях. Способы правового регулирования - пути юридического воздействия, выраженные в юридических нормах и других элементах правовой системы. С.С. Алексеев выделяет следующие способы правового регулирования: а) дозволение - предоставление лицам права на свои собственные активные действия; б) запрещение - возложение на лиц обязанности воздерживаться от совершения действий определенного рода; в) позитивное обязывание - возложение на лиц обязанности активного поведения (что-то сделать, передать, уплатить)²²⁶. В соответствии со стадиями правового регулирования С.С. Алексеев выделяет три основных элемента (звена) в механизме правового регулирования: 1) юридические нормы; 2) правовые отношения; 3) акты реализации прав и обязанностей²²⁷. Предметом правового регулирования являются разнообразные общественные отношения, которые объективно, по своей природе, могут поддаваться нормативно-организационному воздействию. В сфере правового

²²⁶ Алексеев С. С. Теория права. - М.: Издательство БЕК, 1994. - С. 152.

²²⁷ Там же

регулируемые входят различные группы общественных отношений: 1) отношения людей по обмену ценностями; 2) отношения по властному управлению обществом; 3) отношения по обеспечению правопорядка, возникающие из нарушения правил, регламентирующих поведение людей. Таким образом, механизм правового регулирования подразделяется на три компонента: механизм правотворчества, механизм реализации норм права и механизм государственного принуждения. Каждый механизм действует на своей стадии правового регулирования - правотворчестве, правореализации и применении юридической ответственности - и характеризуется специфическими, только ему присущими правовыми средствами. Специалисты в области правовой охраны окружающей среды активно исследовали различные вопросы, связанные с механизмом действия права. В советской юридической литературе подробно проанализировано влияние права на эффективность общесоциальных природоохранных процессов, изучены организационные условия применения правовых природоохранных норм. В.В. Петров интерпретировал понятие «механизм действия права» как правовой механизм управления качеством окружающей природной среды²²⁸. Ю. С. Шемшученко рассматривал механизм государственного управления качеством окружающей среды, понимая его как способ организации и функционирования соответствующих государственных органов по достижению целей природоохранительной политики Советского

²²⁸См.: Петров В. В. Экология и право. М., 1981, с. 53—56

государства²²⁹. Исследовалась роль правосознания в механизме государственно-правовой охраны природы, выделяя в его структуре природоохранные отношения, природоохранительное право, системы государственных органов соответствующей компетенции и государственно-правовую природоохранительную; активность. Наиболее полно вопрос о механизме действия права в области охраны окружающей среды был исследован О.Л. Дубовик²³⁰. По сути это была первая работа освещающая механизм действия права в области охраны окружающей среды. Она подчеркивала, что «в центре внимания правовой науки должны быть не только общие процессы воздействия промышленности и сельского хозяйства на окружающую среду не только процессы принятия коллективных решений, но и вопросы, связанные с индивидуальным поведением в этой сфере»²³¹. Исследование не только публичных процессов воздействия на водные объекты и их водные ресурсы, но и изучение вопросов, связанных с индивидуальным поведением в указанной сфере, является важной предпосылкой и новым словом в изучении механизма действия права, включая и водное право. Рассмотрение содержания водного права является обязательной предпосылкой подробного исследования механизма правового регулирования водного права. Это объясняется, тем, что любая правовая система и ее элементы

²²⁹ Охрана окружающей среды в городах (организационно-правовые вопросы). Киев, 1983, с. 25 и след.; Государственно-правовое управление качеством окружающей среды. Киев; Одесса, 1983 с. 160—161.

²³⁰ О.Л. Дубовик Механизм действия права в области охраны окружающей среды М. Наука 1984

²³¹ О.Л. Дубовик Механизм действия права в области охраны окружающей среды М. 1984 г

действуют на определенный круг общественных отношений, имеют собственную сферу действия²³². Сфера же действия должна обязательно рассматриваться как управляемый объект – водные объекты и их водные ресурсы, как то, на что оказывается правовое воздействие²³³. Но управляемый объект — и с позиций теории права, и с более широких позиций теории управления—в свою очередь оказывает воздействие на субъект, предопределяя на основе обратной связи методы и формы управления²³⁴. Механизм действия права — это процесс использования правовых велений (публично и частноправовых) для регулирования водных отношений, обеспечения законных прав и интересов общества. Но своей природе механизм действия права, процесс использования, прежде всего, юридических средств воздействия на поведение, а затем и на общественные отношения. Таким образом, характеристика механизма действия водного права концентрирует в себе: указание на характер юридических средств: описание их связей, динамику взаимодействия юридических средств в направлении реализации стоящих перед ними целей, т. е.

²³²См.: Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971; Кудрявцев В. Н. Право и поведение. М., 1978; Проблемы теории государства и права/Под ред. С. С. Алексеева. М., 1979; Явич Л. С. Право и общественные отношения. М., 1971; и др.

²³³См.: Лукашова Е. А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973; Перфильев В. В. Процесс действия права: (Понятие и структура).— В кн.: Проблемы совершенствования советского законодательства.—Тр. ВНИИСЗ, 1975; Явич Л. С. Указ. соч.

²³⁴ Об объекте правовой охраны см.: Казьмин И. Ф., Панкратов И. Ф. Законодательство о сельском хозяйстве и окружающей природной среде.—В кн.: Проблемы совершенствования советского законодательства. М., 1977, с. 202.³
См.: Колбасов О. С. Экология, политика, право. М., 1976; Иконичкая И. А. Проблемы эффективности в земельном праве. М., 1979; Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. М., 1978.

этапы проявления, функционирования механизма: обусловленность действия права средой функционирования и системой условий эффективности всего механизма в целом и отдельных его элементов. Юридические средства действия права, или, иными словами, юридические проявления права, всегда имеют некоторую социальную, социально-психологическую, экономическую и организационную основу. Они неразрывно связаны с управленческими, экономическими и иными факторами, обусловлены ими и зависят от них. Юридическая норма представляет собой юридическое средство. Но ее появление и ее качество — отражение уровня организационной работы, содержания профессионального правосознания, развитости и направленности социальных интересов, состояния экономики, приоритетов расходования экономических ресурсов и т. д. Поэтому могут быть различные различные стороны механизма действия водного права. Принципиально учитывать связь внутренних элементов механизма действия водного права с многочисленными и разнообразными факторами внешней среды, учитывать соотношение права и экономики, права и состояния окружающей среды. В юридической литературе в соответствии с различиями в понимании механизма действия права существуют различные описания его (механизма) структуры²³⁵. Раскрывая содержание механизма действия права в сфере охраны окружающей среды она считает, что в сферу механизма действия права в сфере охраны окружающей среды входят правовые вопросы экологического прогнозирования и планирования, включающие в себя

²³⁵ Подробнее О.Л. Дубовик Механизм действия права в области охраны окружающей среды М. 1984 стр.83-84

установление правовых обязанностей по получению экологических прогнозов различного вида (общие прогнозы по стране, регионам, прогнозы, связанные с проведением природоохранных мероприятий, и т. п.), по составлению экологических планов и программ, их утверждению, ответственности за исполнение и т. п.; правовые вопросы информационного обеспечения правоисполнительной и в целом природоохранительной деятельности, в частности права и обязанности субъектов информационных процессов, правовой режим экологической информации, ответственность за сокрытие или искажение информации, обязанности по использованию информации и ответственность за пренебрежение информационными экологически значимыми сигналами; правовые вопросы организации и управления, например четкое определение правового статуса субъектов, анализ правовой природы связей между ними, построение четкой системы субординации различных субъектов и т. п.; правовые вопросы ресурсного и иного обеспечения правоисполнительной природоохранительной деятельности; реализация ответственности за экологические правонарушения; правовые вопросы экологического контроля; методика регулирования индивидуального поведения в сфере действия природоохранительного законодательства²³⁶. Категория «механизм действия права», в том числе механизма водного права позволяет формулировать различные модели, каждая из которых в той или иной степени отражает выделенную совокупность существенных ее черт. Выбор же того или

²³⁶ О.Л. Дубовик Механизм действия права в области охраны окружающей среды М. 1984 стр.83-84

иного подхода к описанию структуры механизма действия права обычно определяется задачами, предметом исследования и особенностями области, в которой он проявляется. В настоящей работе представлена модель механизма действия водного права, которая отражает специфику воздействия права на водные отношения, включая как публично-правовые механизмы, такие как планирование, финансирование, бассейновый подход в водных отношениях, схемы комплексного использования водных объектов, государственную регистрацию водных прав, а также индивидуальное поведение в сфере водных отношений, водный оборот, договоры в водных отношениях, правовой режим водохозяйственных систем, универсальное правопреемство в водных отношениях. Вместе с тем исследуя публично правовой механизм действия водного автор не раскрывает отношения, связанные с охраной вод и ответственностью за нарушения водного законодательства, требующие особого изучения.

5.2. Публично правовой механизм регулирования водных отношений. Новый Водный кодекс РФ 2006 года более четко определяет границы между значимым для общества в целом и для отдельных субъектов. Изменение водных отношений постоянно изменяют и границы публичного и частного начал как постоянно эволюционирующих категорий. В новом Водном кодексе РФ происходит постепенное формирование новых подходов в регулировании публичных водных отношений. Между тем, на мой взгляд, их роль значительно снижена. Для публичного водного права характерны отношения на началах субординации субъектов водно-правовых отношений, им свойственен централизованный

характер. В публичном водном праве преобладают императивные нормы. Распространенным является характеристика рассматриваемого метода как императивного способа воздействия на водные отношения. Как подчеркивает Ю.А. Тихомиров, императивный метод является родовым, специфическим для отраслей публичного права²³⁷. Публичные водные отношения основаны на власти и подчинении, где одна сторона правоотношения выступает в роли управляющего субъекта - наделенного властными полномочиями), а другая - в роли управляемого субъекта - обязанного подчиняться. Их следует рассматривать как проявление сущности любой власти, выражающейся в управленческой деятельности, в том числе деятельности федеральных органов власти и органов субъектов Федерации, финансовой, налоговой, во властной деятельности компетентных органов государства. Административно-правовое регулирование рассчитывалось преимущественно на такие общественные отношения, в которых исключалось юридическое равенство их участников²³⁸. Обе стороны конкретного отношения имеют и права, и обязанности, хотя возможно объем и характер их может быть различным. И в то же время один из субъектов всегда обладает властными полномочиями по отношению к другому. Отличительными чертами публично-правовых водных отношений являются, во-первых, наличие субъектов водных отношений, обладающих властными полномочиями, которые, представляя

²³⁷ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 102.

²³⁸ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1996. С. 32.

государственную власть и выполняя возложенные на них задачи и функции, наделены правом выражать публичные интересы и предпринимать меры к их достижению. Статьи 24, 25 и 26 нового Водного кодекса определяют полномочия органов власти в водных отношениях, передачу отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений органам государственной власти субъектов Российской Федерации; во-вторых, осуществление властных полномочий которые представляют собой веления (команды, требования). Такого рода властные полномочия выражаются прежде всего в решении о предоставлении водных объектов в пользование, предусмотренном в главе 3 Водного кодекса РФ. Статья 21 ВК РФ предоставление водного объекта, находящегося в федеральной собственности, в пользование для обеспечения обороны страны и безопасности государства осуществляется на основании решения Правительства Российской Федерации.

В иных случаях, кроме предусмотренных ч. 1 настоящей статьи случаев, предоставление водных объектов в пользование осуществляется на основании решений исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления. За неисполнение требований следуют санкции, применяемые этим органом или другими публично-правовым субъектами. Требования облакаются в правовую форму. Конституция России закрепляет полномочия высших органов государственной власти, законы и положения об органах содержат полный перечень властных полномочий, которые обеспечиваются возможностью применения принуждения, т.е. мер, которые позволяют реализовать решения

властного характера. Обеспечение публичных интересов, защита конституционного строя, охрана общественного порядка, а также прав и законных интересов граждан зачастую требуют применения мер принуждения (говорят об идеологическом, психическом, физическом принуждении²³⁹).

Рассматривая управленческие водные отношения с позиции публичного права, следует отметить, что их эффективность напрямую зависит теперь от решений органов власти. При этом управленческая деятельность подчинена субординационному методу²⁴⁰. Как отмечает А.М. Витченко: «Субординация присутствует там, где необходимо обеспечить централизованное подчинение всех субъектов права общегосударственным интересам»²⁴¹. Механизм организации субъектов водных отношений и направленность управления в области использования и охраны водных объектов и их водных ресурсов на достижение конечного результата - обеспечение публичных водных интересов, которые в свете нового ВК РФ занимают органы власти.

Таким образом, публично-правовые аспекты в водных отношениях, хотя и имеют общие черты с административно-правовым методом правового регулирования общественных отношений²⁴², но их

²³⁹ См.: Байтин М.И. Государство и политическая власть. Саратов, 1972. С. 117.

²⁴⁰ См.: Витченко А.М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. Саратов, 1974. С. 118.

²⁴¹ Там же.

²⁴² См.: Козлов Ю.М. Методы управления народным хозяйством СССР // Советское государство и право. 1968. № 4. С. 69-70; Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1996. С. 31-37; и др.

содержание шире. Публично-правовые начала в водном праве - это основанные на позитивных обязываниях и запретах способы регулирования водных отношений, которые характеризуются императивностью, наделением одного из субъектов специальными полномочиями - компетенцией и обеспечивающий - построение правоотношений по схеме «власть - подчинение». Основными признаками публично-правовых начал в водном праве являются: 1) субординация субъектов водных отношений, построенных по схеме «власть - подчинение»; 2) преобладание в качестве первичных способов воздействия на водные отношения обязываний и запретов; 3) императивность норм.

Публичное водное право в первую очередь используется для организации самого государства и обеспечения выполнения им общественно полезных функций в области использования и охраны водных объектов и их водных ресурсов. В соответствии с этим публичное водное право опосредствует организацию самого государства во всех его сторонах и элементах, т.е. для обозначения его территории и внутреннего устройства, в том числе определяет виды, границы водных объектов.

Статья 5 нового ВК РФ подразделяет водные объекты на поверхностные и подземные. Между тем в поверхностные водные объекты включены также болота, каналы, пруды, обводненные карьеры. Определяя объекты регулирования водных отношений, государство обеспечивает и систему органов власти в области использования и охраны вод, обеспечивающих проведение

регистрации водных объектов, водных сделок, ведение водного реестра, районирование, картирование и т.д., включая указанные новые виды водных объектов. Эти аспекты, на мой взгляд, недостаточно четко определены в новом Водном кодексе. Включая указанные водные объекты в новый Водный кодекс, необходимо дать их понятие, учитывая, что канал и обводненный карьер могут иметь смешанный правовой режим как водного объекта, так и водохозяйственной системы, имеющей природно-антропогенное значение. Управление в области использования и охраны водных объектов и их водных ресурсов может быть определено как организованный процесс руководства, регулирования и контроля государственных органов за развитием в указанной сфере²⁴³. 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. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Правительство Российской Федерации приняло Постановление от 6 апреля 2004 г. № 169 «Вопросы Федерального агентства водных ресурсов» - Федеральное агентство водных ресурсов является федеральным органом исполнительной власти. Правительство как орган власти наделяет Агентство функциями по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также - правоприменительными

²⁴³ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 102.

функциями в сфере использования и охраны водных ресурсов. В настоящее время Агентство находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ. Федеральное агентство водных ресурсов и осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы. К основным функциям Федерального агентства водных ресурсов относятся обеспечение в пределах своей компетенции мероприятий по рациональному использованию, восстановлению и охране водных объектов, предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод, предоставление права пользования водными объектами, находящимися в федеральной собственности, эксплуатация водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений, находящихся в ведении Агентства, обеспечение их безопасности, разработка в установленном порядке схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, водохозяйственных балансов и составление прогнозов состояния водных ресурсов и перспективного использования и охраны водных объектов, обеспечение разработки и осуществления противопаводковых мероприятий, мероприятий по проектированию и установлению водоохраных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос, предотвращению загрязнения вод, оказание государственных услуг по предоставлению информации, связанной с состоянием и использованием водных объектов, находящихся в федеральной собственности, ведение государственного реестра договоров пользования водными объектами, государственного водного кадастра и Российского регистра гидротехнических сооружений,

осуществление государственного мониторинга водных объектов, государственного учета поверхностных и подземных вод и их использования.

Между тем в новом ВК РФ нет указания на специально уполномоченные органы в области использования и охраны вод. «Одна из целей написания новой редакции была дать воде одного хозяина, причем такого, который учитывал бы интересы всех водопользователей в комплексе. А все равно получается, что количество хозяев у водных ресурсов трудно будет сосчитать, так что о единстве управления водными ресурсами говорить не приходится», - подчеркивают в Минприроде²⁴⁴. И если в основе управления в области использования водных ресурсов раньше лежал бассейновый принцип управления в области использования 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 ст. 28 ВК РФ понятие «управление» расширяется за счет установления бассейновых округов, которые являются основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов и состоят из речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей. В Российской Федерации устанавливаются 20 бассейновых округов. Границы бассейновых округов утверждаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. В соответствии со ст. 29 ВК РФ в целях обеспечения рационального

²⁴⁴ Граник И., Коришева А. Водный кодекс не понравился водопользователям // Коммерсант. 2006. 6 апр.

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? - предприятий, организаций, 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 включения более широкого круга субъектов водных отношений. Нетрудно заметить, что бассейновые советы не являются органами управления использования и охраны вод в административно-правовом виде, а их деятельность носит не властный, а рекомендательный характер, что существенным образом принижает публично-правовые начала в водных отношениях²⁴⁵. В целом схема государственного управления водными ресурсами, в котором принимают участие органы власти всех уровней, довольно громоздка и, возможно, будет бюрократична и не эффективна²⁴⁶.

²⁴⁵ Глазычев В. Чему рады водокрады // Московский комсомолец. 2006. 14 апр.

²⁴⁶ Там же.

Важнейшим элементом (стадией) управления является государственный контроль. Государственный контроль рассматривается как публично-правовая деятельность²⁴⁷, а также как одна из функций государства²⁴⁸. Статья 36 нового ВК РФ определяет задачи государственного контроля и надзора за использованием, охраной водных объектов является обеспечение соблюдения: 1) требований к использованию и требований к охране водных объектов; 2) особого правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в пределах границ водоохраных зон и зон специальной охраны источников питьевого водоснабжения; 3) иных требований водного законодательства. Государственный контроль и надзор за использованием, охраной водных объектов осуществляются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (федеральный государственный контроль и надзор за использованием, охраной водных объектов) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный контроль и надзор за использованием, охраной водных объектов). Критерии отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору и региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов, определяются Правительством Российской

²⁴⁷ См.: Рябко А.И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории). Ростов-н/Д., 1999. С. 41.

²⁴⁸ См.: Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 7, 11-12.

Федерации. На основании определяемых Правительством Российской Федерации критериев федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации утверждают перечни объектов, подлежащих соответственно федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов и региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов. Между тем существует мнение, что грядущие изменения коснутся и непосредственно чиновников Росприроднадзора. Считая, что инспекторы, охраняя природу, пользуются слишком большой властью, в новом ВК РФ все направлено на лишение их этой власти. И теперь, по Водному кодексу, какие бы нарушения не нашел инспектор, он не вправе ни протокол составить, ни привлечь к ответственности²⁴⁹.

Характерным для публичного водного права является наличие норм, обязывающих и запрещающих. Последние являются основой для запретов как первичных способов воздействия на водные отношения. Нормы-запреты характеризуются тем, что в них с исчерпывающей полнотой перечислены запрещенные деяния (действия или бездействия), отступление от которых является преступным. В этом случае особенность формирования субъективных прав и юридических обязанностей состоит в том, что они возникают не в результате согласованного волеизъявления, а в результате нарушения запрета.

²⁴⁹ Гусейнова М. Подводные камни нового Водного кодекса // Накануне. RU. 2005. 28 июля.

При этом по содержанию правовые предписания, содержащиеся в публичном водном праве, представляют собой предписания-запреты. В новом Водном кодексе РФ сужены и разного рода запреты за счет распространения забора запретительных норм только на процесс водопользования в результате забора и сброса водных ресурсов. Статья 6 нового ВК РФ определяет, что на водных объектах общего пользования могут быть запрещены забор (изъятие) водных ресурсов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купание, использование маломерных судов, водных мотоциклов и других технических средств, предназначенных для отдыха на водных объектах, водопой сельскохозяйственных животных, а также установлены иные запреты в случаях, предусмотренных законодательством. В соответствии со ст. 44 Водного кодекса РФ использование водных объектов для целей сброса сточных вод и (или) дренажных вод осуществляется с соблюдением требований, предусмотренных настоящим Кодексом и законодательством об охране окружающей среды. Запрещается сброс сточных вод и (или) дренажных вод в водные объекты: 1) содержащие природные лечебные ресурсы; 2) отнесенные к особо охраняемым водным объектам. Запрещается сброс сточных вод и (или) дренажных вод в водные объекты в границах: 1) зон, округов санитарной охраны источников питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения; 2) первой, второй зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов; 3) рыбоохранных зон, рыбохозяйственных заповедных зон. Сброс сточных вод и (или) дренажных вод может быть ограничен, приостановлен или запрещен

по основаниям и в порядке, которые установлены федеральными законами. Статья 4 нового ВК РФ сохраняет антимонопольные требования в области использования водных объектов. Запрещается монополистическая деятельность и недобросовестная конкуренция водопользователей, в результате которых ущемляются или могут быть ущемлены права и законные интересы других водопользователей, а также иных граждан и юридических лиц.

Большое значение в обеспечении публично-правовых начал в водных отношениях имеют предписания - обязывания. Например, новый ВК РФ определяет статьи об ответственности за нарушение водного законодательства. Вместе с тем в разделе «Государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов», не очень четко оговорены права государственных инспекторов. При осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов государственные инспекторы имеют право: 1) осуществлять проверки объектов, подлежащих контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов; 2) проверять соблюдение требований к использованию и охране водных объектов; 3) составлять по результатам проверок акты и представлять их для ознакомления водопользователям; 4) давать обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений условий использования водных объектов, выявленных в результате проверок, а также контролировать исполнение указанных предписаний в установленные сроки; 5) осматривать в установленном порядке и при необходимости задерживать суда (в том числе иностранные) и другие плавучие средства, допустившие загрязнение с судов нефтью,

вредными веществами, сточными водами или мусором либо не принявшие необходимых мер по предотвращению такого загрязнения водных объектов; 6) уведомлять в письменной форме стороны, заключившие договор водопользования, о результатах проверок, выявленных нарушениях условий использования водных объектов; 7) предъявлять физическим лицам, юридическим лицам требования о проведении соответствующих мероприятий по охране водных объектов и по организации контроля за соответствием сточных вод нормативам допустимого воздействия на водные объекты и воздействием сточных вод на них; 8) предъявлять иски в суд, арбитражный суд в пределах своей компетенции; 9) привлекать в установленном порядке научно-исследовательские, проектно-изыскательские и другие организации для проведения соответствующих анализов, проб, осмотров и выдачи заключений в случаях аварийных ситуаций на водных объектах. Однако у органов госнадзора в соответствии с новым ВК РФ нет права привлечения к административной ответственности. Теперь, в пределах своей компетенции, нужно будет только предъявлять иски в суд, уведомлять стороны, заключившие договор, о результатах проверки и выявленных нарушениях.²⁵⁰ Таким образом, существуют противоречия между новым водным кодексом с административным законодательством, предусматривающим меры административного воздействия. Инспекторы не будут иметь права воздействия, что

²⁵⁰ Гусейнова М. Подводные камни нового Водного кодекса // Накануне. RU. 2005. 28 июля.

может очень негативно сказаться на состоянии водных объектов в целом²⁵¹.

Следующая сфера действия публичного водного права — это организация государственных финансов, т.е. бюджета страны, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При отсутствии финансов государство не может функционировать и выполнять свои публично-правовые задачи. Посредством права обеспечивается как формирование бюджета, так и его использование, расходование средств на цели использования и охрану водных объектов и их водных ресурсов. Поскольку основным источником формирования бюджета служат налоги, то очевидно, что налоговое законодательство является важнейшей составной частью финансового права. В новом Водном кодексе РФ также отсутствует упоминание о финансировании в области использования и охраны вод. Это вызывает недоумение в регионах. «Раньше часть платежей шла на содержание водных объектов, часть - в бюджет субъектов. Из этих денег мы “вырывали” на свои мероприятия, в том числе на содержание плотин, которые находятся в ужасающем состоянии. Сейчас нас этого источника лишили – все деньги уходят в Федерацию, схемы довольно сложные, еще не отработанные. И выбивать деньги регионам будет довольно сложно. Поэтому мы оказались в гораздо худшей ситуации, чем были раньше»²⁵². В новом ВК РФ указывается лишь на субвенции для обеспечения договоров водопользования, а также предоставление расположенных на территории субъекта Российской Федерации

²⁵¹ Там же.

²⁵² Там же.

водного объекта или его части, находящихся в федеральной собственности, в пользование на основании договора водопользования, решения о предоставлении водного объекта в пользование. Средства на осуществление передаваемых полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета. Общий объем субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации, определяется, исходя из рассчитанной доли изъятия водных ресурсов из общего объема водных ресурсов водного объекта или его части, расположенных в границах субъекта Российской Федерации, количества населения, проживающего на территориях, подверженных затоплению и подтоплению водами водных объектов, полностью расположенными в границах субъекта Российской Федерации, а также протяженности береговой линии водных объектов в границах населенных пунктов, по методике, утвержденной Правительством Российской Федерации. Порядок расходования и учета средств на предоставление субвенций устанавливается Правительством Российской Федерации. Средства на осуществление указанных полномочий носят целевой характер и не могут быть использованы на другие цели. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 года N 668 «Об утверждении методики распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из Федерального фонда компенсаций для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации» соответствии со статьей 133 Бюджетного кодекса

Российской Федерации Правительство Российской Федерации утвердило методику распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из Федерального фонда компенсаций для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Размер субвенции, предоставляемой субъекту Российской Федерации для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 26 Водного кодекса Российской Федерации, определяется от коэффициента, который определяется доля забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов на территории субъекта Российской Федерации в общем объеме забора (изъятия) водных ресурсов, процентами, Количество жителей, проживающих на территориях субъектов Российской Федерации соответствующего федерального округа, подверженных негативному воздействию вод, Протяженность береговой линии водных объектов в границах поселений, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации соответствующего федерального округа. Налицо сужение сферы финансирования в области использования и охраны вод. Представители регионов недовольны тем, что вся вода принадлежит федеральному центру (кроме прудов и обводненных карьеров), в федеральный бюджет отправляются и сборы за водопользование, а полномочия по охране водных объектов передаются регионам, которые ничего от этой воды не имеют. Вроде

бы правительство обещает субвенции на водоохранные мероприятия, но в каком объеме — непонятно. Сенаторы не верят, что эти субвенции покроют реальные расходы²⁵³.

Еще одна сфера действия публичного водного права — это сфера реализации правосудия. Правосудие осуществляется специальными государственными органами — судами и представляет собой одну из важнейшей функций государства, а судебная власть является одной из составных частей государственной власти. В этой сфере действует судебное право, объединяющее как законодательство о судостроительстве, так и законодательство о судопроизводстве. ВК РФ предусматривает ответственность граждан и юридических лиц за причинение ущерба водным объектам. Граждане и юридические лица, причинившие ущерб водным объектам, возмещают его добровольно либо по решению суда или арбитражного суда в соответствии с методиками исчисления ущерба, причиненного водным объектам, а при их отсутствии - по фактическим затратам на восстановление водных объектов с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. Иски о возмещении ущерба, причиненного водным объектам в результате нарушения водного законодательства Российской Федерации. Суммы возмещения ущерба, взыскиваемые по решению суда или арбитражного суда, перечисляются в федеральный бюджет или бюджеты субъектов Российской Федерации в установленном порядке и расходуются на восстановление водных объектов. Условия и порядок возмещения ущерба, причиненного водным объектам в результате нарушения водного законодательства

²⁵³ Совфед «забраковал» Водный кодекс // Московский Комсомолец. 2006. 26 апр.

Российской Федерации, регулируются законодательством Российской Федерации. Между тем в новом Водном кодексе РФ ничего не сказано о методиках возмещения ущерба, причиненного водным объектам, без которых нормы Водного кодекса РФ об ответственности становятся неэффективными. Вместе с тем Постановлением Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. N 639 "О порядке утверждения методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства" предусмотрено, что методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, разрабатывается и утверждается Министерством природных ресурсов Российской Федерации по согласованию с Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору. Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства разработана в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации от 3 июня 2006 г. N 74-ФЗ²⁵⁴, Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 г. N 639 "О порядке утверждения методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства"²⁵⁵ и предназначена для исчисления размера вреда, причиненного водным объектам в результате нарушений требований водного законодательства Российской Федерации, приводящих или приведших к их загрязнению, засорению и/или истощению. Методика применяется в

²⁵⁴ Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, N 23, ст. 2381

²⁵⁵ Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, N 46, ст. 4791

случаях исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, в том числе при причинении вреда водному объекту, повлекшему за собой загрязнение и (или) засорение водных объектов, вследствие нарушения правил эксплуатации водохозяйственных сооружений и устройств, повлекших за собой аварийный сброс вредных (загрязняющих) веществ в водный объект, а также при авариях на предприятиях, транспорте и других объектах, включая аварийные разливы нефти. Методикой учитываются следующие основные виды причинения вреда: загрязнение водных объектов вредными (загрязняющими) веществами, сбрасываемыми в составе сточных, в том числе неорганизованных, вод и поступающими иным способом; загрязнение водных объектов в результате аварийных разливов нефти, нефтепродуктов и иных вредных веществ; загрязнение водных объектов в результате сброса хозяйственно-фекальных и льяльных сточных вод с судов, а также иных плавучих и стационарных объектов и сооружений; засорение акватории, дна и берегов водного объекта бытовыми и производственными отходами, в том числе затопленными судами и иными крупными предметами, брошенными их владельцами; засорение акватории, дна и берегов водного объекта при осуществлении запрещенного молевого сплава древесины и лесосплава без судовой тяги. Методика не распространяется на случаи исчисления размера вреда, причиненного: здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц, а также водным биоресурсам в результате ухудшения экологического состояния водных объектов; водным объектам в результате стихийных бедствий; затоплением и

подтоплением сельскохозяйственных угодий, зданий, сооружений и коммуникаций, при разрушении гидротехнических сооружений на водных объектах.

Водное право является составной частью публичного права, предназначенного регулированию публичных отношений в области использования и охраны водных объектов и их водных ресурсов. Следует, однако, заметить, что водное право, являясь самостоятельной отраслью права, представляет собой объединение не только водно-правовых норм, но и имеет отсылку на нормы административного, гражданского права и иных отраслей права. Нормы этих отраслей права используются в целях охраны и использования водных объектов и их водных ресурсов. Основное место здесь принадлежит не административному праву, которое используется для организации самой охраны водных объектов и их водных ресурсов и регулирования управления специальных органов государства по использованию и охране водных объектов и их водных ресурсов, а публичному водному праву, учитывая специфику управления в данной области. В целях повышения эффективности использования и охраны водных объектов и их водных ресурсов применяются также гражданско-правовые нормы, о праве собственности на водные объекты и их водные ресурсы, праве пользования водами, возмещения убытков и вреда, причиненного правонарушениями в сфере охраны вод и их водных ресурсов. Вместе с тем они в большей степени соответствуют публичному вещному водному праву, нежели гражданскому праву, учитывая специфику объектов правового регулирования водных

отношений²⁵⁶. Таким образом, к публичному праву относятся не только конституционное, государственное, административное, финансовое и налоговое, уголовное, но и водное право. Во всех отношениях, регулируемых названными отраслями права, субъектом выступает государство, а сами эти отношения представляют собой властные отношения. Это сфера публичного права. Использование публично-правового регулирования может происходить, когда государство или его органы сами принимают участие в регулировании водных отношений.

Другая форма использования элементов регулирования публичного водного права выражается в том, что государство не принимает непосредственного участия в соответствующих водных отношениях, тем не менее вмешивается в регулирование этих отношений, используя приемы и механизмы публичного водного права, вводя определенные запреты (обязывающие предписания или ограничения субъективных прав участников отношений), обеспечивая исполнение этих властных предписаний установлением соответствующих санкций и принудительным применением этих санкций. Это отношения собственности и владения, пользования и распоряжения водными объектами и их водными ресурсами. В целом в условиях рыночной экономики и водного оборота отношения по владению, пользованию и распоряжению водными ресурсами относятся к предмету частноправового регулирования. Вместе с тем в целях обеспечения сохранения водных объектов и их водных ресурсов

²⁵⁶ См.: Калиниченко Т.Г. Соотношение водного права с гражданским правом // Право и государство. 2005. № 7.

и их надлежащего использования неизбежно применение механизмов и приемов публично-правового регулирования с участием специально уполномоченных органов государства. Они обеспечивают учет водных ресурсов, ведение водных реестров, установление различных правовых режимов водопользования, вводят всякого рода ограничения, лимиты водопользования, связанные с оборотом водных объектов и их водных ресурсов. Вмешательство государства обеспечивает необходимый правовой порядок в сфере владения, пользования, распоряжения водными объектами и их водными ресурсами. Государственное участие позволяет сделать водный оборот устойчивым, основанным на строгих правилах закона. Так, учет водных объектов и их водных ресурсов позволяет получить информацию относительно того, находятся ли водные объекты и водные ресурсы в частной или публичной собственности, какому субъекту она принадлежит, не обременены ли они гражданско-правовыми обязательствами, проследить историю возникновения права собственности на водные объекты и их водные ресурсы, определить, какой титул лежит в основе права собственности, выяснить каково целевое назначение использования водного объекта и водных ресурсов, какой правовой режим действует в отношении водного объекта и их водных ресурсов, что определяет условия их в водном обороте. До тех пор, пока такой порядок применительно к водным объектам и водным ресурсам не введен, пускать их в водный оборот рискованно, поскольку этот оборот будет носить криминальный характер и не обеспечит рациональное использование

и охрану водных объектов ресурсов, а также надежность и устойчивость соответствующих водных прав.

Вторая сфера использования публично-правового регулирования в области действия частного права. Это отношения водопользования, которые возникают между неравными субъектами, когда один из участников водных отношений - государство - значительно сильнее своего контрагента – физического или юридического лица. Необходимо с помощью права выравнивание позиций во взаимоотношениях государства и водопользователя, чтобы отношения не складывались односторонне в пользу либо государства, либо водопользователя и с существенным нарушением их прав и интересов. Это выражается, на наш взгляд, в публично-правовых договорах водопользования, при которых один субъект — государство определяет условия водопользования с позиции государства. Это неравенство предполагает одностороннее распределение прав в пользу государства с возложением на водопользователей преимущественно обязанностей. Другой аспект возникает при купле-продаже водных ресурсов, при которой как государство, так и субъекты водных отношений вступают в равные отношения. При этом только государство может обеспечить баланс интересов и выровнять создавшееся положение, определяя льготный порядок водопользования, налогообложения.

Третья сфера использования публично-правового регулирования - в частноправовых водных отношениях - это необходимость вмешательства государства для обеспечения свободной конкуренции как важнейшего условия нормального функционирования рыночной

экономики. Данный фактор использования публично-правового регулирования с непосредственным участием государственных органов, контролирующих соблюдение правил конкуренции, уже непосредственно касается отношений, регулируемых гражданским правом. Исходя из этого, гражданское законодательство содержит целый ряд положений, обеспечивающих борьбу со злоупотреблениями гражданскими правами, используемыми в целях ограничения конкуренции и противоправного захвата рынка во вред интересам потребителей. Такого рода элементы публично-правового регулирования существуют в водном праве России как на уровне принципов, так и на уровне конкретных норм, входящих в состав того или иного водно-правового института. В новом ВК РФ в ст. 19 говорится о передаче прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу. Водопользователь с согласия исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, вправе передавать свои права и обязанности по договору водопользования другому лицу. Передача прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу осуществляется в соответствии с гражданским законодательством. Заявление водопользователя о получении согласия на передачу прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу должно быть рассмотрено исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, предусмотренных ч. 4 ст. 11 настоящего Кодекса не позднее чем через 30 дней со дня получения такого заявления. Передача прав и обязанностей по договору водопользования вступает в силу после регистрации в

государственном водном реестре. Глазычев пишет: «В Кодексе есть слова о недопустимости монополизма, но и они повисают в пустоте. Чего стоит право передачи контракта третьим лицам! Особенно в зонах, где воды не хватает, - скупив договоры, или подкупив муниципалитет, крупный агрохолдинг сможет преобразиться в новую бая, продающего воду по капле бедным соседям».

Четвертая сфера публичных отношений, регулирующих частное водное право, это отношения оборота водных объектов и водных ресурсов. Государство регулирует водный оборот с таким расчетом, чтобы обеспечить сохранение водных объектов и их водных ресурсов, а также обеспечивает их использование. Это особенно важно для сохранения и развития коммунального, промышленного и сельскохозяйственного водопользования. Государство, регулируя водный оборот, обеспечивает сохранение водных объектов и их водных ресурсов, используемых в различных целях. Для регулирования водного оборота должны устанавливаться правила правового режима водопользования для различных нужд (промышленных, сельскохозяйственных, коммунальных и т.д.). При этом государство использует для регламентации водного оборота как нормативные правила, так и акты индивидуального регулирования, например, такие как установление лимитов водопользования. Между тем в новом Водном кодексе РФ такого рода регламентация относится к схемам комплексного использования и охраны водных объектов, имеющих рекомендательный характер, в которых устанавливаются: 1) целевые показатели качества воды в водных объектах на период действия этих схем; 2) перечень водохозяйственных мероприятий и

мероприятий по охране водных объектов; 3) водохозяйственные балансы, предназначенные для оценки количества и степени освоения доступных для использования водных ресурсов в границах речных бассейнов и представляющие собой расчеты потребностей водопользователей в водных ресурсах по сравнению с доступными для использования водными ресурсами в границах речных бассейнов, подбассейнов, водохозяйственных участков при различных условиях водности (с учетом неравномерного распределения поверхностного и подземного стоков вод в различные периоды, территориального перераспределения стоков поверхностных вод, пополнения водных ресурсов подземных водных объектов); 4) лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и лимиты сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества, в границах речных бассейнов, подбассейнов, водохозяйственных участков для различных условий водности; 5) квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества, в границах речных бассейнов, подбассейнов, водохозяйственных участков, для различных условий водности в отношении каждого субъекта Российской Федерации; 6) основные целевые показатели уменьшения негативных последствий наводнений и других видов негативного воздействия вод, перечень мероприятий, направленных на достижение этих показателей; 7) предполагаемый объем необходимых финансовых ресурсов для реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов.

И, наконец, последняя (пятая) сфера отношений, где частноправовое регулирование органично дополняется регулированием публично-

правовым — это сфера осуществления права публичной собственности на водные объекты и их водные ресурсы — федеральной государственной собственности Российской Федерации, государственной собственности ее субъектов, а также собственности муниципальных образований. Независимо от того, находятся ли водные объекты и их водные ресурсы в непосредственном владении и распоряжении государства, или оно закреплено на определенном вещном водном праве за юридическими лицами, созданными и функционирующими на базе публичной собственности, государство использует рычаги публично-правового регулирования для обеспечения публичных интересов, своих интересов как собственника водных ресурсов, изъятых этими юридическими лицами. Это касается водных ресурсов, принадлежащих государству и предприятий, которые созданы и функционируют на базе публичной собственности, которые осуществляют использование водных ресурсов. Публично-правовое регулирование водопользования используется также для обеспечения прав государства как участника акционерных обществ, если государству принадлежит какое-то количество акций данного общества. В литературе высказано мнение о том, что среди административно-правовых отношений, в том числе и тех, одной из сторон которых являются органы государственной власти, могут иметь место горизонтальные отношения, участники которых не связаны подчинением одного другому. В новом Водном кодексе определены договорные отношения водопользования, заключающиеся между исполнительным органом государственной власти, органом местного самоуправления и водопользователями. В приведенном

примере смешаны методы правового регулирования отношений (либо равенство, либо власть-подчинение) с различными основаниями возникновения управленческих отношений. 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 волей государства и должно быть закреплено в законах государства.

5.2.1. Бассейновый подход к использованию и охране водных объектов и их водных ресурсов. Бассейновая система организации использования и охраны водных объектов представляет собой одну из наиболее сложных систем публично-правового механизма правового регулирования водных отношений. В ст. 3 нового ВК РФ 2006 г. в число основных принципов водного законодательства включен принцип регулирования водных отношений в границах бассейновых округов (бассейновый подход). Между тем классиками водного права

испокон веков провозглашался и исследовался бассейновый принцип управления использованием и охраны вод²⁵⁷, вопреки бассейновому подходу. История развития бассейнового принципа управления сложна и противоречива. Сама система управления использованием и охраны вод не раз претерпевала изменения и «перестройки»²⁵⁸. Интересна история развития концепций бассейнового подхода изложенной Ириной Жерелиной.²⁵⁹ Родоначальником бассейнового подхода является французский ученый XVIII в. Филипп Бюаш, который в 1752 г. подверг критике существовавшую практику сбора географической информации в границах административных районов. Он предложил проводить географические исследования по природным районам, наилучшими из которых, по его мнению, являются речные бассейны. Его концепция подверглась широкой критике, что в значительной мере объяснялось ошибочным представлением ученого о природе границ водосборных бассейнов. Он полагал, что вся земная поверхность разделена на крупные речные бассейны, окаймляющиеся непрерывными горами. При этом бассейны продолжают и в океане, где горные хребты сменяются цепями островов или океаническими отмелями. Л.И. Мечников выделял

²⁵⁷ См.: Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М., 1972; Он же. Законодательство о водопользовании в СССР: Проблемы совершенствования советского законодательства об использовании водных ресурсов. М., 1965; Он же. Проблемы совершенствования советского водного законодательства: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1968; Он же. Теоретические основы права пользования водами в СССР; Колбасов О.С., Корзун В.И., Каверин А.М. Новое в водном законодательстве.

²⁵⁸ Григорьев Е.Г. Хозяйственный механизм территориального водопользования. М., 1994.

²⁵⁹ Ирина Жерелина, г. Барнаул У истоков идей бассейнового подхода

речную, морскую и океаническую стадии развития человечества. Он писал, что "вода оказывается оживляющим элементом не только в природе, но и истинной двигательной силой в истории. Не только в геологическом мире и в области ботаники, но и в истории животных и человека вода является силой, побуждающей культуры к развитию, к переходу из среды речных систем на берега внутренних морей, а отсюда к океану"²⁶⁰. Первым, кто дал целостное представление о водосборном бассейне, является французский ученый Элизе Реклю. В начале XX века в книге "Земля. Описание жизни земного шара" он доказал, что речной бассейн является природным районом, где "многие ручьи, потоки и реки объединяются в одну главную реку, составляя речной бассейн. Таким образом, речной бассейн это естественный район, объединенный своими речками и реками в одно целое". В Германии Фридрих Ратцель, обобщая представления о речном бассейне как природном районе и ареале формирования географической культурной среды, также пришел к мнению о целостности речного бассейна как системы, в пределах которого наблюдается "не только единство элементов природы, но также единство торговое, культурное и политическое народов, проживающих на его территории, где главная река "притягивает" к себе растительность, животных и народности". Развитие этой идеи позволило ему более комплексно исследовать природу бассейна как системы природной и антропогенной, а также сделать главный вывод о том, что, изучая реки, мы "не можем рассматривать ни один вид проточной воды вне связи с ее бассейном". Этот вывод лег в основу

²⁶⁰ Л.И. Мечников *Цивилизация и великие исторические реки* с.90

последующего и современного использования бассейнового подхода в управлении природопользованием. Основываясь на идее взаимосвязанного использования водных и земельных ресурсов, в зарубежных странах был подготовлен ряд нормативных документов, регламентирующих землепользование на водосборе с учетом его влияния на состояние рек. Такими законодательными актами являются во Франции Закон о восстановлении денудированных земель (1882 г.), в США - Закон Уикса (1911 г.), в Австралии - документы Совета по охране водосборных бассейнов (1938 г.). Наибольшее признание и популярность бассейновый принцип получил в 1930-х годах в связи с реализацией проектов гидроэнергетического строительства, нацеленных на многоцелевое использование воды при строительстве и эксплуатации гидротехнических сооружений. В эти годы вода впервые стала рассматриваться как ресурс многоцелевого назначения, а его использование осуществлялось с учетом интересов всех (многих) водопользователей. Создаваемые многоцелевые проекты были направлены на решение как минимум четырех задач: судоходства, контроля наводнений, орошения и выработки электроэнергии. Такие проекты осуществлялись в бассейнах рек Колумбия, Миссури, Нил. Наиболее ярким является опыт работы Администрации долины р. Теннесси (TVA). В 2000 г. Европейский парламент и Совет Европейского Союза подготовили директивы по установлению рамочных действий Союза в области водной политики, где в качестве основного был заложен бассейновый принцип. В 2002 г. на Всемирной встрече в Йоханнесбурге эти правила были более

подробно разработаны и принято решение о необходимости подготовки во всех европейских странах до 2005 г. Национальных планов интегрированного управления водными ресурсами и водоснабжения на основе бассейнового подхода. Россия также ратифицировала эти решения, и в настоящее время бассейновый принцип определен в качестве одного из основных при реформировании системы государственного управления водопользованием. Именно проблемы развития бассейнового принципа управления в области использования и охраны водных объектов повлияли в целом на развитие экологического права, его основные теоретические концепции. Бассейновый принцип управления показывает, как управленческие решения влияют на состояние окружающей среды, уровень защиты прав граждан, сохранение биоразнообразия в позиции природно-климатического регионализма²⁶¹. Отсутствие бассейнового принципа управления и контроля позволяло в сталинский период повсеместно строить каналы, водохранилища, гидротехнические сооружения, осушать болота без учета их воздействия на водные бассейны. В результате этой деятельности были затоплены ценные сельскохозяйственные угодья, нарушены гидрологические балансы, уничтожены водные объекты. Отсутствие бассейнового принципа управления и контроля привело и к тому, что в недрах Министерства мелиорации и водного

²⁶¹ См.: Казанник А.И. Региональные проблемы правовой охраны природы в России. Омск, 1998; Калининко Т. Г. Правовое регулирование охраны окружающей среды регионов // Государство и право. 1994. № 7. С. 70–81; Калининко Т. Г. Управление охраной окружающей среды и природных ресурсов регионов // Государство и право. 1995. № 7. С. 74–81.

хозяйства СССР, были разработаны проекты переброски северных и сибирских рек на юг, вызвавших протест общественности. Запрещение проекта переброски рек в 1986 г. усилило позиции государства по развитию бассейнового принципа управления водными объектами. Уже в 1988 г. в Министерстве мелиорации и водного хозяйства РСФСР была создана двухзвенная система управления. В ее рамках было образовано Главное управление комплексного использования водных ресурсов, которое осуществляло свои функции через 18 бассейновых водохозяйственных объединений, включающих все крупные водные объекты страны. Для двух рек – Волги и Оби сделано исключение - были созданы Верхне- и Нижне-Обского, Верхне-, Средне- и Нижне-Волжское бассейновые водохозяйственные объединения, что оправдывалось особыми условиями хозяйствования на территории этих бассейнов. Отдельно рассматривались бассейновые начала территории острова Сахалин. Однако в те годы введение бассейнового принципа управления водами не было достаточно эффективным. Минводхоз РСФСР был нацелен главным образом на обеспечение мелиорации земель. Поэтому сохранялось дублирование управленческих функций несколькими ведомствами, а также совмещение производственных (мелиоративные работы) и контрольных функций в области использования и охраны вод. В 1989 г. Министерство мелиорации и водного хозяйства РСФСР было упразднено, и на его базе возник подрядный концерн «Водстрой» РСФСР. Мелиоративную часть передали Минсельхозу РСФСР, ею занималось Главное управление мелиорации. Функции по использованию и охране водных объектов и их водных ресурсов

переданы в Государственную комиссию Совмина СССР по продовольствию и закупкам. Там появилось Управление межрегионального распределения и комплексного использования водных ресурсов. Госкомприрода СССР осуществляла контроль за водохозяйственной деятельностью и соблюдением законодательства, выдавала разрешения на специальное водопользование, разрабатывала нормативы в сфере использования и охраны вод. В 1990 г. был создан Комитет по водному хозяйству при Совете Министров РСФСР, наделенный функциями по управлению водными ресурсами, включая выработку мероприятий по воспроизводству водных ресурсов, сохранению и улучшению состояния поверхностных вод, организацию мониторинга. Функции контроля за использованием и состоянием объектов и их водных ресурсов, регулирование использования водных ресурсов и решение вопросов о межрегиональном распределении этих ресурсов. Госкомприрода РСФСР осуществляла эти функции совместно с Комитетом РСФСР по экологии и природопользованию и с Госкомэкономике РСФСР. В 1991 г. Роскомводхоз при СМ РСФСР преобразовался в Комитет по водным ресурсам при Министерстве экологии и природопользования России. В 1993 г. Комитет по водным ресурсам вновь становится Комитетом по водному хозяйству при СМ РСФСР в связи с преобразованием Министерства экологии и природопользования в Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов. Таким образом, все организационные изменения, связанные с образованием новых систем управления, направленные на развитие бассейнового принципа управления использованием и охраной вод не имели четкой концептуальной

основы. Новым этапом в развитии бассейнового принципа управления стал Водный кодекс Российской Федерации, принятый Государственной Думой 18 октября 1995 г.²⁶², который провозгласил в качестве одного из основных принципов управления использованием и охраной водных ресурсов сочетание бассейнового и административно-территориального подхода. Статья 69 ВК РФ 1995 г. устанавливала основные принципы государственного управления в области использования и охраны водных объектов: устойчивое развитие (сбалансированное развитие экономики и улучшение состояния окружающей природной среды); сочетание рационального использования и охраны всего бассейна водного объекта и его части в границах территорий отдельных субъектов Российской Федерации (сочетание бассейнового и административно-территориального принципов); разграничение функций управления в области использования и охраны водных объектов и функций их хозяйственного использования. 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 как бассейновые органы управления, так и соответствующие отделы органов исполнительной власти

²⁶² Водный кодекс Российской Федерации от 18 октября 1995 г. // СЗ РФ. № 47. Ст. 4471.

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. В настоящее время эти функции возложены на Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Таким образом, видно в двойное подчинение, при этом функции бассейновых и территориальных органов субъектов Федерации были практически одинаковыми. Но, на практике, бассейновые органы управления водными ресурсами на практике уступали органам исполнительной власти на местах. Статья 72 ВК РФ 1995 г. 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 1995 года о бассейновых соглашениях 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. Таким образом, Водный кодекс РФ 1995 г. предусматривал создание дополнительной структуры для выполнения координационных функций (бассейновый совет), с целью реализации бассейновых соглашений. В результате создавалась система дублирующих друг друга органов управления. С принятием нового Водного кодекса РФ происходит дальнейшее изменение водного законодательства, в части касающейся развития организационной структуры управления использованием и охраной вод. Необходимо усиление бассейнового принципа управления в его соотношении с административно территориальным, учитывая, что меры по охране вод нуждаются в комплексном, в бассейновом подходе. В водные объекты в конечном счете попадают практически все загрязнители, выбрасываемые производственной деятельностью в окружающую среду. Помимо промышленных сбросов в водные

объекты вместе с продуктами эрозии почв попадают используемые в сельском хозяйстве минеральные удобрения и пестициды, отходы животноводческих ферм. Многие загрязнители, выбрасываемые в атмосферу, осаждаются на поверхность земли и опять-таки уносятся в реки и озера с дождевыми и тальными водами. Таким образом, состояние водных объектов служит индикатором общего загрязнения окружающей среды. Охрана водных объектов выливается в широкий комплекс природоохранных мероприятий, которые должны быть проведены на водосборных площадях и, следовательно, в рамках бассейнового подхода. 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 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Правительство Российской Федерации приняло Постановление от 6 апреля 2004 г. №169 «Вопросы Федерального агентства водных ресурсов», в котором наделяло Агентство функциями по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительными функциями в сфере водных ресурсов. В настоящее время оно 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, такими как разработка, утверждение и реализация схем комплексного использования и охраны водных объектов и внесение изменений в эти схемы; осуществление федерального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов; организация и осуществление государственного мониторинга водных объектов; установление порядка ведения государственного водного реестра и его ведение; утверждение порядка подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование, порядка подготовки и заключения договора водопользования; определение порядка создания и осуществления деятельности бассейновых советов; гидрографическое и водохозяйственное районирование территории Российской Федерации и т.д. Однако все эти органы построены по административно-территориальному принципу. В соответствии с пунктом 9.9 раздела IX Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. N 452²⁶³, Положением о Федеральном агентстве водных ресурсов, утвержденным Постановлением Правительства Российской

²⁶³ Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, N 31, ст. 3233

Федерации от 16 июня 2004 г. N 282²⁶⁴ Министерство природных ресурсов РФ издало приказ от 11 октября 2007 г. N 264 «Об утверждении «Типового Положения о территориальном органе Федерального агентства водных ресурсов». Территориальный орган Федерального агентства водных ресурсов межрегионального уровня, осуществляющим функции по указанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов, осуществляет возложенные на Федеральное агентство водных ресурсов на территории субъекта Федерации. Территориальный орган в установленной сфере деятельности осуществляет следующие полномочия: организует: территориальное перераспределение стока поверхностных вод, пополнение водных ресурсов подземных водных объектов; осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях двух и более субъектов Российской Федерации в зоне деятельности территориального органа; осуществление мероприятий по охране водохранилищ, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации, в соответствии с перечнем таких водохранилищ, установленным Правительством Российской Федерации, а также по охране морей или

²⁶⁴ Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, N 25, ст. 2564; N 32, ст. 3348; 2006, N 24, ст. 2607; N 52, ст. 5598

их отдельных частей, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, осуществление мер по ликвидации последствий указанных явлений в зоне деятельности территориального органа; осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения функций, установленных пунктом 1 настоящего Положения; проводит в установленном порядке конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд; осуществляет функции государственного заказчика научно-технических и инновационных программ и проектов в сфере деятельности территориального органа; осуществляет ведение: государственного водного реестра, включая государственную регистрацию договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договору водопользования, а также прекращения договора водопользования; Российского регистра гидротехнических сооружений; осуществляет: в порядке и пределах, определенных законодательством Российской Федерации, владение, пользование и распоряжение водными объектами, отнесенными к федеральной собственности; разработку и реализацию в установленном порядке схем комплексного использования и охраны водных объектов; государственный мониторинг водных объектов и организацию его

проведения; разработку автоматизированных систем сбора, обработки, анализа, хранения и выдачи информации о состоянии водных объектов, водных ресурсах, режиме, качестве и использовании вод по речным бассейнам; предоставление водохранилищ, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации, в соответствии с перечнем таких водохранилищ, установленным Правительством Российской Федерации, или частей таких водохранилищ, морей или их отдельных частей в пользование на основании договора водопользования или решения о предоставлении водных объектов в пользование; гидрографическое и водохозяйственное районирование территории Российской Федерации; устанавливает режимы пропуска паводков, специальных попусков, наполнения и сработки (выпуска воды) водохранилищ; осуществляет координацию и контроль деятельности федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, подведомственных Федеральному агентству водных ресурсов и расположенных в зоне деятельности территориального органа; осуществляет по решению Руководителя Федерального агентства водных ресурсов проверки финансово-хозяйственной деятельности, использования имущественного комплекса федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, подведомственных Федеральному агентству водных ресурсов и расположенных в зоне

деятельности территориального органа; в установленном порядке вносит в Федеральное агентство водных ресурсов предложения по финансированию водохозяйственных мероприятий; предоставляет в установленном порядке заинтересованному лицу сведения из государственного водного реестра или в письменной форме направляет ему мотивированный отказ в предоставлении таких сведений; взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности; осуществляет прием граждан, и т.д. В новом же ВК РФ 2006 г. 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 раньше лежал бассейновый принцип управления в области использования 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 ст. 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. Границы бассейновых округов утверждаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. В соответствии со ст. 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. Нетрудно заметить, что бассейновые советы не являются органами управления использования и охраны вод в административно-правовом смысле, их деятельность носит не властный, а рекомендательный характер.²⁶⁵ В целом схема государственного управления водными ресурсами, в котором принимают участие органы власти всех уровней, станет еще более громоздкой и, возможно, будет бюрократична и не эффективна²⁶⁶. Развитие бассейнового принципа управления водными объектами возможно лишь в случае придания бассейновым советам полномочий действовать от имени государства. Однако для этого необходимо разработать концепцию организации публично-правовых бассейновых органов управления, базирующуюся на бассейновых советах как органах публичного управления, носящих властный характер,

²⁶⁵ Калининченко Т.Г. Развитие публично-правовых начал в водных отношениях // Аграрное и земельное право. 2005. № 10.

²⁶⁶ там же

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 подчеркивает его публично-правовой характер. Все водные объекты в пределах водных бассейнов составляют основу водного хозяйства как деятельности в сфере изучения, использования, охраны водных объектов, а также предотвращения и ликвидации негативного воздействия вод. Бассейновые советы должны наделяться функциями государственного управления, контроля и учета использования и охраны вод. Учитывая, что в основном в соответствии с ВК РФ все водные объекты находятся в федеральной государственной собственности, бассейновым советам должны быть приданы функции, связанные с регулированием использования и охраны вод. В частности, ст. 29 ВК РФ должна предусматривать не разработку рекомендаций в области использования и охраны водных объектов в границах бассейнового округа, а определенные функции государственного управления, в частности, разработку схем комплексного использования и охраны водных объектов, ведение государственного мониторинга водных объектов, ведение государственного водного реестра о бассейновых округах; о речных бассейнах, о водохозяйственных участках; о

водных объектах, расположенных в границах речных бассейнов, в том числе об особенностях режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностях; о водохозяйственных системах; об использовании водных объектов, в том числе о водопотреблении и водоотведении; о гидротехнических и иных сооружениях, расположенных на водных объектах; о водоохраных зонах и прибрежных защитных полосах, других зонах с особыми условиями их использования; о решениях о предоставлении водных объектов в пользование; о договорах водопользования; об иных документах, на основании которых возникает право собственности на водные объекты или право пользования водными объектами, гидрографическое и водохозяйственное районирование территории Российской Федерации, разработку и установление нормативов допустимого воздействия на водные объекты и целевых показателей качества воды в водных объектах, а также государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов. Естественно, что все эти полномочия должны проводиться в рамках территорий водных бассейнов. В этих условиях вся деятельность, связанная с эксплуатацией водных источников и водохозяйственных сооружений (гидроузлов, водозаборных сооружений, магистральных водопроводов, каналов, плотин и т.д.), называемая водным хозяйством должна осуществляться юридическими лицами, которые будут выполнять функции заказчика по научно-исследовательским, конструкторским и проектно-изыскательским работам, строительству объектов водного хозяйства, технического перевооружения и реконструкции водохозяйственных

систем, а также выполнять работы по доставке водных ресурсов в соответствии с решениями и договорами водопользования. Тем самым такая деятельность подтверждает принцип, заложенный в ст. 3 нового ВК РФ, о регулировании водных отношений, исходя из взаимосвязи водных объектов и гидротехнических сооружений, образующих водохозяйственную систему. По вопросам совместного ведения бассейновых советов и органов государственной власти необходима четкая регламентация процедур принятия решений. Вся деятельность системы бассейновых советов должна осуществляться на средства, полученные от других отраслей народного хозяйства, которым водный объект и его водный ресурс предоставляется в пользование. Плата за воду должна обеспечить поддержание водного хозяйства на должном уровне, его дальнейшее развитие и совершенствование. Между тем, существует опасность, что бассейновые советы будут контролировать использование и охрану вод на слишком большой занимаемой ими территории и многие процессы, связанные с использованием и охраной водных ресурсов и влияющие на состояние всего бассейна, могут в этом случае попросту оказаться вне поля зрения бассейновых советов. Для повышения эффективности деятельности и контроля за состоянием водных объектов в пределах водных бассейнов имело бы смысл распространить бассейновый принцип управления водным хозяйством, связанный с созданием территориальных органов бассейновых советов в рамках административно-территориальных границ бассейнов. О создании двухуровневых систем управления региональными водохозяйственными системами говорил в свое время

Ю.Г. Марков²⁶⁷. Он разделял верхний уровень управления, который представлен бассейновой водохозяйственной системой 1-го порядка, и нижний уровень, который представлен бассейновыми водохозяйственными системами 2-го порядка²⁶⁸. Он считал, что в ведение систем 2-го порядка переходят все виды работ, связанных с организацией и контролем рационального использования вод, осуществлением ведения водного реестра и предупреждением вредного воздействия вод (наводнения, заболачивания, разрушения берегов и т.д.) и функции по охране водных объектов от загрязнения, а за бассейновой водохозяйственной системой 1-го уровня остаются главным образом все координационные функции. В ведение бассейновых советов, на мой взгляд, должны быть переданы все виды водных объектов – как поверхностные, так и подземные, поскольку все водные объекты в пределах водосборного бассейна в силу физико-географических взаимосвязей образуют единую систему и должны иметь единое управление. Что касается территориальных органов управления субъектов РФ и муниципальных органов водными объектами, исключая пруды и обводненные карьеры, то они в возможной новой структуре представляются излишними и могут быть упразднены. Центральным органом управления бассейновыми советами должно стать Правительство РФ. Вместе с тем бассейновые советы не следует рассматривать как производственно-отраслевую систему, подобную добывающим отраслям. Эта позиция шла бы в

²⁶⁷ Марков Ю.Г. Бассейновый принцип управления водным фондом: организационно-правовые аспекты
http://www.philosophy.nsc.ru/Journals/humscience/199/19_MARK.htm

²⁶⁸ Там же.

нарушение принципа недопущения совмещения контрольных и хозяйственных функций в одном органе. Их основная задача – обеспечить высококачественными водными ресурсами потенциальных водопользователей, прежде всего население и производственные объекты народного хозяйства. За предоставляемый по договору водопользования водный ресурс по договору или разрешению на водопользование (например, предоставление воды с изъятием и без ее изъятия из источников) бассейновые советы должны получать соответствующую плату, которая используется для поддержания функционирования и развития и инвестирования водного хозяйства в соответствующем речном бассейне. Если бассейновые советы проводят работы по улучшению качества водных источников, то она вправе запросить за воду повышенную цену и получить дополнительную прибыль для покрытия затрат на указанные работы и поощрение работников. Чтобы исключить заинтересованность бассейновых советов в наращивании фондов водохозяйственного назначения при соответствующем возрастании объемов водопотребления, необходимо допустить возможность государственного регулирования цен на воду. Одновременно ВК РФ предусмотрены государственные субвенции на мероприятия по повышению качества воды и водохозяйственных систем. Кроме того, органами охраны природы должны быть установлены экологические лимиты на объемы водопользования для бассейнов основных рек России и их важнейших притоков. Поскольку бассейновые советы должны являться государственными органами управления использованием и охраной вод, именно они должны давать

разрешения и заключать договоры на водопользование. Таким образом, в условиях бассейнового принципа управления ни один субъект Федерации не может решать вопросы водопользования в ущерб соседним территориям. Проведение бассейнового принципа делает целесообразной установленную ВК РФ федеральную собственность на водные объекты. Все водные объекты должны находиться в ведении бассейновых советов. Исключения могут лишь составлять обводненные карьеры и пруды, не связанные гидравлической связью с водной системой бассейна. Права на такие объекты определяются в соответствии с гражданским и земельным законодательством. Государственная собственность на водные объекты и их водные ресурсы, ограниченность их запасов на территориях, широкий круг водопользователей, требование устойчивого развития бассейновых систем остро ставят вопрос о внедрении и укреплении принципа планирования водного хозяйства в пределах каждого бассейна как формы территориального планирования. Здесь имеется в виду не только составление водохозяйственных балансов, разработка схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, но и прямое участие бассейновых советов в формировании государственных социально-экономических территориальных программ устойчивого развития. Необходимо обеспечить правовое закрепление структурных элементов плановой системы, возложенных на них задач, порядок разработки и утверждения планов водохозяйственной и водоохранной деятельности. В обсуждении этих проектов и программ водопользования и охраны водных ресурсов следовало бы

предусмотреть в законодательном порядке участие общественных экологических организаций и движений, стихийно возникающих в настоящее время организаций общественного самоуправления. Процедуры согласования бассейновых планов и программ с общественным мнением не только предупредит многие конфликты в будущем, но и позволит включить затем силы общественности в процессы контроля за исполнением программ. В конечном счете население более всего заинтересовано в том, чтобы водные источники отвечали экологическим стандартам. Более того, общественность будет играть, возможно, одну из главных ролей в вопросах практической охраны водных объектов, особенно таких, как малые реки, пруды, ручьи, ключи и т.д. А пока, Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2006 г. N 728 "О гидрографическом и водохозяйственном районировании территории Российской Федерации и утверждении границ бассейновых округов" (статьи 28 и 32 Водного кодекса Российской Федерации), Правительство Российской Федерации предусматривает установление гидрографического районирования территории Российской Федерации (установление, документирование и утверждение количества гидрографических единиц и их границ) осуществляется Федеральным агентством водных ресурсов по согласованию с Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды на основе методики гидрографического районирования территории Российской Федерации и водохозяйственное районирование территории Российской Федерации (выделение, документирование и утверждение количества

водохозяйственных участков и их границ) осуществляется Федеральным агентством водных ресурсов на основе методики водохозяйственного районирования территории Российской Федерации, а также границы бассейновых округов определяются по границам гидрографических единиц, включенных в бассейновый округ, и границам прилегающих к ним участков внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации и утверждаются Министерством природных ресурсов Российской Федерации. В будущем бассейновый принцип призван сыграть важную роль не только в сфере управления водными ресурсами, но и в реализации организационно-правовых механизмов устойчивого развития различных регионов России и страны в целом. Бассейны рек являются естественными территориальными единицами биосферных процессов. В них происходит суммирование накопившихся в биосфере загрязнений и дальнейшая их передача в Мировой океан. К бассейновой структуре целесообразно и удобно привязать систему регулярных наблюдений за состоянием не только водных ресурсов, но также почв, лесов и других компонентов биосферы, т.е. формировать территориальную систему экологического мониторинга. Базовым элементом этой системы могли бы служить все те же бассейновые советы. Развитие бассейнового принципа управления, возможно, приведет к вопросу о пересмотре территориальной структуры управления в стране таким образом, чтобы административные границы субъектов Федерации совпали с границами водосборных бассейнов. В связи с этим необходимо вопреки бассейновому подходу развивать в дальнейшем бассейновый принцип управления

природными ресурсами в целом. Модификация под этим углом зрения водного законодательства – лишь первый этап в этом важном процессе.

5.2.2. Схемы комплексного использования водных объектов.

Схемы комплексного использования и охраны водных объектов являются существенным элементом публично-правового механизма планирования деятельности в области охраны и использования природных ресурсов. Наиболее явно бассейновый принцип управления водными отношениями находит свое выражение при планировании использования и охраны водных объектов. Понятие «планирование использования и охраны вод» было изъято из водных отношений еще при принятии ВК РФ 1995 г., не содержится это понятие и в ВК РФ 2006 г. Между тем новый ВК РФ сохранил бассейновые схемы комплексного использования и охраны водных объектов, которые служат основой осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов. Таким образом, составление схем комплексного использования и охраны вод все еще остается традиционным специфическим инструментом планирования водохозяйственных и водоохраных мероприятий для нашей страны. Впервые составление таких схем было предусмотрено в постановлении Совета Министров СССР от 22 апреля 1960 г. «О мерах по упорядочиванию использования и усилению охраны водных ресурсов СССР». Схемы должны были определять основные мероприятия, подлежащие осуществлению для удовлетворения перспективных потребностей в воде населения и народного хозяйства,

а также для охраны вод и предупреждения их вредного воздействия с расчетом на далекую перспективу (20 – 25 лет), и могли быть генеральными, охватывающими всю территорию Советского Союза, и бассейновыми, охватывающими площади бассейнов отдельных крупных водных объектов²⁶⁹. Необходимость разработки схем комплексного использования и охраны вод была предусмотрена также и постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов», в Основах водного законодательства Союза ССР и союзных республик, а также в Водном кодексе РСФСР, действовавшем вплоть до 1995 г. Водный кодекс РФ 1995 г. предусматривал разработку схем комплексного использования и охраны водных ресурсов в качестве одного из направлений деятельности в области регулирования водных отношений наряду с составлением водохозяйственных балансов и разработкой и функционированием государственных программ по использованию, восстановлению и охране водных объектов, а также заключением бассейновых соглашений. В действующем водном законодательстве схемам комплексного использования и охраны водных объектов отведена существенно более значительная роль в регулировании водных отношений, в том числе в сфере охраны вод от загрязнения, чем это предусматривалось предыдущим законодательством. Правовое регулирование схем комплексного использования и охраны водных ресурсов осуществляется ст. 33 Водного кодекса РФ и принятыми во исполнение указанной статьи Правилами разработки,

²⁶⁹ См.: Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М., 1972. С. 139-141.

утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 883²⁷⁰. Конкретные требования к структуре проектов схем комплексного использования и охраны водных объектов, состав и последовательность действий по их разработке, утверждению и реализации, внесению изменений в эти схемы определены в Методических указаниях по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов, утвержденных Приказом МПР от 4 июля 2007 г. № 169²⁷¹. Разработка схем комплексного использования и охраны водных объектов должна осуществляться в соответствии с гидрографическим и водохозяйственным районированием территории Российской Федерации (ст. 32 ВК РФ). При этом гидрографическими единицами являются речной бассейн и подбассейн реки, впадающей в главную реку речного бассейна, которые делятся на водохозяйственные участки. Количество и границы гидрографических единиц и водохозяйственных участков утверждаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти – в настоящее время – Федеральным агентством водных ресурсов РФ. Порядок установления границ гидрографических единиц и водохозяйственных участков утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 ноября

²⁷⁰ Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 883. «О порядке разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы» // СЗ РФ. 2007. № 5. Ст. 651.

²⁷¹ Зарегистрировано в Минюсте 10 августа 2007 г. № 9979 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 38. 17 сент.

2006 г. № 728 «О гидрографическом и водохозяйственном районировании территории Российской Федерации и утверждении границ бассейновых округов»²⁷². Значение схем для охраны вод от загрязнения заключается в том, что именно в них устанавливаются так называемые целевые показатели качества воды в водных объектах, которые планируется достигнуть по завершении предусматриваемых схемами водоохранных и водохозяйственных мероприятий и на основании которых определяется допустимая антропогенная нагрузка на водные объекты в пределах речных бассейнов, в том числе устанавливаются лимиты (предельные объемы) сброса сточных вод. Кроме того, в схемах должны предусматриваться мероприятия по охране водных объектов, это особенно важно в связи с тем, что действующее водное законодательство не предусматривает разработки федеральных целевых программ по охране и восстановлению водных объектов на территории России. Разработка, утверждение и реализация схем комплексного использования и охраны водных объектов и внесение изменений в схемы входит в полномочие Министерства природных ресурсов и экологии России (Федерального агентства водных ресурсов). Вместе с тем после принятия Водного кодекса до настоящего времени не внесены изменения в Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ, однако представляется, что утверждение схем комплексного использования и охраны водных объектов будет отнесено к его компетенции. Утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1996 г. № 1097

²⁷² СЗ РФ. 2006. № 49 (ч. 2). Ст. 5225.

Порядок разработки, согласования, государственной экспертизы, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных ресурсов определяет, что федеральные, в том числе бассейновые, схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов должны разрабатываться с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти (министерств экономического развития и торговли, здравоохранения и социального развития, транспорта, сельского хозяйства и др.) и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на долгосрочный период, подлежать уточнению при разработке государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и утверждаются Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации. Однако Положение о данном министерстве, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2004 г. № 443²⁷³, не содержит такого полномочия. Отдельным постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 883 были утверждены Правила разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы²⁷⁴. Схемы разрабатываются на срок не менее 10 лет и отражают количественные и качественные показатели состояния водных ресурсов и параметры водопользования по речному бассейну, подбассейнам,

²⁷³ СЗ РФ. 2004. № 36. Ст. 3670

²⁷⁴ СЗ РФ. 2007. № 5. Ст. 651.

водохозяйственным участкам и территориям субъектов Российской Федерации. Очередность разработки схем определяется Росводресурсами, исходя из водохозяйственной обстановки в границах речных бассейнов. Минэкономразвития России, Минздравсоцразвития России, Минрегионы России, Минсельхоз России, Росгидромет, Ростехнадзор, иные заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают участие в разработке схем. Федеральные органы исполнительной власти представляют в Росводресурсы результаты исследований и иные материалы, необходимые для включения в Схемы, в соответствии с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утв. постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30, по запросам Росводресурсов. Состав и форма представления указанных материалов определяются Росводресурсами по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти. При разработке Схем учитываются прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу по Российской Федерации, по отраслям экономики, по регионам, а в отношении трансграничных водных объектов — также положения международных договоров Российской Федерации в области совместного использования и охраны трансграничных водных объектов. Одновременно должны учитываться Схемы территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов, действующие на момент начала разработки Схемы региональные и местные документы по

планированию развития промышленных зон, населенных пунктов, развития транспортной инфраструктуры, реструктуризации и развития сельского хозяйства, создания рекреационных зон и охраняемых природных территорий, планы и программы водохозяйственных и водоохраных мероприятий, а также мероприятий по защите от негативного воздействия вод. Росводресурсы направляет проекты схем бассейновым советам, которые в месячный срок с даты поступления проектов схем представляют в Агентство соответствующие рекомендации. Росводресурсы рассматривает рекомендации бассейновых советов, при необходимости вносит изменения в проекты схем, после чего направляет проекты схем на государственную экологическую экспертизу и в двухнедельный срок после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы представляет проекты схем в Министерство природных ресурсов и экологии РФ России. Минприроды России утверждает Схемы в месячный срок с даты их поступления и передает их в Росводресурсы для направления в заинтересованные органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также для размещения на сайте в сети «Интернет». Схемы реализуются органами государственной власти и органами местного самоуправления путем планирования на их основании и осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, направленных на удовлетворение фактической потребности и потребности в перспективе в водных ресурсах, планомерное сокращение антропогенного воздействия на водные объекты, обеспечение рационального использования и охраны водных объектов, а также предотвращение негативного воздействия вод. В

соответствии с проектом постановления Правительства Российской Федерации «О порядке разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы», разработанного в целях реализации ч. 6 ст. 33 Водного кодекса РФ указанные схемы разрабатываются Федеральным агентством водных ресурсов с участием Минэкономразвития России, Минздравсоцразвития России, Минрегиона России, Минсельхоза России, Росфинмониторинга, других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на долгосрочный период, с учетом государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации. Схемы комплексного использования и охраны водных объектов в соответствии с проектом подлежат утверждению МПР России при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы. Цель разработки схем состоит в установлении допустимой антропогенной нагрузки на водные объекты, определении потребностей в водных ресурсах в перспективе, обеспечении охраны водных объектов, определении основных направлений деятельности по предотвращению негативного воздействия вод. Схемами, разрабатываемыми и утверждаемыми для каждого речного бассейна, устанавливаются: а) целевые показатели качества воды в водных объектах на период действия этих схем; б) перечень водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов; в) водохозяйственные балансы, предназначенные для оценки количества и степени освоения доступных для

использования водных ресурсов в границах речных бассейнов и представляющие собой расчеты потребностей водопользователей в водных ресурсах по сравнению с доступными для использования водными ресурсами в границах речных бассейнов, подбассейнов, водохозяйственных участков при различных условиях водности (с учетом неравномерного распределения поверхностного и подземного стоков вод в различные периоды, территориального перераспределения стоков поверхностных вод, пополнения водных ресурсов подземных водных объектов); г) лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и лимиты сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества, в границах речных бассейнов, подбассейнов, водохозяйственных участков при различных условиях водности; д) квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества, в границах речных бассейнов, подбассейнов, водохозяйственных участков при различных условиях водности, в отношении каждого субъекта Российской Федерации; е) основные целевые показатели уменьшения негативных последствий наводнений и других видов негативного воздействия вод, перечень мероприятий, направленных на достижение эти показателей; ж) предполагаемый объем необходимых финансовых ресурсов для реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов. Разработка схем комплексного использования и охраны водных объектов осуществляется за счет средств, выделяемых из федерального бюджета на эти цели Федеральному агентству водных ресурсов. Федеральным органам исполнительной власти, органам

государственной власти субъектов Федерации, органам местного самоуправления в соответствии с их компетенцией. Порядком предписано обеспечивать реализацию схем. В целом по Российской Федерации разрабатывается общая федеральная схема комплексного использования и охраны водных ресурсов. Схемы для трансграничных водных объектов разрабатываются в соответствии с международными договорами Российской Федерации, разработка всех схем комплексного использования и охраны водных ресурсов осуществляется за счет средств федерального бюджета. Общие требования, касающиеся разработки, содержания и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов. Поэтому она очень объемна; включает шесть частей; некоторые из них имеют дополнительные пункты. В п. 1 установлены общие положения о содержании схем комплексного использования и охраны водных объектов и об их функциональном назначении. Схемы включают систематизированные материалы о состоянии водных объектов и об их использовании и являются основой осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов. Для того чтобы реализовать свой потенциал, схемы должны содержать информацию об основных и постоянных водопользователях в пределах бассейна, о видах водопользования, о видах и масштабах вредных воздействий на воды, о мерах и мероприятиях, которые должны осуществляться для обеспечения рационального водопользования и охраны вод. Схемы разрабатываются в целях: 1) определения допустимой антропогенной нагрузки на водные объекты;

2) определения потребностей в водных ресурсах в перспективе; 3) обеспечения охраны водных объектов; 4) определения основных направлений деятельности по предотвращению негативного воздействия вод. Схемами комплексного использования и охраны водных объектов устанавливаются: 1) целевые показатели качества воды в водных объектах на период действия этих схем; 2) перечень водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов; 3) водохозяйственные балансы, предназначенные для оценки количества и степени освоения доступных для использования водных ресурсов в границах речных бассейнов и представляющие собой расчеты потребностей водопользователей в водных ресурсах по сравнению с доступными для использования водными ресурсами в границах речных бассейнов, подбассейнов, водохозяйственных участков при различных условиях водности (с учетом неравномерного определения поверхностного и подземного стоков вод в различные периоды, территориального перераспределения стоков поверхностных вод, пополнения водных ресурсов подземных водных объектов); 4) лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и лимиты сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества, в границах речных бассейнов, подбассейнов, водохозяйственных участков при различных условиях водности; 5) квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества, в границах речных бассейнов, подбассейнов, водохозяйственных участков при различных условиях водности в отношении каждого субъекта Российской Федерации; 6) основные целевые показатели уменьшения негативных последствий

наводнений и других видов негативного воздействия вод, перечень мероприятий направленных на достижение этих показателей;7) предполагаемый объем необходимых финансовых ресурсов для реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов. Хотя в ч. 3 сформулирован закрытый перечень показателей и мероприятий, которые должны содержаться в схемах комплексного использования и охраны водных объектов, разработчики схем вправе включать в них и другие показатели, необходимые с их точки зрения для обеспечения комплексного использования и охраны вод в бассейне с учетом местных экономических, социальных, исторических, культурных и иных особенностей. Схемы комплексного использования и охраны водных объектов разрабатываются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Водный кодекс РФ не конкретизирует государственный орган, который разрабатывает схемы. Обычно в экологическом законодательстве называются специально уполномоченные государственные органы исполнительной власти в области охраны окружающей среды (в области экологической экспертизы, охраны атмосферного воздуха и т.п.). Очевидно, что вопросы использования и охраны вод относятся к компетенции Федерального агентства водных ресурсов. Однако в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 г. № 282 (в ред. от 30 июля 2004 г.), по п. 5.1.4 указанное агентство лишь организует проведение в установленном порядке государственной экспертизы схем комплексного использования и охраны водных

ресурсов. После разработки проекты схем комплексного использования и охраны водных объектов рассматриваются бассейновыми советами. В соответствии с ч. 2 ст. 29 ВК РФ бассейновые советы дают рекомендации, которые должны учитываться при доработке схем комплексного использования и охраны водных объектов. Согласно Федеральному закону «Об экологической экспертизе» проекты комплексных схем охраны природы Российской Федерации являются объектом обязательной государственной экологической экспертизы на федеральном уровне (ст. 11), а проекты территориальных комплексных схем охраны природы и природопользования — на уровне субъектов Федерации (ст. 12). Разновидностью таких схем являются схемы комплексного использования и охраны водных объектов. Соответственно их проекты в обязательном порядке до обязательного заключения государственной экологической экспертизы они не могут быть утверждены. После рассмотрения схем комплексного использования и охраны водных объектов бассейновыми советами и учета их замечаний, при получении положительного заключения государственной экологической экспертизы схемы утверждаются для каждого речного бассейна уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Будучи утвержденными уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, они являются *обязательными* для органов государственной власти и органов местного самоуправления. Принимая решения, связанные с использованием водных ресурсов и охраной вод, органы

государственной власти и органы местного самоуправления обязаны, с одной стороны, исходить из показателей, содержащихся в схемах, а с другой — обязаны в пределах своей компетенции обеспечивать последовательное выполнение предусмотренных в них положений. Порядок разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы устанавливается Правительством Российской Федерации. В целях определения основных направлений развития водного хозяйства, использования и охраны вод в целом по Российской Федерации разрабатывается *общая федеральная схема* комплексного использования и охраны водных ресурсов. Для обеспечения рационального использования и охраны вод в бассейнах водных объектов, определения мероприятий для удовлетворения потребности населения и отраслей экономики в воде, а также для предотвращения и ликвидации вредного воздействия вод разрабатываются федеральные бассейновые схемы с выделением показателей по соответствующим территориям субъектов Российской Федерации. Схемы для трансграничных водных объектов разрабатываются в соответствии с международными договорами Российской Федерации. На МПР России вышеназванным постановлением возложены обязанности: а) по подготовке нормативно-методических указаний по разработке схем и утверждение их по согласованию с Государственным комитетом Российской Федерации по охране окружающей среды, Министерством экономики Российской Федерации и Министерством строительства Российской Федерации; б) организации проведения в установленном порядке государственной

экспертизы схем и при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы представление согласованных с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации схем в Министерство экономики Российской Федерации. В соответствии с постановлением Правительства России разработка схем осуществляется за счет средств федерального бюджета. Схемы реализуются в рамках федеральных и других государственных программ по использованию, восстановлению и охране водных объектов, иных целевых программ, а также используются для установления лимитов водопотребления, водоотведения и экологических попусков. Федеральным органом исполнительной власти, принимающим участие в разработке схем, должны предоставляться безвозмездно необходимые материалы и результаты исследований, подготовка и проведение которых осуществлялись за счет средств федерального бюджета. Постановлением рекомендовано органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предусматривать выделение средств из бюджетов субъектов Российской Федерации для разработки схем. Водный кодекс РФ устанавливает, что схемы комплексного использования и охраны водных объектов после их утверждения уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти являются обязательными для органов государственной власти и органов местного самоуправления. Иными словами, принимая решения, связанные с использованием и охраной водных объектов, соответствующие органы обязаны, с одной стороны,

исходить из показателей, содержащихся в схемах, а с другой – обязаны в пределах своей компетенции обеспечивать последовательное выполнение предусмотренных в них мероприятий²⁷⁵. При этом, однако, водное законодательство не определяет ответственности за неисполнение схем комплексного использования и охраны водных объектов, что делает их правовой статус недостаточно определенным «не способствует их реализации на практике»²⁷⁶. Необходимо заметить, что разработка предусмотренных новым Водным кодексом РФ схем комплексного использования и охраны водных объектов представляет собой достаточно длительный процесс и в настоящее время только начинается. Поэтому их практическое действие и значение для охраны поверхностных вод проявятся только через определенное время. Схемы имеют далеко не формальное значение. Предусмотренные Схемой лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества, а также квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод применяются уполномоченными государственными и муниципальными органами (например, Росводресурсами) при определении условий договоров водопользования и решений о предоставлении водных объектов в пользование. В реализацию положений постановления Правительства РФ был принят приказ МПР России от 4 июля 2007 г. № 169 «Об утверждении методических

²⁷⁵ Практический комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / Под ред. О.Л. Дубовик. М., 2007. С. 217.

²⁷⁶ Калиниченко Т.Г. Новый Водный кодекс (проблемы и перспективы) // Транспортное право. 2007. № 2.

указаний по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов». Методические указания определяют требования к структуре проектов схем комплексного использования и охраны водных объектов, состав и последовательность действий по их разработке, утверждению и реализации, внесению изменений в эти схемы. Материалы утвержденных Схем предназначены: для планирования и реализации водохозяйственных и водоохраных мероприятий в рамках федеральной адресной инвестиционной программы, федеральных, региональных, ведомственных целевых программ; разработки региональных и муниципальных программ (планов) водохозяйственных и водоохраных мероприятий; подготовки предложений по установлению и пересмотру ставок платы за пользование водными объектами; регулирования водопользования, в том числе определения объемов допустимого забора (изъятия) водных ресурсов, объемов допустимого сброса сточных вод и/или дренажных вод, др. Схемы разрабатываются для речных бассейнов, идентификация которых и установление границ осуществляются при гидрографическом районировании территории Российской Федерации. При составлении схем должны также учитываться Схемы территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов, действующие на момент начала разработки Схемы региональные и местные документы по планированию развития промышленных зон, населенных пунктов, развития транспортной инфраструктуры, реструктуризации и развития сельского хозяйства, создания рекреационных зон и охраняемых природных территорий, планы и программы водохозяйственных и

водоохранных мероприятий, а также мероприятий по защите от негативного воздействия вод. Постановлением Правительства РФ от 30 ноября 2006 г. N 728 "О гидрографическом и водохозяйственном районировании территории Российской Федерации и утверждении границ бассейновых округов" в соответствии со статьями 28 и 32 Водного кодекса Российской Федерации Правительство Российской Федерации устанавливает, что: а) гидрографическое районирование территории Российской Федерации (установление, документирование и утверждение количества гидрографических единиц и их границ) осуществляется Федеральным агентством водных ресурсов по согласованию с Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды на основе методики гидрографического районирования территории Российской Федерации; б) водохозяйственное районирование территории Российской Федерации (выделение, документирование и утверждение количества водохозяйственных участков и их границ) осуществляется Федеральным агентством водных ресурсов на основе методики водохозяйственного районирования территории Российской Федерации; в) границы бассейновых округов определяются по границам гидрографических единиц, включенных в бассейновый округ, и границам прилегающих к ним участков внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации и утверждаются Министерством природных ресурсов Российской Федерации. Интересен вопрос о соотношении бассейнового планирования использования и охраны водных объектов и территориального планирования земельных ресурсов, а значит, соотношения схем

комплексного использования водных объектов и схем гидрографического и водохозяйственного районирования территории Российской Федерации и определение границ бассейновых округов. Представляется, что они не соотносятся друг с другом, что приводит к несогласованности действий. Территориальное планирование использования земельных ресурсов в Российской Федерации урегулировано Градостроительным Кодексом РФ. Согласно ч. 1 ст. 9 Градостроительного Кодекса РФ, территориальное планирование « ... направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий, исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований». Сама же Концепция урегулирования территориального планирования в указанных целях исходит из «разграничительной тенденции»²⁷⁷. Это означает, что территориальное планирование, осуществляется самостоятельно Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями без учета бассейновых схем комплексного использования водных объектов,. Поскольку назначение территориального планирования, как это указано в ч. 1 ст. 9 ГрК РФ, сводится к определению в документах территориального планирования назначения территорий, то установление видов этой

²⁷⁷ Фомина Л.П. Развитие земельного законодательства России в условиях глобализации // Аграрное и земельное право. 2008. № 10.

документации и ее содержания применительно к каждому виду составляет одну из основных задач урегулирования территориального планирования. Документы территориального планирования подразделяются на документы территориального планирования Российской Федерации, документы территориального планирования субъектов РФ и документы территориального планирования муниципальных образований (ч. 2 ст. 9 ГрК РФ). Документы указанных уровней являются обязательными для соответствующих органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений (ч. 3 ст. 9 ГрК РФ). Документами территориального планирования являются схемы территориального планирования Российской Федерации (ч. 1 ст. 10 ГрК РФ), схемы территориального планирования субъектов РФ (ч. 1 ст. 14 ГрК РФ), к документам территориального планирования муниципальных образований отнесены схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений и генеральные планы городских округов (ч. 1 ст. 18 ГрК РФ). Между тем нередко происходит противоречие в положениях бассейновых схем и схем территориального планирования и гидрографического и водохозяйственного районирования территории Российской Федерации. Особенно это касается генеральных схем территориального планирования муниципальных районов и генеральных планов поселений и генеральных планов городских округов. Водные объекты нередко расположены в черте поселений или протекают по территории поселений. Схемы территориального планирования (включая внесение изменений в такие схемы)

Российской Федерации утверждаются Правительством РФ (ст. 11); схема субъекта РФ -высшим органом исполнительной власти соответствующего субъекта РФ (ст. 15); схема муниципального района утверждается представительным органом местного самоуправления муниципального района (ст. 20). Кодекс определяет территориальные параметры указанных схем применительно к обозначенным трем видам документации территориального планирования. Предметом схем субъекта РФ может быть вся территория соответствующего субъекта или ее часть (ч. 2 ст. 14). Для муниципального района - это территория района (ст. 19). Определение территориальных параметров схем территориального планирования Российской Федерации основано на следующем принципе. Конституция РФ утверждает, как известно, понятие «территория Российской Федерации». Так, согласно ст. 4 суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. Согласно ст. 67 Конституции РФ территория Российской Федерации включает территории ее субъектов, внутренние воды, территориальное море, воздушное пространство над ними, т.е. Конституция РФ утверждает «территориальное единство» государства - Российской Федерации (ст. 1). Части целостной территории Российской Федерации составляют территории субъектов РФ. Однако данная территория Российской Федерации в ее целостности согласно предписаниям Градостроительного кодекса РФ не является предметом

территориального планирования. Предметом схем территориального планирования Российской Федерации являются области деятельности, имеющие федеральное значение. В ч. 1 ст. 10 Градостроительного Кодекса РФ указаны следующие области: развитие федерального транспорта, путей сообщения; оборона страны и безопасность государства; развитие и размещение особо охраняемых природных территорий федерального значения; защита территорий двух и более субъектов РФ, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий; космическая деятельность; деятельность естественных монополий, иные области, предусмотренные законодательством РФ. С другой стороны, гидрографическое районирование территории Российской Федерации (установление, документирование и утверждение количества гидрографических единиц и их границ) осуществляется Федеральным агентством водных ресурсов по согласованию с Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды на основе методики гидрографического районирования территории Российской Федерации, которая предполагает водохозяйственное районирование территории Российской Федерации (выделение, документирование и утверждение количества водохозяйственных участков и их границ) на основе методики водохозяйственного районирования территории Российской Федерации, а также установление границ бассейновых округов, которые определяются по границам гидрографических единиц, включенных в бассейновый округ, и границам прилегающих к ним участков внутренних морских вод и территориального моря

Российской Федерации. Схемы, разработанные применительно к указанным областям деятельности, могут включать также схемы (карты) планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения, федеральных энергетических схем, объектов использования атомной энергии, объектов обороны и безопасности, объектов федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, обеспечения космической деятельности, объектов, обеспечивающих статус и защиту государственной границы Российской Федерации, иных объектов, размещение которых необходимо для осуществления установленных Конституцией РФ, федеральными законами полномочий Российской Федерации и выполнения международных обязательств Российской Федерации. Планирование размещения указанных областей деятельности и объектов капитального строительства может относиться ко всей территории Российской Федерации или к ее части (ч. 2 ст. 10 ГрК РФ). Следует заметить, что, если обозначенные объекты капитального строительства находятся в федеральной собственности, то земельные участки, на которых они расположены, также составляют федеральную собственность или будут отнесены к федеральной собственности. Это относится и к земельным участкам, предоставленным органам государственной власти Российской Федерации и их территориальным органам (ч. 4 ст. 27 ЗК РФ; ч. 1 ст. 3.1 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ). Обозначенное содержание схем территориального планирования Российской Федерации дает основание полагать, что в

данном случае речь идет фактически об отраслевом планировании в аспекте территориального размещения объектов соответствующих отраслей. Кодекс ограничивает правомочия Российской Федерации по территориальному планированию только территориальным размещением перечисленных объектов федерального значения. Таким образом, параметры территории как предмета территориального планирования Российской Федерации определяют земельные участки, на которых расположены данные объекты. Каждый из установленных уровней территориального планирования Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований утверждается как самостоятельный уровень. Предметом урегулирования являются, по существу, не проблемы территориального планирования, а юридико-технические аспекты разработки схем. В целях обеспечения «равенства» установленных уровней территориального планирования предписания относительно разработки схем территориального планирования применительно к каждому уровню даются по единой «модели» - содержание схем, их подготовка и утверждение, порядок согласования, реализация схемы. Схемы территориального планирования содержат положения о территориальном планировании и соответствующие карты. «Разграничительная тенденция»²⁷⁸, составляющая исходную позицию правового урегулирования данного территориального планирования, объясняет и тот факт, что Градостроительный кодекс РФ не определяет какую-либо общую цель территориального планирования, направленного «... на определение в

²⁷⁸ Фомина Л.П. Развитие земельного законодательства России в условиях глобализации // Аграрное и земельное право. 2008. № 10.

документах территориального планирования территорий...», и соответственно не устанавливает общих социально-значимых требований содержательного порядка к данной документации. Цели и задачи территориального планирования должны определяться в схемах территориального планирования каждого уровня (в положениях о территориальном планировании применительно к каждой схеме), т.е. для каждого уровня - свои цели и задачи (ч. 5 ст. 10; ч. 5 ст. 14;). Особое внимание уделяется, однако, установлению перечня границ определенных территорий, которые должны отображаться на картах, содержащихся в схемах территориального планирования. Так, например, применительно к схемам территориального планирования Российской Федерации должны быть отображены следующие границы: 1) границы субъектов РФ, закрытых административно-территориальных образований, особых экономических зон, муниципальных образований; 2) границы земель лесного фонда, особо охраняемых природных территорий, границы земель обороны и безопасности, а также планируемые границы таких земель; 3) границы территорий объектов культурного наследия; 4) границы зон с особыми условиями использования территорий; 5) границы территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий; 6) границы земельных участков, которые предоставлены для размещения объектов капитального строительства федерального значения или на которых размещены объекты капитального строительства, находящиеся в федеральной собственности, а также границы зон планируемого размещения

объектов капитального строительства федерального значения (ч. 6 ст. 10 ГрК РФ). Аналогичные перечни границ установлены также применительно к картам, содержащимся в схемах территориального планирования субъекта РФ (ч. 6 ст. 14 ГрК РФ) и в схемах территориального планирования муниципального района (ч. 4 ст. 19 ГрК РФ). Таким образом концепция территориального планирования обуславливает необходимость согласования проектов схем территориального планирования на каждом из установленных уровней планирования²⁷⁹. Так, проект схемы территориального планирования Российской Федерации подлежит согласованию с высшими органами государственной исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований, применительно к территориям, для которых подготовлен проект схемы территориального планирования Российской Федерации (ст. 12??). Проект схемы территориального планирования субъекта РФ подлежит согласованию с высшими органами государственной исполнительной власти субъектов РФ, имеющих общую границу с субъектом РФ, подготовившим проект данной схемы, а также с заинтересованными органами местного самоуправления. Соответственно проект схемы территориального планирования муниципального района подлежит согласованию в порядке, установленном Правительством Российской Федерации в случаях, указанных в ч. 1 ст. 21 ГрК РФ, а также с высшими органами государственной исполнительной власти субъекта РФ, в границах

²⁷⁹ Фомина Л.П. Развитие земельного законодательства России в условиях глобализации // Аграрное и земельное право. 2008. № 10.

которого находится муниципальный район, и с заинтересованными органами местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района (ст. 21 ГрК РФ). В отличие от бассейновых схем комплексного использования водных объектов, и гидрографического районирования территории Российской Федерации разделяющей бассейны и подбассейны, организация территориального планирования осуществляется на трех «независимых» уровнях определяет и конкретный предмет согласования при согласовании схем территориального планирования. Предметом согласования являются по существу только вопросы, касающиеся границ определенных территорий, обозначенных в соответствующих схемах территориального планирования. Установлен общий принцип и общая модель согласования проектов схем территориального планирования. В качестве примера можно привести определение конкретного предмета согласования применительно к согласованию проекта схемы территориального планирования Российской Федерации с компетентным органом субъекта РФ. Согласно ч. 1 ст. 12 проект данной схемы «... подлежит согласованию с данным органом... в случаях, если предложения, содержащиеся в указанном проекте, предполагают изменение существующих или в соответствии с документами территориального планирования субъекта Российской Федерации планируемых границ земель сельскохозяйственного назначения, границ земель особо охраняемых природных территорий регионального значения, границ земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, границ территорий объектов культурного

наследия, границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения. Согласованию также подлежат вопросы размещения объектов капитального строительства федерального значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду, в том числе и на водные объекты на территории субъекта Российской Федерации». Как видно, речь идет о границах, затрагивающих интересы соответствующего субъекта РФ. Особое внимание при согласовании схем всех уровней уделяется границам земельных участков, составляющих собственность на землю - собственность Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, т.е. собственность на землю данных субъектов, возникшую в результате разграничения государственной собственности на землю. Каждый из данных субъектов права собственности на землю защищает свою собственность», что может также входить в противоречие с бассейновыми схемами комплексного использования вод Земельная собственность, как и иные земли в обозначенных границах, рассматривается ими с позиций частных собственников. Установлено при этом положение, общее для согласования проектов всех схем, иные вопросы, кроме перечисленных, не могут подлежать согласованию в связи с подготовкой проекта схем территориального планирования (ч. 1 ст. 12, ч. 4 ст. 16, ч. 5 ст. 21 ГрК РФ-). Применительно к федеративной государственности - на двух ее уровнях. Задачей территориального планирования в тех странах, где оно есть, является обеспечение рациональной организации территории страны в ее целостности, социально-рационального

использования ее земельных ресурсов на основе сбалансированности различных требований, предъявляемых к территории - экономических, инфраструктурных, социальных, культурных и др., и одновременно сбалансированности данных требований с охраной природных ресурсов и охраной окружающей среды. Таким образом, исследование соотношения правового регулирования схем комплексного использования вод и схем территориального планирования, предложенная ГрК РФ, исключает возможность постановки такой задачи. Анализ водного и земельного законодательства Российской Федерации в контексте определенной взаимосвязи обозначенных основных направлений, основных тенденций его развития позволяет отметить некоторые моменты. Прежде всего, новое водное законодательство, провозгласив сочетание бассейнового и административно-территориального принципов, фактически не предусматривает адекватного этому положению организационно-правового механизма и структуры органов управления. В ст. 3 нового ВК РФ 2006 г. в число основных принципов водного законодательства включен принцип регулирования водных отношений в границах бассейновых округов (бассейновый подход). Гидрологический режим и качество вод водного объекта во многом определяются условиями формирования стока с его водосборной площади, так называемого бассейна водного объекта (в Водном кодексе 2006 г. эта территория получила название речного бассейна²⁸⁰). Как верно отмечал О.С. Колбасов, «каждый из

²⁸⁰ Речной бассейн - территория, поверхностный сток вод с которой через связанные водоемы и водотоки осуществляется в море или озеро. Ст. 1 Водного кодекса РФ // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

таких водных бассейнов представляет собой некоторое единство в физическом и хозяйственном отношениях, поскольку характер пользования водами в одной части бассейна, как правило, в той или иной степени влияет на состояние бассейна в целом и может ухудшить или улучшить условия водопользования в других его частях. Это обстоятельство приводит к необходимости рассматривать речной бассейн как единый объект государственного управления, независимо от границ административно-территориальных образований, лежащих на площади бассейна»²⁸¹. Другими словами, управление, способное обеспечить рациональное использование и охрану водных объектов от негативного воздействия антропогенной деятельности, должно осуществляться с учетом границ речных бассейнов, т.е. на основе принципа бассейнового управления. В отличие от административно-территориального принципа управления, при котором единицей управления являются административные территории, на основе которых создаются схемы территориального планирования использования земельных ресурсов, при бассейновом принципе единицей управления является совокупность взаимосвязанных речных бассейнов. Поэтому разработка и упорядочение схем комплексного использования и охраны водных объектов в их соотношении со схемами территориального планирования - первый этап в развитии системы управления и планирования использования и охраны природных объектов и их ресурсов.

²⁸¹ Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М., 1972. С. 128.

5.2.3. Государственная регистрация водных прав. В соответствии со ст. 31 нового Водного кодекса РФ устанавливается ранее неизвестный водному праву институт - государственный водный реестр. Государственный водный реестр представляет собой систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, физических лиц, юридических лиц, и их использовании, о речных бассейнах, бассейновых округах. Государственный водный реестр создается в целях информационного обеспечения комплексного использования водных объектов, целевого использования водных объектов, их охраны, а также в целях планирования и разработки мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий негативного воздействия вод. Из смысла ст. 31 ВК РФ основной целью государственной регистрации водных прав является информационное обеспечение комплексного использования водных объектов, целевого использования водных объектов, их охраны, а также в целях планирования и разработки мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий негативного воздействия вод. Документированные сведения государственного водного реестра относятся к государственным информационным ресурсам, носят открытый характер, за исключением информации, отнесенной законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа. Ранее подобные сведения заносились в государственный водный кадастр. В соответствии со ст. 79 Водного кодекса РФ 1995 г. государственный водный кадастр представлял свод данных о водных

объектах, об их водных ресурсах, использовании водных объектов, о водопользователях. Государственный водный кадастр велся в Российской Федерации по единой системе и основывался на данных государственного учета вод. Представление водопользователями в специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда данных, подлежащих включению в государственный водный кадастр, являлось обязательным. Данные государственного водного кадастра являлись основой для принятия решений при осуществлении государственного управления в области использования и охраны водных объектов и должны представляться в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Государственный учет поверхностных и подземных вод и ведение государственного водного кадастра осуществляются федеральным органом исполнительной власти в области управления использованием и охраной водного фонда с участием федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды (по поверхностным водным объектам) и федерального органа исполнительной власти в области управления использованием и охраной недр (по подземным водным объектам). Порядок осуществления государственного учета поверхностных и подземных вод устанавливается Правительством Российской Федерации. Порядок ведения государственного водного кадастра определялся водным законодательством Российской Федерации. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1403 «О ведении государственного водного кадастра Российской Федерации»

(с изменениями от 25 января 2006 г.) ведение государственного водного кадастра Российской Федерации осуществлялось Федеральным агентством водных ресурсов с участием Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (по поверхностным водным объектам) и Федерального агентства по недропользованию (по подземным водным объектам). Данные государственного водного кадастра Российской Федерации являлись официальными и служили: для оценки и прогнозирования изменений гидрологических и гидрогеологических условий, ресурсов водных объектов и качества вод; разработки федеральных и бассейновых схем комплексного использования и охраны водных ресурсов; подготовки и выдачи лицензий на пользование водными объектами; осуществления государственного контроля за использованием и охраной водных объектов; исчисления водного налога и платы за пользование водными объектами, наложения штрафов и предъявления исков за нарушение водного законодательства; обеспечения водопользователей необходимой информацией о водных объектах; разрешения споров, возникающих по поводу пользования водными объектами. Таким образом, для внесения данных в государственный водный кадастр требовалось кропотливое изучение, проведение мониторинга и других мероприятий. Между тем в литературе отмечалось, что отечественный водный кадастр велся еще с 30-х гг. XX в., а его данные неоднократно обновлялись. Но сих пор в России не удалось достичь необходимого уровня развития государственного кадастрового учета вод. Как и Регистр гидротехнических сооружений,

государственный водный кадастр далек от совершенства²⁸². Даже в черте крупных городов-мегаполисов малые водотоки и водоемы должного отражения в водном кадастре не нашли. Примером может служить Санкт-Петербург, где подобные водные объекты многочисленны, но вопрос об их инвентаризации еще не решен²⁸³. В новом ВК РФ произошли существенные изменения, которые расширили базу информационного обеспечения водных отношений. В государственный водный реестр стали включаться документированные сведения: 1) о бассейновых округах; 2) речных бассейнах; 3) водохозяйственных участках; 4) водных объектах в пределах границ речных бассейнов, в том числе об особенностях режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностях; 5) водохозяйственных системах, в том числе гидротехнических сооружениях; 6) об использовании водных объектов, в том числе о водопотреблении и водоотведении; 7) о гидротехнических и иных сооружениях, расположенных на водных объектах; 8) водоохраных зонах и прибрежных защитных полосах и других зонах с особыми условиями их использования; 9) решениях о предоставлении водных объектов в пользование; 10) договорах водопользования; 11) об иных документах, на основании которых возникает право собственности на водные объекты или право пользования водными объектами. Сбор и

²⁸² Научно-практический правовой постатейный комментарий к Водному кодексу Российской Федерации.

²⁸³ Вуглинский В.С. и др. Опыт составления кадастров водных объектов мегаполиса (на примере г. Санкт-Петербурга) // Всероссийский конгресс работников водного хозяйства, тезисы докладов. М., 2003. С. 103-104.

хранение документированных сведений о подземных водных объектах осуществляется в соответствии с законодательством о недрах. Ведение государственного водного реестра осуществляется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Было принято специальное постановление Правительства РФ от 28 апреля 2007 г. № 253 «О порядке ведения государственного водного реестра»²⁸⁴. Реестр содержит разделы «Водные объекты и водные ресурсы», «Водопользование» и «Инфраструктура на водных объектах». В раздел «Водные объекты и водные ресурсы» реестра включаются сведения: о бассейновых округах; о речных бассейнах; о водных объектах, расположенных в границах речных бассейнов, в том числе об особенностях режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностях. В раздел «Водопользование» реестра включаются сведения: о водохозяйственных участках; зонах с особыми условиями их использования (о водоохранных зонах и прибрежных защитных полосах); об использовании водных объектов, в том числе о водопотреблении и водоотведении; о договорах водопользования, в том числе об их государственной регистрации, переходе прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращении указанных договоров; решениях о предоставлении водных объектов в пользование, в том числе об их государственной регистрации. В раздел «Инфраструктура на водных объектах» реестра включаются сведения о водохозяйственных системах, ГТС и иных соору-

²⁸⁴ СЗ РФ. 2007. № 19. Ст. 2357.

жениях, расположенных на водных объектах. Форма реестра и правила внесения в него сведений, а также правила оформления регистрации в реестре утверждаются Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Согласно приведенному постановлению Правительства РФ Федеральное агентство водных ресурсов безвозмездно получает информацию из Минсельхоза РФ, Росрыболовства, Роспотребнадзора, Росгидромета, Роснедр, Росприроднадзора, Ростехнадзора, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в рамках их компетенции. Сбор и хранение документированных сведений о подземных водных объектах осуществляются в соответствии с законодательством о недрах. Согласно постановлению Правительства РФ «О порядке ведения государственного водного реестра» Роснедра должны предоставлять в водный реестр сведения о подземных водных объектах, в том числе об их использовании, водопотреблении и водоотведении. Приняты такие, например, подзаконные нормативные правовые акты, как приказы от 29 мая 2007 г. № 138 «Об утверждении формы государственного водного реестра»²⁸⁵, от 16 июля 2007 г. № 186 «Об утверждении правил внесения сведений в государственный водный реестр», от 22 августа 2007 г. № 216 «Об утверждении правил оформления государственной регистрации в государственном водном реестре договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, прекращения договоров

²⁸⁵ БНА ФОИВ. 2007. № 32.

водопользования» (два последних приказа официально опубликованы не были). Сведения для внесения в государственный водный реестр представляются на бумажных и электронных носителях в документированном виде. При отсутствии технических возможностей или по согласованию с уполномоченным органом допускается представление сведений в документированном виде на одном из носителей — бумажном или электронном. К сведениям прилагается опись. Представленные для внесения в государственный водный реестр сведения, не соответствующие приведенным требованиям, возвращаются уполномоченным органом представившему их органу власти. Представленные для внесения в государственный водный реестр сведения, не соответствующие приведенным требованиям, возвращаются уполномоченным органом, представившему их органу власти. Сведения, полученные в Росводресурсами в результате наблюдений в рамках государственного мониторинга водных объектов, включаются в государственный водный реестр в 30-дневный срок с даты их поступления. Внесение изменений в сведения, содержащиеся в государственном водном реестре, осуществляется уполномоченным органом в порядке, установленном для внесения таких сведений. Для государственной регистрации договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращения договоров водопользования уполномоченные региональные и муниципальные органы вносят в орган регистрации по месту осуществления водопользования следующие сведения: заявление о регистрации в государственном водном реестре договора

водопользования и внесения в него изменений, перехода прав и обязанностей по договору водопользования, прекращения договора водопользования, сторонами которых они являются, регистрации принятого решения о предоставлении водного объекта в пользование с описью представляемых на регистрацию документов; копии документов, удостоверяющих полномочия органа, принявшего решение о предоставлении водного объекта в пользование, и лиц на подписание договора водопользования, договора о передаче прав и обязанностей по договору водопользования; оригиналы договора водопользования, подписанные сторонами в двух экземплярах, и копия такого договора; оригинал решения о предоставлении водного объекта в пользование и копия такого решения; оригиналы договора о передаче прав и обязанностей по договору водопользования, подписанные сторонами, и копия такого договора; оригиналы дополнительного соглашения к договору водопользования в двух экземплярах, подписанные сторонами, и копия такого дополнительного соглашения; копия заявления о предоставлении водного объекта в пользование и обосновывающих материалов, внесенных водопользователем для заключения договора водопользования или принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование; копия протокола аукциона в случае представления на государственную регистрацию договора водопользования, право на заключение которого приобретено на аукционе; копия документа о прекращении договора водопользования. Органом регистрации осуществляется выдача (высылка) расписки в получении документов в следующих случаях: представления документов непосредственно — в день получения документов; поступления документов по почте — в

течение рабочего дня, следующего за днем поступления документов, по указанному отправителем почтовому адресу с уведомлением о вручении. В случае представления документов не в полном объеме и не в полной комплектности органом регистрации подготавливается письмо об отказе в рассмотрении вопроса о регистрации, которое направляется по указанному отправителем почтовому адресу с уведомлением о вручении. Государственная регистрация осуществляется путем внесения записей в соответствующие формы государственного водного реестра, утвержденные упомянутым приказом МПР от 29 мая 2007 г. № 138. По смыслу ст. 31 ВК РФ подразделяется на государственную регистрацию права собственности на водные объекты, государственную регистрацию договоров водопользования, государственную регистрацию решений о предоставлении водных объектов в пользование, а также государственную регистрацию передачи прав и обязанностей по договорам водопользования. В соответствии со ст. 5 ВК РФ водные объекты в зависимости от особенностей их режима, физико-географических, морфометрических и других особенностей подразделяются на: 1) поверхностные водные объекты; 2) подземные водные объекты. К поверхностным водным объектам относятся: 1) моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и другие); 2) водотоки (реки, ручьи, каналы); 3) водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища); 4) болота; 5) природные выходы подземных вод (родники, гейзеры); 6) ледники, снежники. В соответствии со ст. 8 ВК РФ водные объекты находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности), за исключением случаев,

установленных ч. 2 настоящей статьи. Расширение состава водных объектов за счет включения в понятие водный объект новых объектов - каналов, прудов, обводненных карьеров, водохранилищ, ведение базы данных о бассейновых округах, о речных бассейнах, о водохозяйственных участках, о водных объектах в пределах границ речных бассейнов, в том числе об особенностях режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностях, о водохозяйственных системах, в том числе гидротехнических сооружениях, об использовании водных объектов, в том числе о водопотреблении и водоотведении, о гидротехнических и иных сооружениях, расположенных на водных объектах, о водоохраных зонах и прибрежных защитных полосах и других зонах с особыми условиями их использования, предполагает расширение состава водного реестра, в отличие от данных государственного водного кадастра. Пункт 2 ст. 5 Водного кодекса РФ говорит о том, что пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, находятся соответственно в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица, если иное не установлено федеральными законами. Получается, что процессу государственной регистрации права муниципальной и частной собственности на пруды и обводненные карьеры должен предшествовать этап изучения и разграничения озер и прудов как водных объектов и объектов недвижимости. Особую актуальность приобретает вопрос о

соотношении понятий «государственная регистрация в водном реестре» от понятия «государственная регистрация прав на недвижимое имущество». Однако неясно, как государственная регистрация в водном реестре будет влиять на установление, изменение и прекращение водных прав (права собственности и права пользования), учитывая, что существует государственная регистрация прав на недвижимое имущество. В соответствии с Законом о государственной регистрации к недвижимому имуществу (недвижимости), права на которые подлежат государственной регистрации, относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты, а ныне пруды и обводненные карьеры, и все объекты, которые связаны с землей так, что перемещение без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, жилые и нежилые помещения, леса и многолетние насаждения, предприятия как имущественные комплексы. Обязательность государственной регистрации прав на недвижимое имущество установлена в ст. 131 ГК РФ. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним является особенностью гражданско-правового режима недвижимости. Порядок ее осуществления установлен в Законе о государственной регистрации. При этом не ясно, как соотносится государственная регистрация водных прав с государственной регистрацией недвижимого имущества и сделок с ним, которая лежит в плоскости гражданского законодательства. Из смысла закона о регистрации прав на недвижимое имущество права на объекты права собственности – пруды, обводненные карьеры, будут регулироваться в соответствии с гражданским законодательством. Так, ст. 130 ГК РФ

определяет понятие недвижимости, к которой относятся природные ресурсы (участки недр, земельные участки, леса, пруды и обводненные карьеры), которые прочно связаны с землей. Перечень недвижимых вещей, раскрываемый в ст. 130 ГК РФ, не является закрытым. Поэтому пруды и обводненные карьеры должны быть включены в указанный перечень. При этом основными критериями отнесения объектов водных прав к недвижимому имуществу являются, во-первых, то, что это объекты, являются недвижимостью по своей природе. Во-вторых, что эти водные объекты прочно связаны с землей, перемещение которых невозможно без несоразмерного ущерба их назначению. В ГК РФ к имуществу отнесены не только единичная вещь, но и совокупность вещей. Следовательно, под недвижимым имуществом будет пониматься и совокупность недвижимых вещей. Например, земельный участок и расположенные на нем водные объекты – пруды, обводненные карьеры. Соответствующие статьи ГК РФ, содержащие положения о праве собственности и других вещных правах, в основном являются комплексными понятиями, так как речь идет об имуществе. Следовательно, ГК РФ и Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» предусматривают в основном необходимость государственной регистрации права на недвижимое имущество, состоящее из нескольких недвижимых вещей, как на единый объект недвижимого имущества. В ст. 12 Закона о государственной регистрации принцип единого объекта недвижимого имущества определяется в качестве основополагающего

применительно к вопросам, связанным с порядком ведения Единого государственного реестра прав. Основанием для такой регистрации может быть любое иное осуществляемое собственником юридически значимое действие, совершаемое до государственной регистрации и подтверждающее возможность объединения нескольких объектов недвижимого имущества для придания им единого правового статуса. Недавно был принят Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»²⁸⁶. В новом Законе регламентируется кадастровый учет земельных участков, зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства. Положения нового Закона не применяются в отношении участков недр, воздушных и водных судов, космических объектов, предприятий как имущественных комплексов. В ст. 1, 7 нового Закона водные объекты прямо не отнесены к видам объектов, подлежащих учету в государственном кадастре недвижимости. Однако согласно ст. 7 нового Закона в государственный кадастр недвижимости вносятся дополнительные сведения об учитываемом объекте. К их числу относятся и сведения о водных объектах, расположенных в пределах земельного участка. В этих условиях получается, что водный реестр необходим только для информационного обеспечения, а государственный реестр недвижимости - для регистрации прав на недвижимое имущество (на пруды и обводненные карьеры). Существует мнение, что право на природные объекты становится правом только после государственной регистрации, государственная регистрация прав - это государственная

²⁸⁶ Российская газета. 2007. № 165 (4428).

гарантия прав, поэтому целесообразно предусмотреть в действующем гражданском законодательстве и законодательстве о природных ресурсах РФ нормы о государственной регистрации прав на природные объекты. И только иная — техническая регистрация может осуществляться в других специализированных органах государственной власти²⁸⁷. Думается, что необходимо принятие специального закона о государственной регистрации водных прав, - Это предполагает организацию специального регистрационного органа, ответственного за регистрацию прав на природные ресурсы. В государственный водный реестр включаются документированные сведения: 1) о бассейновых округах; 2) речных бассейнах; 3) водохозяйственных участках; 4) водных объектах в пределах границ речных бассейнов, в том числе об особенностях режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностях; 5) водохозяйственных системах, в том числе гидротехнических сооружениях; 6) об использовании водных объектов, в том числе о водопотреблении и водоотведении; 7) о гидротехнических и иных сооружениях, расположенных на водных объектах; 8) водоохранных зонах и прибрежных защитных полосах и других зонах с особыми условиями их использования; 9) решениях о предоставлении водных объектов в пользование; 10) договорах водопользования; 11) об иных документах, на основании которых возникает право собственности на водные объекты или право пользования водными объектами. Сбор и хранение

²⁸⁷ Дикусар В.М. Государственная регистрация прав на природные объекты // Законодательство и экономика. 2006. № 2. С. 80.

документированных сведений о подземных водных объектах осуществляется в соответствии с законодательством о недрах. Ведение государственного водного реестра осуществляется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Этот факт показывает специфику и своеобразие водного реестра, в отличие от реестра недвижимости. В свою очередь в соответствии со ст. 17 Закона о государственной регистрации обязательным приложением к документам, необходимым для государственной регистрации прав на недвижимое имущество, являются план земельного участка, участка недр и (или) план объекта недвижимости с указанием его кадастрового номера. При этом кадастровый номер — это уникальный, не повторяющийся во времени и на территории Российской Федерации номер объекта недвижимости, который присваивается ему при осуществлении кадастрового учета и сохраняется, пока данный объект недвижимости существует как единый объект зарегистрированного права. Таким образом, иным юридически значимым действием, осуществляемым собственником и совершаемым до государственной регистрации соответствующего права, может быть получение в соответствующем уполномоченном органе государственной власти технического паспорта на сложный объект недвижимого имущества. Присвоение единого учетного номера новому сложному объекту недвижимого имущества будет достаточным основанием для осуществления государственной регистрации прав на него как на единый имущественный комплекс.

Следовательно, если комплекс недвижимого имущества индивидуализирован, то и государственная регистрация соответствующего права должна осуществляться именно на данный комплекс, поскольку, к примеру, по договору купли-продажи переходит именно единое право на названный объект договора. Не допускается отчуждение земельного участка без находящихся на нем здания, строения, сооружения, в случае если они принадлежат одному лицу. В соответствии со ст. 2 Закона государственная регистрация является юридическим актом признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с ГК РФ. Единственное доказательство возникновения или прекращения права на недвижимое имущество — государственная регистрация, которая проводится на всей территории Российской Федерации по установленной Законом о государственной регистрации единой системе записей о правах на каждый объект недвижимого имущества в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Как будет в этих условиях соотноситься деятельность органов по осуществлению государственной регистрации и органов ведущий государственный водный реестр? Перед регистрационными органами встают новые вопросы о применении тех или иных положений законодательства. К таким проблемным вопросам относится и государственная регистрация прав на водные объекты. Нормативное регулирование отношений в области природопользования осуществляется нормами гражданского и водного законодательства, которые в некоторых случаях не

стыкуются друг с другом. Поэтому осуществление государственной регистрации прав на водные объекты и договора водопользования нуждается в устранении таких противоречий. Например, Водный кодекс РФ не содержит прямого указания на необходимость государственной регистрации прав на водные объекты. При этом речь идет не о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, предусмотренной ГК РФ и Законом о государственной регистрации, а о специальной учетной регистрации водных прав в уполномоченном органе государственной власти. Водный кодекс РФ предусматривает учет специально уполномоченными федеральными органами управления. Однако наличие специализированного учета не исключает необходимости государственной регистрации прав на водные объекты. В ст. 13 ГК РФ установлено, что помимо государственной регистрации может предусматриваться и иная специальная регистрация либо учет отдельных видов недвижимого имущества, которые не имеют правоустанавливающего значения. Это необходимо для осуществления дополнительного контроля над некоторыми видами недвижимого имущества. По мнению О.Л. Дубовик, «во всех случаях независимо от субъектной принадлежности или формы собственности пользование природными объектами должно соответствовать соблюдению экологических и иных интересов общества». Необходимо отметить, что только государственная регистрация носит правоустанавливающий характер, так как представляет собой юридически значимое действие, являющееся основанием для возникновения, перехода и прекращения права на недвижимое

имущество. Получается, что с принятием Водного кодекса РФ отношения по поводу прудов и обводненных карьеров будут предполагать двойную регистрацию. Пруды и обводненные карьеры как одновременно являются и водными объектами и относятся к недвижимому имуществу, являясь составной частью земельного участка. Они могут находиться в собственности Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований, физических и юридических лиц. Действующее российское законодательство допускает оборот прудов и обводненных карьеров. Они могут переходить от одного лица к другому в порядке, предусмотренном гражданским, земельным и водным законодательством Российской Федерации. Для лиц, не являющихся собственниками водных объектов, установлены следующие права на них: право долгосрочного пользования, право краткосрочного пользования и право ограниченного пользования. Эти права возникают на основании договоров водопользования. Договор пользования водным объектом считается заключенным с момента его регистрации специально уполномоченным государственным органом управления, использования и охраны водного фонда. Следовательно, в соответствии с требованиями Водного кодекса РФ договор пользования прудами и обводненными карьерами подлежит регистрации только в специально уполномоченных государственных органах управления использования и охраны водного фонда. Поскольку вопросы государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества урегулированы в ГК РФ и Законе о государственной регистрации, права на водные объекты подлежат

обязательной государственной регистрации в уполномоченном органе государственной регистрации. Тем более что и ГК РФ (ст. 340) и Земельный кодекс РФ (ст. 1 и 35) устанавливают в качестве основополагающего принципа оборота недвижимого имущества единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ним объектов недвижимости. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество, предусмотренная законодательством, осуществляется специальным учреждением юстиции — Федеральной регистрационной службой. Только такая государственная регистрация влечет возникновение, изменение или прекращение прав на недвижимое имущество. Регистрационная процедура завершается внесением записи о праве или сделке в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним. В соответствии со ст. 8 ГК РФ гражданские права и обязанности, составляющие содержание гражданских правоотношений, возникают из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами, а также из действий граждан и юридических лиц, которые хотя и не предусмотрены законом или таким актами, но в силу общих начал смысла гражданского законодательства порождают гражданские права и обязанности. Только зарегистрированные уполномоченным государственным органом права на недвижимое имущество гарантируют участникам отношений с объектами недвижимого имущества эффективную защиту их прав. В соответствии с указанным Законом о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, регистрация — это юридический акт признания и подтверждения государством возникновения,

ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество. Земельный участок со всеми расположенными на нем водными объектами – прудами и обводненными карьерами может быть включен в гражданский оборот только после удостоверения его границ уполномоченным государственным органом в установленном порядке при проведении государственного реестрового учета и осуществления государственной регистрации прав на него. Таким образом, для того чтобы правильно оформить свои права на пруд и обводненный карьер необходима регистрация этих прав. Произведенная государственная регистрация подтверждается соответствующим свидетельством, причем право считается зарегистрированным и соответственно возникшим с момента внесения записи в ЕГРП, а не с даты выдачи свидетельства. «При отсутствии государственной регистрации нельзя говорить о приобретении права собственности на объект недвижимости». Подлежат обязательной государственной регистрации не только вещные права на недвижимое имущество, но и их ограничения, переходы и прекращения прав, а в некоторых случаях и обязательственные права. Кроме того, Законом о государственной регистрации установлена обязательная государственная регистрация сделок с недвижимым имуществом, действительность которых поставлена в зависимость от наличия такой регистрации. Самостоятельное требование о регистрации сделок по переходу прав на недвижимое имущество помимо регистрации прав и обременении, вытекающих из них, предусматривается по причине того, что за заключением договора не всегда следует переход прав на имущество,

ставшее объектом такого договора. Это право возникает только после государственной регистрации перехода права по заявлению заинтересованных лиц. «Содержанием отношений сторон по поводу государственной регистрации, регулируемых гражданским правом, являются обязанности обращения сторон за государственной регистрацией возникновения, прекращения, перехода права и действия сторон по осуществлению данной обязанности». Основаниями для государственной регистрации прав являются документы, перечень которых установлен в ст. 17 Закона о государственной регистрации. При этом запрещается требовать у заявителя дополнительные документы, кроме случаев, когда это установлено законодательством РФ. К сожалению, на практике это не всегда выполняется. Большие сложности возникают у претендентов при регистрации или перерегистрации ранее возникших прав, особенно прав хозяйственного ведения или оперативного управления на недвижимое имущество. Гражданское законодательство не предусматривало и не предусматривает обязательное заключение договора хозяйственного ведения или оперативного управления. Статья 299 ГК РФ устанавливает, что право хозяйственного ведения или оперативного управления возникает с момента передачи этого имущества, если иное не установлено законом, иными правовыми актами или решением собственника. Однако в практике государственной регистрации бывают ситуации, когда объекты недвижимости строились для размещения предприятий и учреждений или передавались им в далекие 1930-1940-е гг. При этом соответствующее распоряжение о закреплении имущества на праве

хозяйственного ведения или оперативного управления издавалось в 90-х гг. По сути происходило подтверждение ранее возникшего права, так как в данном случае фактическая передача имущества не осуществлялась, поскольку к моменту издания соответствующего распоряжения оно уже находилось во владении организации, а отыскать акты приема-передачи того времени практически невозможно не только на предприятиях, но и в архивах. Действия органов государственной регистрации, отказывающих в регистрации или приостанавливающих ее в связи с отсутствием акта приема-передачи неправомерны, поскольку не соответствуют требованиям ст. 19 и 20 Закона о государственной регистрации, устанавливающим исчерпывающий перечень оснований для приостановления или отказа в государственной регистрации. В таких ситуациях можно (ст. 20) и нужно обжаловать решения органов государственной регистрации в суде. Серьезные проблемы могут возникнуть в правоприменительной практике в случаях продажи части земельного участка и части пруда и обводненного карьера. В ст. 130 ГК РФ часть земельного участка в качестве самостоятельного объекта недвижимого имущества не указана. Между тем в Земельном кодексе РФ (ст. 6 и 35), Законах об ипотеке (ст. 26 и 27), о государственной регистрации и в других нормативных актах она описана. Будет ли пруд или обводненный карьер следовать судьбе земельного участка и разделен на части. Понятие «часть земельного участка» применяется тогда, когда она является предметом договора (аренда, ипотека, сервитут, часть, занятая строением, и т.д.), по существу, объектом недвижимости. В этом случае речь идет не о части земельного участка, границы

которого установлены, описаны, площадь рассчитана, местоположение указано и этой части присвоен кадастровый учетный номер, а об индивидуально определенной вещи, являющейся составной частью другого объекта недвижимости — земельного участка. Такая конструкция неприменима к водному объекту, пруду обводненному карьере, поскольку они выступают как единый водный объект, который не может быть разделен на части. Разделяя земельный участок на две или несколько частей, необходимо сохранить пруд или обводненный карьер как принадлежность одного из разделенных участков. Однако согласно действующему законодательству только индивидуализированный водный объект, являющийся составной частью земельного участка, может быть предметом договора ипотеки, аренды и т.д., т.е. объектом недвижимого имущества, включенного в оборот. В новом законодательстве о водном реестре необходимо четче установить возможность правообладателя земельного участка производить его раздел с учетом наличия водного объекта. Это касается случаев установления сервитутов, особенно когда речь идет о частях земельных участков, на которых располагаются водные объекты.

5.3. Механизм частноправового регулирования водных отношений. Механизм частноправового регулирования водных отношений - это основанные 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. Во многих работах, посвященных определению понятия водного права, а также характеристике водных правоотношений, как правило, применяется гражданско-правовой метод, который может быть основой для определения указанного механизма правового регулирования²⁸⁸. 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 водных правоотношений, спецификой норм права (диспозитивность) и особыми способами прекращения водных правоотношений²⁸⁹. Однако указанные признаки недостаточны для отграничения водных правоотношений, они могут быть отграничены по таким признакам, как характер общего положения субъектов водного права и конкретных водных правоотношений, по субъектам и объектам водных правоотношений,

²⁸⁸ См.: Братусь С.Н. О предмете советского гражданского права // Советское государство и право. 1940. № 1; Он же. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963; Агарков 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; Аскназий С.И. Гражданское и административное право в социалистической системе воспроизводства // Учен. зап. ЛГУ. 1951. № 129. Сер. юрид. наук. Вып. 3.; Генкин Д.М. Предмет советского гражданского права // Советское государство и право. 1955. № 1; Алексеев С.С. Предмет социалистического гражданского права // Ученые труды. Т. 1. Свердловск, 1959; Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования (общественных отношений). Свердловск, 1972;

²⁸⁹ Диспозитивность в гражданско-правовом регулировании // Советское государство и право. 1970. № 1.

по объему прав и обязанностей участников водных отношений. В соответствии со ст. 46 ВК РФ 1995 г. устанавливалось, что права на обособленные водные объекты приобретались в порядке, предусмотренном гражданским законодательством, земельным законодательством. Новый водный кодекс РФ 2006 г. определил, что в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица находятся пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности соответственно субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, если иное не установлено федеральными законами. Право собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица на пруд, обводненный карьер прекращается одновременно с прекращением права собственности на соответствующий земельный участок, в границах которого расположен такой водный объект. Пруд, обводненный карьер, указанные в ч. 3 настоящей статьи, могут отчуждаться в соответствии с гражданским законодательством и земельным законодательством. Таким образом, не допускается отчуждения 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. Тем не менее до настоящего времени неясна природа такого рода сделок, являются ли они гражданско-правовыми, земельно-правовыми или водно-правовыми. Водное законодательство запутано в отношении

этого вопроса. Частный характер такого рода сделок вытекает только на определенный водный объект – пруд и обводненный карьер. Пруды и обводненные карьеры могут принадлежать на праве собственности гражданам и юридическим лицам в соответствии с гражданским законодательством. Указанные водные объекты 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 находящийся в границах этого участка замкнутый водоем (пруд и обводненный карьер). Характер сделок с 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 соглашений в водных отношениях конструкция договора позволяет реализовать принцип, лежащий в основе права частной собственности - свободы 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 другие²⁹⁰. 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 частноправовыми регуляторами»²⁹¹. Сущность частноправового механизма правового регулирования водных отношений характеризуется также через юридическое равенство сторон. Так, особенности оснований водных правоотношений предполагают 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 предопределить поведение другой. Структурное построение водного правоотношения в том, что стороны этого правоотношения должны быть формально равноправны²⁹². К примеру, договор водопользования элементом механизма водно-правового регулирования, внешним выражением частноправовых начал в водном праве. Основой частноправового механизма является не только юридическое равенство сторон в

²⁹⁰ См.: Тихомиров Ю.А. Договоры в экономике. М., 1993. С. 8.

²⁹¹ Новикова Е.В. Частное право и экологическое законодательство: влияние и соотношение /Отв. ред. М.М. Бринчук. М., 1999. С. 38.

²⁹² Там же. С. 77-78.

договоре водопользования, но и содержание водных правоотношений и юридические особенности их обеспечения²⁹³, основанных на правовой инициативе и диспозитивности. В качестве особенностей можно считать имущественную ответственность и исковой порядок защиты водных прав²⁹⁴. Остановимся на таком признаке частноправового механизма правового регулирования водных отношений, как диспозитивность. 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 частноправовых отношений по своему усмотрению приобретать субъективные права обязанности, определять их содержание, осуществлять их, распоряжаться ими. Такая возможность именуется в теории права диспозитивностью²⁹⁵. Диспозитивность отражает дозволенность, который, как было отмечено, формируется на основе прежде всего дозволений, как первичного способа регулирования водных отношений. Субъективные права, устанавливаемые частным правом, представляют собой правовые средства удовлетворения признаваемых законом частных интересов. В наиболее ярком виде это проявляется в водных отношениях, которые не могут быть построены на сплошных запретах или сплошных обязываниях. Так, отношения собственности на водные

²⁹³ См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 261-279.

²⁹⁴ Советское гражданское право: Учебник. Т. 1. М., 1959. С. 17.

²⁹⁵ Советское государство и право. 1970. № 1. С. 41-49.

объекты и их ресурсы, являются основой 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 водных ресурсов, заключенных в водных объектах. Говоря о водных объектах, законодатель определил лишь отношения по поводу прудов и обводненных карьеров. В соответствии с Конституцией РФ водные ресурсы могут находиться в государственной, муниципальной и частной собственности, что предполагает возможность развития различного рода сделок с водными ресурсами водных объектов, заключенными в различных объектах (водных объектах, водохозяйственных системах, прудах и обводненных карьерах и т.д. До момента его забора водный ресурс находится в публичной собственности. С момента его перехода в водохозяйственную систему он приобретает иное свойство и может находиться в частной и публичной собственности в зависимости от принадлежности водного объекта (пруда и обводненного карьера) или водохозяйственной системы собственнику. Степень диспозитивности не одинакова для различных субъектов 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 установлен правовой режим специальной правоспособности. Как следует из п. 1 ст. 49 ГК РФ, юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. Это подтверждается также ст. 173 ГК РФ, определившей недействительность сделки юридического лица, выходящей за пределы его правоспособности. При этом следует учитывать, что «каждый гражданско-правовой договор должен отвечать не только тем требованиям, которые закреплены в нормах договорного права, но также общим предписаниям, установленным законом применительно ко всем сделкам в целом»²⁹⁶. Применительно к «особенным» нормам о сделках с водой, 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 сделки с водными ресурсами водных объектов будет являться не установлением особенных правил совершения сделок с водой, а противоречием (отменой) специальных норм ГК РФ, что, по-нашему

²⁹⁶ Красавчиков О.А. Гражданско-правовой договор: понятие, содержание и функции // Гражданско-правовой договор и его функции: Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1980. С. 6.

мнению, недопустимо. Частные начала в водных отношениях помимо положительных моментов имеет и свои минусы. К последним в первую очередь следует отнести возможность утраты государством контроля над оборотоспособностью водных ресурсов, в том числе над сделками, совершаемыми по поводу водного ресурса. Поэтому действие норм ГК РФ должно быть «скорректировано» применительно к сделкам с водным ресурсом путем публично-правового регулирования. Основным методом государственного контроля над сделками с водным ресурсом 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 водопользователя возмещать стоимость производимой рационализации использования водных ресурсов и т.д. Государственный контроль над оборотом водных объектов и водных ресурсов должен найти свое выражение в праве компетентных государственных административных 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 воду наиболее рационально. Существует возможность изъятия воды (с выплатой справедливой цены) у собственников, рационально не использующих ее, либо допустивших изменение их плодородных

свойств или нанесших своим использованием воды ущерб публичным интересам. В Российской Федерации в настоящее время сложилась парадоксальная ситуация. В новом Водном кодексе РФ ст. 22 устанавливает оборотоспособность только водных объектов, а не водных ресурсов. Таким образом, полностью ограничивается оборот водных ресурсов. Круг действующих специальных обязанностей и ограничений для владельцев водных ресурсов слишком узок. Решая вопрос о характере ограничений для владельцев водных ресурсов в РФ, необходимо учитывать, что «пока в экономике сохраняются обширные пласты докапиталистических отношений, рыночный механизм может сложиться лишь при вмешательстве государства»²⁹⁷. Поэтому целью государственного регулирования оборота водных ресурсов должно являться в равной мере как предотвращение негативных социально-экономических последствий совершения сделок с водными ресурсами, 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 оборота могут быть установлены в зависимости от целевого назначения использования водных объектов. Так, для водных ресурсов, используемых для питьевого и хозяйственного бытового водоснабжения, и здравоохранения, рекреации, энергетики будут существенно отличаться от ограничений,

²⁹⁷ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга вторая: Договоры о передаче имущества. М., 2000. С. 199.

налагаемых на оборот водных ресурсов, 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 состоятельными покупателями большого количества воды (водного ресурса), особенно для промышленности и сельского хозяйства; в) опасность спекуляции водными ресурсами собственниками магистральных каналов и каналов территориального перераспределения, водохранилищ, а также водохозяйственных сооружений, предназначенных для обеспечения питьевого и бытового водоснабжения; г) опасность изменения целевого назначения использования водных ресурсов; д) продавать воды по необоснованно низким ценам. К числу мер, которые могут минимизировать негативные последствия оборота водных ресурсов можно отнести: нормирование количества водных ресурсов на вторичном рынке водных ресурсов; закрепление в федеральном законе принципа: недопущение изменения целевого назначения водных ресурсов при совершении сделок. Предложенные меры по минимализации негативных последствий оборота водных ресурсов 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 РФ, находит проявление 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 договоров с водными ресурсами, 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 сделок с водными ресурсами. Таким образом, эффективность частноправового 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 может 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 гражданско-правового метода, которая выделяется в юридической литературе и не закреплена новым Водным кодексом России, является правовая инициатива. Правовая инициатива тесно связана с диспозитивностью и выступает в качестве движущего начала в становлении и развитии правоотношений. Если в отраслях публичного права возникновение правоотношений в значительной степени связано с властными актами государственных органов, решениями должностных лиц, то механизм действия частного права обусловлен поведением субъектов, именно они - участники частноправовых отношений приводят его в действие²⁹⁸. Как пишет В.Ф. Яковлев, «в гражданском праве не существует таких правоотношений, в становлении, развитии, прекращении которых сознательные, волевые, целенаправленные действия участников этих отношений не выполняли бы той или иной роли»²⁹⁹. Отмеченное можно распространить на все отрасли частного права. Особенности отношений делают не только возможным, но и необходимым использование инициативности, целеустремленности, активности субъектов в возникновении водных отношений. Именно в силу того, что участники удовлетворяют свои интересы эта черта общественных

²⁹⁸ Советское гражданское право: Учебник. Т. 1. М., 1968; Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1972. С. 93.

²⁹⁹ Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 93.

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 права. Именно наличие интереса к осуществлению водных прав 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 гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их. Подчеркнем, именно возможность приобретения прав способами, закрепленными законом, а из них решающее значение, полагаем, принадлежит сделкам вообще и договорам в частности. Именно договор служит средством координации инициативных правовых действий участников водных правоотношений³⁰⁰.

5.3.1 Водный оборот. Водные объекты и их водные ресурсы является особыми объектами экономического оборота и правовых отношений в силу своих функций и роли в жизни общества, территориального расположения, природных качеств, свойств. Понятие «водный оборот» пока еще не выражено ни в законодательстве, ни в теории

³⁰⁰ См.: Халфина Р.О. Значение и сущность договора в советском социалистическом гражданском праве. М., 1954; Алексеев С.С. Предмет советского социалистического гражданского права. Свердловск, 1959. С. 320; Корецкий А.Д. Договор в механизме правового регулирования: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 1999.

водного права. В п. 1 ст. 129 ГК РФ дано определение понятия оборотоспособности объектов гражданских прав. Объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства: наследования, реорганизации юридического лица либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте. Под оборотоспособностью подразумевается возможность отчуждения объекта по договору купли-продажи, мены или дарения либо его перехода от одного лица в порядке универсального правопреемства (в форме наследования или реорганизации юридического лица)³⁰¹. Оборотоспособность — это возможность свободно распоряжаться объектами гражданских прав путем их передачи другим лицам. Понятие оборотоспособности должно быть применимо и к сфере водных отношений. Оборотоспособность водных объектов и их водных ресурсов представляет собой возможность определять их юридическую судьбу их собственниками в пределах, установленных законом, т.е. распоряжаться им. Данное определение относится к водным объектам и водным ресурсам, находящимся как в частной, так и государственной или муниципальной собственности. Субъектам права публичной собственности на водные объекты, так же как и частным собственникам, водное законодательство предоставляет право распоряжаться принадлежащими им земельными участками с размещенным на нем прудом или обводненным карьером в порядке, установленном законодательством. Отличие оборотоспособности

³⁰¹ Крассов О.И. Земельное право современной России . М., 2003. С. 205.

водных объектов и водных ресурсов от оборотоспособности иных объектов гражданских прав заключается в том, что водное законодательство устанавливает пределы и ограничения в распоряжении водными объектами. Оно признает лишь водные объекты - пруды и обводненные карьеры, которые расположены на территории земельного участка объектом гражданских прав и соответственно недвижимым имуществом, объектом права частной собственности на водные объекты ставит вопрос о том, каким образом и в каких формах может осуществляться переход прав на земельные участки и расположенные на них пруд или обводненный карьер от одного лица к другому. Вопрос об оборотоспособности вод вытекает из сущности главного правомочия собственника — права распоряжения, т.е. возможности определять юридическую судьбу своего имущества. Согласно ст. 209 ГК РФ собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом. Объем правомочия распоряжения собственника применительно к земельному участку, с расположенным на нем водным объектом, определен в ст. 260 ГК РФ. Лица, имеющие в собственности земельный участок, вправе продавать

его, дарить, отдавать в залог или сдавать в аренду и распоряжаться им иным образом постольку, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте. Правовой формой оборота объектов гражданских прав являются сделки (договоры). Сделками признаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей (ст. 153 ГК). Особенности оборота земельных участков, с расположенными на них прудами и обводненными карьерами находят отражение в содержании соответствующих сделок с землей. Отличие оборотоспособности земельных участков, с расположенным на нем водным объектом и водных ресурсов от оборотоспособности иных объектов гражданских прав заключается в том, что водное законодательство устанавливает пределы и ограничения в распоряжении собственностью на водные объекты. Таковыми из водных объектов могут быть только пруды и обводненные карьеры. Признание прудов или обводненных карьеров объектом гражданских прав и соответственно недвижимым имуществом, объектом права частной собственности на землю с расположенным на нем прудом или обводненным карьером ставит вопрос о том, каким образом и в каких формах может осуществляться переход прав на земельные участки и водные объекты от одного лица к другому. Специальные правила, касающиеся оборотоспособности, установлены в п. 3 ст. 129 ГК РФ в отношении земли и других природных ресурсов. Эти объекты могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Совершение сделок с земельными участками регулируется гражданским законодательством с учетом земельного, лесного, природоохранительного и иного специального законодательства (п. 1 Указа Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767). Таким образом, общие положения регулирования оборота земельных участков определяются в гражданском законодательстве, а особенности — в земельном и водном. Особенности оборота водных объектов и водных ресурсов обусловлены спецификой водных объектов и их водных ресурсов как природного объекта и публичным характером регулирования водных отношений, что нашло отражение в ст. 9 Конституции РФ: «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». Пределы осуществления собственником земли своих правомочий установлены в п. 2 ст. 36 Конституции РФ и п. 3 ст. 209 ГК РФ: владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляются собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц. Это не только в возможность отчуждения земельного участка, с расположенным на нем прудом или обводненным карьером, но и в обеспечении оптимального для общества и окружающей природной среды варианта водопользования. При этом в большей или меньшей степени возможны ущемления интересов водопользователей, но делаются они во имя социально-экономических и экологических потребностей, что в конечном счете

означает оздоровление экологической обстановки на водоемах конкретного региона, области, района, города, села, отдельного хозяйства. В ранее действовавшем Водном кодексе РФ 1995 г. был дан подробный перечень ограничений водных отношений от иных. При этом устанавливались приоритеты той или другой отрасли, например приоритет финансового и административного законодательства, когда дело касалось налоговых и административных отношений: именно этому законодательству должны были соответствовать нормы водного права. Ныне изъято понятие воды, находящейся в окружающей среде и не сосредоточенной в водных объектах; ее использование теперь не относится к предмету регулирования водного законодательства Российской Федерации. Исключен и пункт о том, что отношения, связанные с использованием воды, изъятой из водных объектов, регламентируются гражданским, санитарным и иным законодательством Российской Федерации. Не оговаривается в новом Водном кодексе РФ и разграничение водных отношений с отношениями по поводу земель, лесов, недр, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при использовании и охране водных объектов. Все они трансформированы в иное законодательство и уже не регулируются водным законодательством. Исключив положение об отношениях, возникающих в области геологического изучения, разведки и охраны подземных вод, законодатель передал все указанные полномочия законодательству о недрах и гражданскому законодательству. Пруды и обводненные карьеры выделены в отдельную категорию объектов водного права.

Финансовые отношения, включая налоговые, а также иные административные отношения, возникающие при использовании и охране водных объектов, исключены из содержания статьи о водных отношениях. Все положения об имущественных отношениях, связанных с оборотом водных объектов, стали в основном определяться гражданским законодательством. Прежде всего это касается прудов и обводненных карьеров. Вместе с тем в указанной статье не уточняется понятие оборота водных объектов и его содержание. Нет в ней и понятия оборота водных ресурсов. В п. 2 ст. 4 ВК РФ определено понятие «оборот водных объектов»: это возможность свободного распоряжения объектами гражданских прав посредством передачи их другим лицам, т.е. возможность отчуждения объекта по договору купли-продажи, мены, дарения или перехода от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства, при наследовании или реорганизации юридического лица. Между тем закрепленная в Гражданском кодексе РФ норма, в силу которой оборот водных ресурсов возможен в той мере, в какой допускается водным законодательством, предполагает приоритет в регулировании вопросов оборотоспособности водных ресурсов за водным законодательством, перед гражданским. Поэтому в соответствии с Гражданским кодексом могут устанавливаться дополнительные особенности в части регулирования водных сделок не только по поводу водных объектов, но и по поводу водных ресурсов. В то же время установление «меры допущения оборота водных ресурсов» в рамках водного законодательства не может осуществляться только в пределах Гражданского кодекса. Нормы части второй этого Кодекса и нормы

водного законодательства о сделках должны соотноситься как общее и особенное. Поэтому включение не только прудов и обводненных карьеров как объектов недвижимости в гражданский оборот, но и их водных ресурсов должно повлечь появление особого вида водно-правовых сделок. Прежде всего это относится к обороту прудов и обводненных карьеров и переходу права собственности на них. По Водному кодексу оборот водных ресурсов связан с принятием решений и заключением договоров водопользования. Правовую основу регулирования водных сделок, связанных с отчуждением земельных участков с расположенными на них прудами и обводненными карьерами должны составить нормы гражданского права. В этом выражается частноправовой характер указанных сделок. Однако условия сделок, предусматривающие специфику водных отношений, позиций по охране водного объекта и третьих лиц, а также специфика описания водного объекта качества и количества водных ресурсов, условий их сохранения носят водно-правовой характер. Следовательно, водные сделки, по поводу прудов и обводненных карьеров - водных объектов и водных ресурсов природного водного объекта с точки зрения отраслевой принадлежности являются смежными как водно-правовыми, так и земельно- и гражданско-правовыми. Независимо от того, относится ли регулирование водных сделок к исключительному ведению Федерации или к совместному ведению РФ и ее субъектов, применение водного законодательства ограничено правилом: «... нормы части второй Кодекса (гражданского) в части, касающейся сделок, связанных с отчуждением водных объектов и их водных ресурсов, должны применяться в той

мере, в какой их оборот допускается водным законодательством».³⁰² Между тем следует разделять оборотоспособность водных объектов и оборотоспособность водных ресурсов. Оборотоспособность, исходя из позиций, изложенных выше, в основном касается водных объектов, которые могут переходить от одного лица к другому в порядке, предусмотренном гражданским законодательством и земельным законодательством РФ. Что касается остальных водных объектов, то продажа, залог и совершение других сделок, которые влекут или могут повлечь отчуждение водных объектов, не допускается. Особенно остро проблема соотношения водного и гражданского права выражается в понятии «оборотоспособность». Возникает вопрос: существует ли водный оборот и в чем его специфика, в отличие от гражданского оборота? Регулирование водного оборота возможно двумя путями: либо в рамках гражданского законодательства, либо в рамках водного законодательства. На наш взгляд, специфика водного оборота, в отличие от гражданского оборота, состоит в разделении отношений по обороту прудов и карьеров, т.е. водных объектов и обороту водных ресурсов. Если оборот прудов и карьеров - водных объектов, естественная составная часть предмета гражданско-правового регулирования и частного права, то оборот водных ресурсов зависит от публично- и частноправового порядка предоставления водных ресурсов в пользование и требований, предъявляемых к их использованию. Если сделки с земельными участками и

³⁰² Статья 13 Федерального закона № 15 от 26 января 1996 г. «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 411.

расположенными на них водными объектами - прудами и обводненными карьерами - предмет гражданского, земельного и водного права, то понятие «водопользование» не укладывается только в рамки водного или гражданского права. Каждая из указанных отраслей, регулируя публично- и частноправовые порядки возникновения прав водопользования, не решает всей совокупности вопросов, связанных с использованием водных ресурсов, зачастую отсылает для решения определенного круга вопросов к другой отрасли. Важной особенностью оборота водных объектов являются ограничения продажи, залога и совершения других сделок, которые влекут или могут повлечь отчуждение водных объектов. Ранее в соответствии со ст. 22 ВК РФ 1995 г. совершение указанных выше сделок не допускалось. Поэтому сейчас пруды и обводненные карьеры могут переходить от одного лица к другому в порядке, предусмотренном гражданским и земельным законодательством Российской Федерации. Между тем в ст. 8 Водного кодекса РФ понятие «оборот водных объектов» существенным образом расширяется за счет распространения на пруды и обводненные карьеры не только права частной, но и государственной, и муниципальной собственности. Сделки с водными объектами – прудами и обводненными карьерами, за исключением сделок водными объектами, расположенными в границах поселения на расстоянии до одного километра от границы поселения, либо с площадью акватории более 2 тыс. кв. м и находящимися в государственной или муниципальной собственности, которые влекут или могут повлечь отчуждение, могут переходить от одного лица к другому в

соответствии с гражданским и земельным законодательством Российской Федерации. Отчуждение таких водных объектов без отчуждения земельного участка, на котором расположен данный объект, не допускается. Таким образом, предполагается расширение оборота водных объектов за счет возможности перехода водных объектов, находящихся в государственной и муниципальной собственности в частную собственность. В этом случае пруды и обводненные карьеры будут следовать судьбе земельного участка, на котором они расположены в случаях, когда их отчуждение не допускается. Оборот водных ресурсов предполагает, как это предусмотрено в новом ВК РФ, что права пользования водными объектами могут переходить от одного лица к другому лицу только с согласия собственника водного объекта. Передача права пользования водным объектом производится по договору, по которому передаются права и обязанности водопользователя. Предполагается, что договор передачи прав и обязанностей водопользователя подлежит государственной регистрации. При этом заключение нового договора водопользования, внесение в него изменений или принятие нового решения о предоставлении водного объекта в пользование не требуется. Однако неясно, в каком порядке будет проходить передача права - в публично- или частноправовом. Ведь в гражданском праве не предусмотрено конструкции продажи прав пользования. Думается, что все виды водопользования должны переводиться в договорные отношения, используя гражданско-правовые конструкции публичного договора, с правом присоединения, а не конструкцию договора продажи прав, в котором неясно - каким образом может происходить

передача прав. Законодательством определены пределы водного оборота: водный оборот не должен наносить ущерба окружающей среде; водный оборот не должен нарушать прав и законных интересов третьих лиц; не допускаются продажа, залог и совершение других сделок, которые влекут или могут повлечь отчуждение водных объектов; водный оборот должен осуществляться с соблюдением государственных и общественных интересов, что обеспечивается установлением специального порядка предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, установления и пересмотра лимитов водопользования. Прежде всего следует отметить, что в п. 1 ст. 129 ГК РФ законодатель оперирует понятием способа перехода объектов гражданских прав. По всей видимости, под способом понимается только юридический факт (а не вся совокупность обстоятельств, составляющих в целом основание возникновения права), опосредующий переход имущества от одного лица к другому. При этом способы перехода водных прав с точки зрения их регулирования нормами гражданского и водного законодательства поделены на две группы: универсальное правопреемство и иные способы. Исходя из ч. 1 ст. 129 ГК РФ, установлена свобода перехода водных прав на основании универсального правопреемства, но при этом пруды и обводненные карьеры и водные ресурсы не должны быть изъяты из оборота или ограничены в обороте. Действие норм ГК РФ к отношениям по переходу водных прав в силу иных способов ограничено правилом (дополнительным к требованию ч. 1 ст. 129 ГК РФ), которое является общим для всех оснований: водные ресурсы могут отчуждаться или

переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается водным законодательством. Для уяснения смысла положений ст. 129 ГК РФ необходимо ответить на следующие вопросы: *Первый.* Как понимать слова «недопущение оборота водных ресурсов», каким образом трактовка ч. 3 ст. 129 ГК РФ влияет на регулирование оснований возникновения прав на водные объекты и добываемые и используемые водные ресурсы? *Второй.* Возможна ли регламентация наследования, реорганизации юридических лиц как оснований возникновения прав на водные объекты и водные ресурсы в рамках водного законодательства, если допущение водного оборота предусмотрено лишь для иных способов перехода гражданских прав? Основой для толкования слов «допущение водного оборота» является определение понятия «водный оборот». Между тем возможно несколько вариантов понимания водного оборота по аналогии с научными спорами, существующими в земельном праве. Водный оборот может представлять собой совокупность сделок с землей, с расположенными на них прудами и обводненными карьерами - водными объектами и водными ресурсами³⁰³. Водный оборот может быть представлен как переход имущества другому лицу иным способом, а не только путем совершения сделки. При этом исключается национализация водных объектов и их водных ресурсов, конфискация, реквизиция; исключается возможность существования водного оборота в условиях исключительной государственной

³⁰³ Применительно к обороту земли такая позиция изложена Г.А. Волковым, А.К. Голиченковым, О.М. Козырь (Развитие рынка земли: правовой аспект // Государство и право. 1998. № 2. С. 50).

собственности на воды³⁰⁴. Под водным оборотом водных ресурсов можно понимать переход прав от одних лиц к другим, а также переход прудов и обводненных карьеров - водных объектов и их водных ресурсов, находящихся в государственной и муниципальной собственности, к гражданам и юридическим лицам³⁰⁵. На наш взгляд, оборот водных ресурсов следует понимать как переход водных ресурсов от одного лица к другому на основе заключаемых участниками оборота сделок или в силу иных допускаемых ГК РФ в качестве оснований возникновения права на водные объекты – пруды и обводненные карьеры и водные ресурсы, юридических фактов. Исходя из данного определения водного оборота, в его структуру входят: субъекты (участники оборота), объекты (водные объекты - пруды и обводненные карьеры и водные ресурсы) и юридические факты (допускаемые в качестве основания возникновения права на водные ресурсы). Следовательно, допущение оборота должно происходить путем допущения водным законодательством участников оборота, объектов, юридических фактов, опосредующих оборот. По мнению И.А. Иконицкой, применительно к земельному обороту слова «мера допущения земельного оборота» не могут быть истолкованы как исключение тех или иных земель, находящихся в частной собственности, из гражданского оборота, поскольку это полностью

³⁰⁴ Применительно к обороту земли такая позиция изложена Н.А. Сыродоевым (Правовое регулирование оборота земельных участков // Государство и право. 1999. № 9. С. 42).

³⁰⁵ Применительно к обороту земли такая позиция изложена И.А. Иконицкой (Земельное право Российской Федерации // Теория и тенденции развития. М., 1999. С. 75).

противоречило бы ст. 36 Конституции РФ и выхолащивало бы суть права частной собственности. Они не должны пониматься как запрет на совершение определенного вида сделок с земельными участками, поскольку это также противоречило бы ст. 36 Конституции РФ о свободе распоряжения земельными участками, находящимися в частной собственности³⁰⁶. Действительно, водное законодательство не вправе исключать водные объекты – пруды и обводненные карьеры и водные ресурсы, находящиеся на земле, принадлежащей на праве частной собственности, из оборота, поскольку сам факт отнесения их к частной собственности предполагает у правообладателя наличие определенной возможности по распоряжению ими. Однако Конституция РФ не устанавливает правила о том, что реализация свободы по распоряжению водными ресурсами возможна именно в рамках гражданского оборота. Что касается перечня водных сделок, то опять же Конституция РФ не устанавливает какого-либо перечня сделок, который нельзя было бы ограничить. Кроме того, не содержит Конституция РФ и положения, согласно которому параметры свободы (а следовательно, и формы реализации этой свободы) должны определяться гражданским законодательством. В гражданском законодательстве отсутствуют прямые ограничения водного оборота, но даются ориентиры на ограничения. При решении этого вопроса очень важно учитывать норму п. 3 ст. 36 Конституции РФ, устанавливающую, условия и порядок пользования земельными ресурсами определяется на основе федерального закона. Под «условия» и «порядок» вполне подпадает возможность установления в

³⁰⁶ См.: Иконицкая И.А. Указ. соч.

федеральном законе правил, касающихся водного оборота, включал те или иные ограничения. Установление специфических или специальных правил может касаться запрета на совершение отдельных водных сделок. Полагаем, что при решении вопроса о соотношении норм гражданского и водного законодательства, а также толковании слов «мера допущения водного оборота» следует исходить из того, что, включив водные ресурсы в гражданский оборот, законодатель определенным образом уже выразил свою позицию в отношении правового регулирования данного вида имущества. ГК РФ, являясь федеральным законом, вполне может рассматриваться как закон, уже определивший условия и порядок пользования водными ресурсами, но при этом допустивший возможность установления особенностей перехода водных ресурсов. Это означает, что регулирование водных имущественных отношений в рамках водного законодательства не должно противоречить нормам ГК РФ. В нормах водного права должна быть отражена специфика правового регулирования водных отношений, вытекающая из того факта, что водные объекты – пруды и обводненные карьеры и водные ресурсы, добываемые из водных объектов, являются не только объектом недвижимости, но и важнейшим природным ресурсом³⁰⁷. Если встать на противоположную позицию, допускающую, в частности, запрет отдельных видов водных сделок, то подобный подход может практически «остановить» водный оборот. Так, например, теряет всякий практический смысл право частной собственности на водные ресурсы, используемые для коммунальных, промышленных и

³⁰⁷ См.: Иконицкая И.А. Указ. соч. С. 2.

сельскохозяйственных нужд. Таким образом, допущение водного оборота в порядке ст. 129 ГК РФ означает возможность установления в водном законодательстве особенностей оборота водных ресурсов. Ввиду того, что такая возможность установлена нормами ГК РФ, особенности водного оборота, будучи по своей природе ограничениями гражданских прав, могут быть установлены с обязательным соблюдением правил гражданского законодательства о пределах и способах таких? ограничений. Так, ч. 2 п. 1 ст. 1 ГК РФ определяет, что «гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственного здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Таким образом, особенности перехода водных прав должны найти свое отражение только в форме федерального закона. С точки зрения «содержания» особенностей оборота они должны быть, по всей видимости, напрямую связаны с защитой прав и законных интересов других лиц, к которым можно отнести и публичный интерес. В случае реорганизации юридического лица, за исключением разделения, принадлежащее ему право пользования водным объектом переходит к правопреемнику. Право пользования водным объектом переходит и в случае приобретения субъектом предпринимательской деятельности в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)», имущественного комплекса, для функционирования которого водный объект был предоставлен в пользование. При переходе права пользования водным объектом

условия пользования водным объектом сохраняются. Переход права пользования водным объектом возникает при уведомлении уполномоченного федерального органа исполнительной власти новым водопользователем об основании перехода права пользования водным объектом. К аналогичному выводу приводит анализ положений Конституции РФ, посвященных пределам и способам ограничения гражданских прав. В силу ст. 35 Конституции РФ каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Гражданин вправе иметь в частной собственности пруды и обводненные карьеры и водные ресурсы, добытые из водных объектов, а также свободно владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащими ему водными ресурсами, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов граждан. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Применительно к регулированию оснований возникновения прав на водные ресурсы это означает, что в водном законодательстве не могут быть исключены те или иные основания возникновения вещных или обязательственных прав, предусмотренные ГК РФ для недвижимого имущества (если только иное не вытекает из характера и сущности водных правоотношений). Регламентация оснований возникновения водных прав в рамках

водного законодательства не должна менять сущности соответствующих институтов гражданского права, а также общих положений, посвященных отдельным видам оснований возникновения вещных и обязательственных прав. Определенные возражения вызывает регламентация в водном законодательстве положений, посвященных водным сделкам. В соответствии со ст. 432 ГК РФ водные сделки подчиняются общему правилу: «договор считается заключенным, если между сторонами в требуемой в подлежащих случаях форме, достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора». Подобное противоречие имеет существенное значение, так как разграничение моментов заключения сделки и перехода водных прав является основой ст. 165 и ч. 3 ст. 551 ГК РФ, согласно которым государственная регистрация совершенной в надлежащей форме сделки (т.е. заключенной с соблюдением установленных требований) возможна на основании решения суда в случае уклонения одной из сторон договора от регистрации. Отдельно следует остановиться на вопросе регламентации универсального правопреемства, в которое входят такие основания возникновения водных прав, как наследование, реорганизация юридических лиц. Как было отмечено по смыслу ст. 129 ГК РФ, регламентация этих отношений в водном законодательстве, в отличие от иных оснований возникновения, возможна только путем изъятия определенных водных ресурсов из оборота или ограничения в обороте отдельных видов использования водных ресурсов. На наш взгляд, подобное правило разумно, так как при правопреемстве - переходе прав от одного лица к другому, как правило, изменяются не сами правоотношения, а только

их субъект. При этом ограничение оборотоспособности выражается в том, что соответствующие виды объектов могут либо принадлежать только государственным организациям или только российским гражданам и юридическим лицам, либо находиться в обороте только по специальным разрешениям. С нашей точки зрения, ограничение оборотоспособности при регламентации универсального правопреемства должно выражаться в установлении дополнительных к ГК РФ требований к субъектам водных правоотношений, в частности при наследовании. При этом, в отличие от традиционного гражданско-правового подхода, ограничение оборотоспособности будет выражаться не только в установлении возможности отдельных обособленных водных объектов и водных ресурсов принадлежать только государству или российским гражданам, или юридическим лицам, но и в установлении такой возможности только для тех субъектов правоотношений, которые отвечают определенным требованиям. Таким образом, применяемое в гражданском праве понятие оборотоспособности, заключающейся в возможности свободного распределения объектами гражданских прав посредством передачи их другим лицам, т.е. возможности отчуждения объекта по договору купли-продажи, мены дарения или перехода от одного лица другому в порядке универсального правопреемства, при наследовании или реорганизации юридического лица применимо только к прудам и обводненным карьерам, а не ко всем иным.оборот водных ресурсов, который возможен в той мере, в какой допускается водным законодательством, предполагает приоритет в регулировании вопросов оборотоспособности водных ресурсов за водным законодательством

перед гражданским. В связи с этим, с одной стороны, к нормам ч. 2 ГК РФ могут устанавливаться дополнительные особенности в части регулирования водных сделок не только по поводу водных объектов, но и по поводу водных ресурсов. С другой - установление «меры допущения оборота водных ресурсов в рамках водного законодательства не может осуществляться только в пределах ГК РФ. Нормы ч. 2 ГК РФ и нормы водного законодательства о сделках должны соотноситься как общее и особенное. Поэтому включение не только водных объектов – прудов и обводненных карьеров как объектов недвижимости в гражданский оборот, но и их водных ресурсов должно повлечь появление особого вида водно-правовых сделок. При этом родовым понятием по отношению к указанным сделкам будет являться такое понятие, как вещь. В то же время условия сделки должны отражать специфику перехода прав при отчуждении не только прудов и обводненных карьеров, но и водных ресурсов, заключенных в любом водном объекте. Поэтому необходимо не только установить нормы о том, что права на пруды и обводненные карьеры могут переходить от одного лица к другому в соответствии с гражданским и земельным законодательством, но и учитывать водно-правовую специфику. Права на пользование водными ресурсами, заключенными в водных объектах, также должны учитывать водно-правовую специфику. Между тем ни порядок отчуждения прудов и обводненных карьеров, ни порядок отчуждения или пользования водными ресурсами, заключенными в водном объекте пока еще не установлен. Это побуждает к созданию новых форм сделок с водными объектами и их водными ресурсами – водными сделками. Водно-

правовой договор должен включать в свой состав нормы права двух категорий: общие и специальные. В свою очередь специальные нормы должны группироваться на отдельные виды. Критерий группирования - экономические отношения, лежащие в основе оборота водных объектов и их водных ресурсов. Выделение сделок с прудами и обводненными карьерами в качестве особого вида водно-правовых сделок происходит по объекту правового регулирования, т.е. водному объекту. Главным в такого рода сделках будет возможность покупки водного ресурса, который находится в постоянном движении и водообмене. До момента его забора вода, находящаяся в водных объектах, относится к публичной собственности. Вода приобретает свойство водного ресурса и может находиться в собственности в зависимости от принадлежности водного объекта или водохозяйственной системы тому или иному собственнику. Указанные сделки предполагают многообразие различного рода доставки воды, забранной из водных объектов различными субъектами для различных нужд, а также передачу различного рода прав на воду, забранную из водного объекта. Такое выделение происходит путем дальнейшей дифференциации норм особенной части ГК РФ применительно к водным ресурсам. Данная дифференциация ведет к возникновению таких подвидов гражданско-правовых договоров, которые одновременно будут являться водно-правовыми, как договор водопользования - договор на забор и поставку воды из водного объекта; договор на сброс загрязненных сточных вод в случае возвратности воды в водный объект и т.д. Вместе с тем ч. 2 ГК РФ содержит виды договоров, предусмотренных гражданским

законодательством. Тем не менее ни один из них невозможен применительно к сделкам с водными объектами и их ресурсами. Полагаем, что именно положения ч. 2 ГК РФ не должны составлять основу для определения допускаемых законом сделок с водными ресурсами. В ВК РФ во избежание возможных коллизий следовало бы установить перечень допускаемых сделок с водными ресурсами. На наш взгляд, в данный перечень должны входить следующие виды сделок: купля-продажа, мена, дарение земельного участка с прудом и обводненным карьером, который отчуждается вместе с земельным участком, аренда пруда и обводненного карьера, безвозмездное пользование прудом и обводненным карьером, пользование водным объектом и его водным ресурсом. В отличие от п. 2 ст. 1 ГК РФ, которая содержит однозначный ответ на этот вопрос: ограничения гражданских прав (а, следовательно, и особенности водных сделок) возможны только путем их установления в федеральном законе; ст. 13 Федерального закона «О введении в действие части второй ГК РФ» следует дополнить нормой о том, что «нормы части 2 ГК РФ в части, касающейся водных сделок, применяются в той мере, в какой их оборот допускается водным законодательством». В соответствии со ст. 2 ВК РФ водное законодательство России состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ а также законов и иных нормативных правовых актов. В указанной формулировке нет противоречия с частью 1 ГК РФ и положений Закона, вводящего в действие ч. 2 ГК РФ. Водное законодательство (часть 2 ГК РФ) следует трактовать ограничительно, понимая под ним только

федеральные законы. Существенное значение для надлежащего регулирования водных сделок имеет четкое закрепление в законодательстве перечня прудов и обводненных карьеров, по поводу которой могут заключаться сделки и условия пользования и поставки водных ресурсов, забранных из водного объекта, имея в виду качественное состояние и количество водного ресурса.

5.3.2. Договоры в водных отношениях

Развитие частного права в водных отношениях связывается с введением договоров водопользования. Вместе с тем понятие договора в водных отношениях существенно сужается за счет включения 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 частноправовые. Главная идея заключается в том, что государство участвует в различного рода договорных отношениях по использованию и охране водных объектов и их водных ресурсов как сторона. Согласно 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 частноправовой субъект — юридическое лицо в договорах купли-продажи водных ресурсов, изымаемых из водного объекта. Между тем заключение такого рода договоров возможно применительно только к отдельным видам использования водных ресурсов, например в промышленности и сельском хозяйстве, коммунальном водоснабжении. И наконец, к частноправовым, полностью подпадающим под действие ГК РФ, будут относиться договоры на использование таких водных объектов, как пруд и обводненный карьер и их водные ресурсы. Здесь практически могут использоваться все виды договоров: отчуждение водного объекта (пруда или обводненного карьера), 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 договоры 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 заключившая 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 к 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, большое значение имеет характер деятельности коммерческой организации. В п. 1 ст. 426 ГК РФ 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 РФ должны применяться. В случае, если забор воды урегулирован договором водопользования, правила ст. 426 ГК РФ не распространяются. Одной из новелл нового Гражданского кодекса РФ является публичный договор (ст. 426 ГК РФ). Этот договор - 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 договоры 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 заключившая 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 к 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, большое 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 РФ должны применяться. В случае, если забор воды урегулирован гражданским правом как физические и юридические лица, в отношении государства должны применяться нормы ГК РФ о юридических лицах. Таким образом, государство вступает 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 в Водном кодексе РФ их вообще нет. Анализируя указанную ситуацию с позиции 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 «*rag in parem 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. 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, если это действие имело прямые последствия для Соединенных Штатов» — § 1605 (а) 2 Закона США об иммунитетах иностранных государств 1976 г.). Страны ЕС приняли Европейскую конвенцию об иммунитете государств 16 мая 1972 г. Комиссия международного права ООН в 1991 г. 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 гг. 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 водопользователем. 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 волей 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 Водным кодексом РФ. Договор будет заключаться по решению уполномоченного органа исполнительной власти. Нынешним 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 обязательств 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. Водопользователи 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, урегулированные в ГК РФ, в свою очередь имеют 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 ст. 548 ГК РФ о применении правил об энергоснабжении к отношениям, связанным со снабжением через присоединенную сеть водой, применяются правила о договоре энергоснабжения (ст. 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 сеть³⁰⁸. Но с другой стороны, договор энергоснабжения признается

³⁰⁸ Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй / Под ред. Т.Е. Абовой и А.Ю. Кабалкина. М., 2004 (ст. 539-548).

публичным договором (ст. 426 ГК РФ), вследствие чего водоснабжающая организация обязана заключить договор с обратившимся к ней лицом при наличии возможности. При необоснованном уклонении 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 говорит о данном договоре как самостоятельном виде договора купли-продажи³⁰⁹. 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 гражданское правовое правоотношение, связанное с куплей-продажей воды. Между тем деятельность юридических лиц по обеспечению питьевой водой потребителей из централизованных и нецентрализованных систем подлежит лицензированию, что определяет ее водно-правовой характер. Тарифы на питьевое водоснабжение устанавливаются органами местного самоуправления по предложению организаций питьевого водоснабжения, исходя из принципа компенсации затрат, на оплату за пользование водными объектами — источниками питьевого водоснабжения; получение питьевой воды и подачу ее до

³⁰⁹ Постановление Президиума ВАС РФ от 19 марта 1996 г. № 8291/952.

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 является разграничение 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-правовых договоров энергоснабжения, который на практике признается договором купли-продажи водных ресурсов. Думается, необходимо упорядочить отношения, связанные с централизованной подачей воды из водного объекта, путем разработки специального публичного договора водопользования, применительно к отдельным видам водопользования с последующим правом присоединения 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 предпочтений 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 коммерческую организацию

содержится также в п. 3, где определяются основания и мера ответственности экономически более сильной стороны за уклонение от заключения публичного договора. Такие коммерческие организации преследуют извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности. Между тем договор водопользования 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 относить к числу публичных те договоры, которые будут заключаться индивидуальным предпринимателем 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, предполагающие получение лицензии на право осуществления такого рода деятельности. При заключении договора водопользования таких условий не требуется. Присоединение к договору водопользования 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 водопользования, а с институтом права собственности на водные ресурсы и договорами купли-продажи (поставки) водных ресурсов. Возникают проблемы с толкованием ст. 29 ВК РФ, указывающей, что водопользователь, использующий водные объекты для обеспечения нужд водопотребителей, обязан осуществлять соответствующую деятельность в соответствии с лицензией на водопользование и договором пользования 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, получающие 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 водопользования в случае

заключения договора водопользования? Закон РФ «О защите прав потребителей» относится только к правам потребителя, а не пользователя. 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, кто является его контрагентом — коммерческая организация или индивидуальный предприниматель. Аналогичная модель просматривается в законодательстве о конкуренции (см., 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: осуществляют ли они предпринимательскую деятельность в области использования и охраны водных объектов и их водных ресурсов. Очевидно, что договора водопользования 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 водопользования для юридических и физических лиц (предпринимателей), которые осуществляют свою деятельность профессионально, поскольку такого рода взаимоотношения — это льгота государства, предоставленная субъектам, осуществляющим указанную деятельность. Поэтому необходимо исключить из 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 выигрышном 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 развивающихся водного 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 договора 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 целевым назначением использования водных ресурсов.



MoreBooks!
publishing



yes i want morebooks!

Покупайте Ваши книги быстро и без посредников он-лайн – в одном из самых быстрорастущих книжных он-лайн магазинов! окружающей среде благодаря технологии Печати-на-Заказ.

Покупайте Ваши книги на
www.more-books.ru

Buy your books fast and straightforward online - at one of world's fastest growing online book stores! Environmentally sound due to Print-on-Demand technologies.

Buy your books online at
www.get-morebooks.com



VDM Verlagsservicegesellschaft mbH

Heinrich-Böcking-Str. 6-8
D - 66121 Saarbrücken

Telefon: +49 681 3720 174
Telefax: +49 681 3720 1749

info@vdm-vsg.de
www.vdm-vsg.de

