

КОММЕНТАРИИ К РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

ПРАКТИЧЕСКИЙ
КОММЕНТАРИЙ

К ВОДНОМУ
КОДЕКСУ
Российской Федерации

Под редакцией О.Л. Дубовик



КОММЕНТАРИИ К РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

ПРАКТИЧЕСКИЙ
КОММЕНТАРИЙ
к ВОДНОМУ
КОДЕКСУ
Российской Федерации

Под редакцией доктора
юридических наук, профессора
О.Л. Дубовик

Москва
EKSMO
EDUCATION

2007

УДК (094.4.072)349
ББК 67.407
П 69

П 69 **Практический комментарий к Водному кодексу Российской Федерации /** Под ред. О. Л. Дубовик. — М. : Эксмо, 2007. — 528 с. — (Комментарии к российскому законодательству).

ISBN 978-5-699-23038-9

Комментарий предназначен как для его применения при управлении использованием и охраной вод, осуществлении контроля и надзора в сфере водных отношений, применении мер юридической ответственности за нарушение водного законодательства, разработке проектов подзаконных актов, так и для изучения нового водного законодательства.

Подробно разъясняется содержание нового Водного кодекса Российской Федерации с учетом положений каждой статьи. Выделяются цели и сфера действия норм, их адресаты, анализируются возникающие на практике проблемные ситуации применения водного законодательства, предлагаются рекомендации по преодолению трудностей реализации правовых предписаний. Для облегчения усвоения материала в начале каждой главы комментария формулируются основные вопросы, требующие особо пристального внимания. В комментарии учтены законодательные и нормативные правовые акты по состоянию на 1 августа 2007 года, а также судебная и административная практика.

По своему содержанию и форме издание рассчитано не только на работников природоохранных и правоохранительных органов, органов прокуратуры, судей, но и на студентов, аспирантов, преподавателей юридических и неюридических вузов, а также на граждан, интересующихся вопросами охраны и использования водных ресурсов России.

УДК (094.4.072)349
ББК 67.407

ISBN 978-5-699-23038-9

© Коллектив авторов, 2007
© ООО «Издательство «Эксмо», 2005, 2007

Авторский коллектив

- Бринчук М.М.** — доктор юридических наук, профессор, руководитель Центра эколого-правовых исследований Института государства и права РАН (комментарий к ст. 2, 7, 28, 29, 33)
- Дубовик О.Л.** — доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН (предисловие, вводные замечания к главам 1–7, комментарий к ст. 3, 5–6, 43, 48, 52–61, 67–68 ВК РФ)
- Иванова А.Л.** — кандидат юридических наук, адвокат Московской областной коллегии адвокатов (комментарий к ст. 11–19, 21–23, 40, 69 ВК РФ)
- Калиниченко В.Т.** — аспирант Центра эколого-правовых исследований Института государства и права РАН (комментарий к ст. 30–32 — в соавт. с О.С. Карху; к ст. 34, библиография)
- Калиниченко Т.Г.** — кандидат юридических наук, нотариус г. Химки Московской области (комментарий к ст. 1, 4, 8–10, 37–39, 41–42 ВК РФ)
- Карху О.С.** — кандидат юридических наук, руководитель юридического отдела ООО «Наша Марка» (комментарий к ст. 30–32 — в соавт. с Калиниченко В.Т.)
- Кузнецова О.Н.** — кандидат юридических наук, начальник Управления правового обеспечения и координации инспекционного экологического контроля Департамента природопользования и охраны окружающей среды города Москвы (комментарий к ст. 24–27, 36)
- Петрова Т.В.** — доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права юридического ф-та МГУ им. М.В. Ломоносова (комментарий к ст. 20, 35 ВК РФ)
- Самончик О.А.** — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государства и права РАН (комментарий к ст. 49–50, 64, 66 ВК РФ)
- Фролов А.Н.** — председатель экспертного совета Комитета по экологии Московской городской Думы (комментарий к ст. 44, 45 ВК РФ)
- Халчанский С.А.** — кандидат юридических наук, адвокат (комментарий к ст. 46, 47, 51, 62, 63, 65 ВК РФ)

Глава 1

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

ВВОДНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

1. **Вопросы для изучения.** Для освоения правового значения и содержания предписаний главы 1 ВК РФ особое внимание следует обратить на:

- перечень понятий, характеризующих объекты правового регулирования (водные ресурсы, дренажные воды и т.п.), виды деятельности по использованию вод (водоотведение, водоснабжение и др.), ее последствия (истощение вод и др.), правовые статусы субъектов деятельности (водопользователь), и связи между этими понятиями;
- структуру водного законодательства Российской Федерации и круг источников права, регулирующих водные отношения, их иерархию;
- перечень и значение принципов водного законодательства, их место в системе принципов российского права в целом и роль в системе принципов экологического права в частности;
- классификацию отношений, регулируемых Водным и Гражданским кодексами Российской Федерации;
- круг участников водных отношений;
- правовые основы режима общего пользования водными объектами;
- различия в правовом статусе поверхностных и подземных водных объектов.

2. **Общий обзор главы.** Она состоит из 7 статей и построена традиционным для российского законодательства образом, охватывая основополагающие, исходные проблемы. Здесь помимо нескольких перечней, например, понятий принципов, участников водных отношений, источников водного права даны юридически значимые признаки поверхностных и подземных водных объектов, их классификация. Все перечни являются закрытыми. Это означает, что и основные понятия, используемые в комментируемом Кодексе, и установленные в нем принципы, и виды водных объектов перечислены исчерпывающим образом, а введенные иными актами принципы или участники водных отношений не могут расширять установленный комментируемым Кодексом круг объектов или субъектов, источников права и проч.

В данной главе содержатся также предписания, касающиеся водных объектов общего пользования (ст. 6), гарантирующие, с одной стороны, реализацию конституционных прав граждан на пользование природными ресурсами, доступ к информации и т.д., а с другой — устанавливающие возможность ограничения этих прав или даже запрет на их реализацию. В этой же статье указаны цели и способы использования гражданами водных объектов общего пользования.

3. **Основные понятия.** Значительная их часть указана в статье 1. При этом с большей или меньшей подробностью в этой статье даются определения та-

- 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.

1. Общий обзор статьи. Статья 1 состоит из 19 пунктов. По своей структуре она объемна, поскольку включает девятнадцать терминов, содержание которых играет существенную роль в определении круга водных отношений, значения и связей с другими понятиями как данного Закона, так и актов гражданского, земельного, административного, уголовного и иного законодательства.

ких терминов, как «акватория», «водное хозяйство», «водные ресурсы» и т.д. Некоторые из них раскрываются детально в последующих главах Кодекса, например «водопользование», «охрана водных объектов». Кроме того, в главе употребляются понятия, не определяемые ни в текстах данной главы, ни в иных статьях Кодекса, например «водное законодательство», «принцип», «информация» и т.п. Толкование этих понятий дается в доктринах водного, экологического и других отраслей права.

4. Соотношение норм главы с иными статьями Водного кодекса Российской Федерации. Нормы комментируемой главы наиболее общим образом (что следует из ее названия) определяют цели и механизмы, средства и правовую базу реализации всех предписаний российского водного законодательства. Сформулированные в ней принципы являются неотъемлемым элементом в системе экологических и природоресурсных принципов, в свою очередь входящих в систему правовых принципов российского законодательства в целом. В статьях, указывающих круг источников права, круг участников водных отношений, содержатся исходные предпосылки, определяющие субъектов правового регулирования и субъектов деятельности в области водопользования и охраны водных объектов; иные нормы Кодекса предназначены именно для них. Предписания о классификации и признаках поверхностных и подземных водных объектов детализируются в иных нормах Водного кодекса, в первую очередь регулирующих право пользования и право собственности на эти объекты, порядок их предоставления и прекращения. Нормы о водных объектах общего пользования тесно связаны с предписаниями о правах и обязанностях собственников водных объектов и иных водопользователей.

5. Проблемные ситуации и трудности применения. Они порождены в основном существующим соотношением между абстрактными, общими правовыми нормами и нормами конкретными, между реализуемостью общих предписаний, например, устанавливающих принципы водного законодательства, и способностью (желанием) судебной и правоприменительной практики усвоить и применять такие нормы. Кроме того, проблему создадут изменчивость ряда норм главы 1 по сравнению с предписаниями аналогичной главы прежнего Водного кодекса 1995 г. Изменения внесены в перечень основных понятий, и в перечень принципов.

Отдельные трудности возникают в связи с необходимостью обращения к иному законодательству, например о местном самоуправлении, об информационном обеспечении и т.д.

Пока что доктрины водного и — частично — экологического права не предоставляют должного (в отличие, к примеру, от земельного права) инструментария для преодоления названных трудностей. Работы специалистов немногочисленны и в большей степени затрагивают другие вопросы (юридическая ответственность, водопользование и некоторые другие).

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе

В целях настоящего Кодекса 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.

1. **Общий обзор статьи.** Статья 1 состоит из 19 пунктов. По своей структуре она объемна, поскольку включает двенадцать терминов, содержание которых играет существенную роль в определении круга водных отношений, значения и связей с другими понятиями как данного Закона, так и актов гражданского, земельного, административного, уголовного и иного законодательства.

В комментируемой статье определяется цель указания терминологии: она предназначена для определения основных понятий, встречающихся в Водном кодексе. Перечень терминов является закрытым.

Выбор терминологии в новом Кодексе обусловлен двумя неразрывно связанными группами отношений — по охране водных объектов и по их использованию. Действительно, такие термины, как 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 объекты правового регулирования, использования и охраны. Термины «акватория», «водохозяйственный участок» и «речной бассейн» обозначают территориально-пространственный базис водных отношений, бассейновую основу правового регулирования таковых, а также разъясняют основы построения системы управления использованием и охраной водных объектов и их водных ресурсов, базис 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 понятий «водный объект» и «водохозяйственная система» в их взаимосвязи и дифференциации.

2. История развития терминологии. Легитимные определения понятий водного законодательства в нашей стране существенным образом изменились. Если в Водном кодексе 1995 г. были даны правовые характеристики 30 понятий, то в новом Кодексе их перечень значительно сокращен. Тем самым упорядочена терминология, которая «грешила» противоречиями и неясностями¹. В Водном кодексе 2006 г. указаны термины, которые в большей степени имеют правовое, нежели естественно-научное содержание. В Водном кодексе 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 деятельность, лицензия на водопользование, распорядительная лицензия. Ныне используется только 19 основных понятий: акватория, водное хозяйство, водный объект, водные ресурсы, водный режим, водный фонд, водоотведение, водоснабжение, водопользователь, водохозяйственная система, водохозяйственный участок, дренажные воды, использование водных объектов (водопользование), водопотребление, истощение вод, негативное воздействие вод, охрана водных объектов, речной бассейн, сточные воды. Произошло сокращение терминов за счет тех, которые имели в основном естественно-научное содержание, но также исключены тер-

¹ Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / Под ред. С.А. Боголюбова. — М.: Юстицинформ, 1997. — С. 16.

ины «лицензирование водопользования», «водохозяйственный объект», «обособленный водный объект». Это произошло в связи с изменением концепции Водного кодекса, которая не включает указанные термины в водные отношения.

Термины Водного кодекса излагаются в алфавитном порядке.

3. **Акватория.** Она определяется как водное пространство в пределах естественных, искусственных или условных границ. Слово «акватория» происходит от латинского aqua – вода + (терри)тория. Естественно, что акватория является неотъемлемой составляющей водного объекта и указывает на водный объект как пространственно-территориальный базис для развития хозяйственной и иной деятельности. Поэтому акватория означает участок водной поверхности, например акватория порта, акватория бухты¹. Указанное водное пространство ограничено естественными, искусственными или условными границами². Понятие «акватория» определяется в специальных словарях как поверхность водного пространства, водоема; водный участок, например акватория порта, акватория Мирового океана. Это понятие (существительное) 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 судоспускные 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. Различаются: естественные акватории: океана, моря, водохранилища и искусственные акватории: порта. В состав акватории порта входят водные подходы к нему, 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 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 государства, открыта для хозяйственного использования бесплатно для всех государств, включая государства, не имеющие выхода к морю.

4. **Водное хозяйство.** Этот термин не определяет объект водных отношений, хотя в теории водного права существовала точка зрения о том, что «водное хозяйство» является объектом водных отношений. В новом Водном кодексе «водное хозяйство» определено как деятельность государственных органов, физических и юридических лиц в сфере изучения, использования, охраны под-

¹ Современный словарь иностранных слов. – М.: Рус. яз., 2001.

² Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2002.

ных объектов, а также предотвращения и ликвидации негативного воздействия вод.

Субъектами водохозяйственной деятельности являются государственные органы, физические и юридические лица, а ее объектами — водные объекты и их водные ресурсы. Активность субъектов водохозяйственной деятельности выражается в изучении, использовании, охране водных объектов, а также предотвращении и ликвидации негативного воздействия вод.

Водохозяйственная деятельность, связанная с использованием и охраной водных ресурсов, по своей сути является деятельностью экономической, осуществляемой специальными субъектами (водохозяйственные организации и предприятия различных организационно-правовых форм). Их деятельность связана в основном с осуществлением различных видов водопользования и поэтому является экономической деятельностью.

5. Водные ресурсы. Понятием водных ресурсов охватывается вода, заключенная в поверхностных и подземных водных объектах, которая используется или может быть использована¹. Таким образом, в законодательстве определяется: «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 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, но не сосредоточенная в водных объектах (например, влага в атмосфере), не является предметом регулирования водного законодательства. Сток воды, который находится непосредственно в окружающей среде, но до тех пор, пока не сформировал водного объекта, не образует предмета водного законодательства.

Таким образом, законодатель предусматривает, что водный ресурс, забраный 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.

6. Водный объект. Данное понятие 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. Но мож-

¹ Из нового Водного кодекса 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». Эти два понятия обобщаются в понятие «водное», определяющем название Водного кодекса и содержание водного права, водного законодательства, водных правоотношений.

но сказать, что понятие «водный объект» — основное понятие данного Кодекса. Под водным объектом понимается, прежде всего, водное пространство, служащее территориально-производственным базисом для его использования. При этом новым является определение границ водного объекта: они подразделяются на естественные, искусственные и условные. Береговая линия (граница водного объекта) определяется для: 1) моря — по постоянному уровню воды, а в случае периодического изменения уровня воды — по линии максимального отлива; 2) озера, реки, ручья, канала, обводненного карьера — по среднесезонному 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» по новому Водному кодексу включаются как природные, так и искусственные водоемы, водотоки или иные объекты. Примечательно то, что в ранее существовавшем законодательстве не было дано определение водного объекта как пространственного базиса. Некоторые искусственно созданные водоемы не признавались водными объектами, например каналы, которые по Водному кодексу 2006 г. признаются водными объектами. В соответствии с Водным кодексом 1995 г. к поверхностным водным объектам относились лишь каналы «межбассейнового перераспределения и комплексного использования водных ресурсов» (ст. 10). Отсюда логически вытекало, что оросительные (ирригационные), а тем более осушительные каналы, а также многие каналы, служащие для обводнения отгонных пастбищ, водными объектами не признавались. В новом Кодексе все каналы относятся к водным объектам. Следовательно, каналы, ранее считавшиеся водохозяйственными сооружениями, стали водными объектами. Однако неясен правовой режим каналов, расположенных на территории земельных участков, принадлежащих юридическим и физическим лицам на праве частной собственности и используемых для орошения, обводнения, водоснабжения и т.д.

7. Водный режим — изменение во времени уровней, расхода и объема воды в водном объекте. Определяющим в данном случае является подход к пониманию водного объекта как характеризуемого постоянным или временным сосредоточением вод, в котором имеются характерные формы распространения и черты водного режима. Между тем правильнее говорить не о сосредоточении вод, а о запасе воды, или сосредоточении воды — водного ресурса. Это означает, что понятие «водный режим» не устанавливает минимума водных масс, которые образуют водные объекты. В разных регионах и климатических зонах хозяйственная и иная ценность скопления одинакового объема воды может быть далеко не одинаковой. В северных районах, где много постоянных водоемов, хозяйственная ценность пересыхающих мелководий может быть минимальной. Они рассматриваются как объекты для осушения.

Статья 1 ВК РФ 1995 г. в числе водных объектов называла «обособленный водный объект». Терминологически под ним понимались залитые водой карьеры и пруды — копани. Близки к ним были некоторые 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. Водоем такого типа являлся принадлежностью соответствующего земельного вла-

дения, его правовой режим во многом зависит от правового режима земельного владения (ст. 5 — см. комментарий к ней).

Таким образом, вместо обособленного водного объекта в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица могут находиться только пруды и обводненные карьеры, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности перечисленным выше субъектам, 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 не определены критерии отнесения прудов и обводненных карьеров к водным объектам. Это может неблагоприятно сказаться на некоторых видах охраны и пользования водоемом: от рекреации до водопоя скота и от забора воды до охраны дикой фауны. При закреплении земель в частной собственности во многих районах России учитывают: входят эти земли или их части в водоохранные зоны, и если это так, то на новых собственников возлагают необходимые ограничения. Но водоохранные зоны предусматриваются, как правило, в отношении текучих вод. Для замкнутых водоемов, о которых идет речь, таких зон не существует. Следовательно, необходимость рассмотрения вопроса об ограничении каких-то видов деятельности собственника не возникает. Земельное законодательство должно урегулировать и гарантировать функции, которые фактически выполнял водоем до его перехода в частные руки. Если эти функции не соответствуют интересам нового собственника, то их необходимо ограничить с позиции публично-правовых отношений.

8. Дренажные воды. Это воды, отвод которых осуществляется дренажными сооружениями для сброса в водные объекты. Сброс воды в водные объекты является одним из видов водопользования. Естественно, что такого рода вода требует определенного регулирования, поскольку непосредственно влияет на количественную и качественную составляющую водного объекта — водный ресурс.

9. Водный фонд. Данное понятие, определяемое в доктрине и законодательстве как совокупность водных объектов в пределах территории Российской Федерации, традиционно представлено во всех водных кодексах России. Его содержание практически не изменилось.

10. Водопользование, водопотребление, водопотребитель. Надо сразу сказать, что понятие водопользования получило в новом Кодексе единое толкование. Оно означает в самом общем виде 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.

Отметим, что ныне в Кодексе определено не только понятие «водопользование», но и понятие «водопотребление».

Понятие «водопользование» в статье 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. В связи с этим водопотребители получают воду только из систем водоснабжения.

Понятие «водопотребитель» носит гражданско-правовое содержание. Водопотребитель — любая специализированная водохозяйственная организация, которая забирает водный ресурс из водного объекта и передает его конечному пользователю.

10. Водохозяйственная система. Из нового Водного кодекса исключено понятие «водохозяйственные объекты», которые нередко имеют и другие названия — «водохозяйственные сооружения», «гидротехнические сооружения». Кодекс ввел более широкое понятие «водохозяйственная система». Это 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 они признаются водохозяйственными организациями. Таковыми, например, являются водохозяйственные организации, обеспечивающие водоснабжение жителей населенных пунктов. Нередко определенным предприятиям, например сельскохозяйственным, 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 данное понятие входит в терминологию водного законодательства благодаря взаимосвязи таких систем с водными объектами.

Существует определенная сложность в разграничении понятий «канал» и «водохранилище» с понятием «водохозяйственная система». Водохранилища обеспечивают комплексное, многостороннее использование водных ресурсов. В новом Водном кодексе они относятся к водным объектам. Водные ресурсы водохранилищ используются для различных нужд: выработки электроэнергии на ГЭС, водоснабжения и орошения, содействия судоходству, ведения рыбного и охотничьего хозяйства, рекреации, борьбы 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 водохозяйст-

венной системы утрачивается и они становятся водными объектами, а эксплуатирующая водохранилище ГЭС — водопользователем.

11. *Негативное воздействие.* В статье 1 ВК РФ 1995 г. использовалось сходное 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 ликвидации 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). Ныне действующий Кодекс предусматривает термин «негативное воздействие вод». К ним относятся 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 вызванными 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 создания водохранилищ, причиняют существенный ущерб земле и другим объектам ради получения водных ресурсов. При этом наблюдаются и другие вредные воздействия накапливаемых вод, в частности берегообрушение, вызываемое 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 статьи 1 и 117 ВК РФ 1995 г. к видам вредного воздействия вод относили также заболачивание и засоление земель, эрозию почв, образование оврагов, оползней, селевых потоков «и других явлений», то негативное воздействие вод, проявляющееся в затоплении, подтоплении, разрушении берегов водных объектов, заболачивание и др., распространяется лишь на определенные территории и объекты.

Борьба с засолением земель, эрозией почв, заболачиванием во многом регулируется 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. Важное значение приобретает защита берегов от разрушения. Защита от размыва участка берега не должна усиливать размыв 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 в себя 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.

12. **Речной бассейн** — территория, поверхностный сток вод с которой через связанные водоемы и водотоки стекает в море или озеро. В соответствии с этим определением, например, озеро Байкал (не впадающее в озеро или море) не имеет своего бассейна. В законодательстве других стран и в доктрине водного права даны более точные определения этого понятия. Так, в Рамочной водной директиве ЕС (№ 2000/60/ЕС от 23 октября 2000 г.) «речной бассейн» (частный случай — бассейн 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» (п. 13 ст. 2). Этот термин определялся по Советскому энциклопедическому словарю: «Бассейн речной — часть земной поверхности, с которой сток воды поступает в речную систему». В комментируемой статье, на наш взгляд, произошло сужение понятия бассейна. Можно говорить о «бассейне водного объекта» как о водосборной территории, включающей гидравлически связанные поверхностные водные объекты.

13. **Водохозяйственный участок** — часть речного бассейна с определенными водохозяйственными характеристиками, позволяющими установить лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и другие параметры водопользования. Водный кодекс вносит новые подходы 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.

14. О понятии охраны вод, их истощении, сточных вод — см. комментарий к статьям 55 — 67.

Статья 4. Отношения, регулируемые водным законодательством

1. Водное законодательство регулирует водные отношения.
2. Имущественные отношения, связанные с оборотом водных объектов, определяются гражданским законодательством в той мере, в какой они не урегулированы настоящим Кодексом.

1. Общий обзор статьи. Статья 4 определяет круг отношений, регулируемых водным законодательством. Она состоит из двух пунктов. По своей структуре она значительно сокращена по сравнению с аналогичной статьей Кодекса 1995 г. В ней определено только соотношение водных и имущественных отношений.

2. История развития нормы. В ранее действовавшем Водном кодексе был дан подробный перечень отграничений 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 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. Обособленные водные объекты (замкнутые водоемы) ныне не выделены в отдельную категорию объектов водного права. Финансовые отношения, включая налоговые, а также иные административные отношения, возникающие при использовании и охране водных объектов, также 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.

3. Понятие отношений, регулируемых водным законодательством. В самом общем виде водное законодательство регулирует водные отношения. Однако в статье не определено понятие водных отношений. Оно изложено в пункте 2 ст. 2 ВК РФ, согласно которому 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. Таким образом, указанный пункт статьи 4 корреспондирует пункту 2 ст. 2 ВК РФ. По смыслу статьи 2 водные отношения связаны только с использованием и охраной водных объектов. Следовательно, объектом водных отношений считаются только водные ресурсы, заключенные в водных объектах.

2. Ограничения оборота водных объектов и их основания. Ограничению подлежат только те имущественные отношения, которые связаны с оборотом водных объектов. Они определяются гражданским законодательством.

вом в той мере, в какой они не урегулированы настоящим Кодексом. В пункте 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 норма (п. 3 ст. 129.), 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, которые являются основой водного оборота.

Глава 2

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ И ИНЫЕ ПРАВА НА ВОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ

ВВОДНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

1. **Вопросы для изучения.** Данная глава претерпела наибольшие изменения в процессе реформирования водного законодательства России: она подверглась существенному сокращению, во-первых; многие нормы прямого действия были заменены более абстрактными либо отсылочными положениями, во-вторых. Поэтому освоение предписаний главы 2 требует тщательности. В частности, особое внимание следует обратить на такие вопросы:

- понятие (конституционно-правовое, гражданско-правовое, эколого-правовое) права собственности на водные объекты;
- понятия и специфические черты права федеральной собственности на водные объекты;
- понятие и специфические черты права собственности на водные объекты иных субъектов;
- объекты права собственности;
- различия форм собственности на поверхностные и подземные водные объекты;
- основания принудительного прекращения права пользования водными объектами;
- обязанности водопользователей при прекращении права пользования водными объектами.

2. **Общий обзор главы.** Она состоит всего из трех статей, в которых в основном содержатся нормы общего или отсылочного характера. В то же время отдельные положения, например об основаниях прекращения права водопользования, сформулированы конкретно и являются нормами прямого действия.

В статье 8 комментируемой главы содержатся важные положения о праве собственности на водные объекты: практически все они являются федеральной собственностью. Лишь две категории водных объектов могут находиться в иных формах собственности — это пруды и обводненные карьеры. Вдобавок Водный кодекс вводит дополнительные требования, устанавливая тесную зависимость таких водных объектов с земельными участками, на которых они расположены, и соответственно с правом собственности на эти земельные участки, в том числе при прекращении права собственности на данные водные объекты, их отчуждение. Кроме того, в статью 8 включены оговорка о случаях естественного изменения русла реки и отсылочная норма о формах собственности на подземные водные объекты. Статья 9 содержит несколько отсылочных (к иным статьям комментируемого Кодекса и к законодательству о недрах) норм о праве пользования водными объектами. Статья 10 регулирует порядок прекращения права пользования водными объектами: в отсылочных нормах содержатся общие указания (ч. 1 и 2); в части 3 перечислены основания при-

нудительного прекращения права пользования водными объектами, которое может наступить только по решению суда. Перечень таких оснований закрытый. В этой же статье регулируются некоторые процедурные моменты (например, об обязательности предупреждения), а также обязанности водопользователей, заключающиеся в соблюдении сроков и проведении природоохранных мер, мер безопасности и др.

3. Основные понятия. Часть из них (водные объекты, водопользователь, поверхностные/подземные водные объекты и т.п.) определены в главе 1 ВК РФ, часть носит ярко выраженный гражданско-правовой характер, например «право собственности» и «право пользования», «прекращение права», часть приобретает специфическое значение в контексте комментируемого Кодекса, в том числе: «нецелевое использование», «консервация», «ликвидация» и др.

4. История развития правового института. Право собственности на водные объекты никогда не было предметом столь же острых споров, как право собственности на землю, хотя эти вопросы обсуждались и при принятии Водного кодекса 1995 г., и в ходе реформы водного законодательства в начале 2000-х годов.

Водный кодекс 2006 г. существенно изменил правовое регулирование права собственности на водные объекты (и права водопользования, устранив здесь, в частности, разрешительный порядок), значительно сократил количество правовых норм. В Водном кодексе 1995 г. этим вопросам был посвящен раздел II, который содержал ряд весьма оригинальных юридических формул. Так, в нем указывался предмет права собственности — водный объект в целом, оговаривалось, что сосредоточенная в водных объектах вода, находясь в непрерывном движении и состоянии водообмена, не позволяет применять в отношении ее такое юридическое понятие, как «владение» во всей его полноте. Было введено специальное ограничение по субъекту, означающее, что водный объект не может принадлежать на праве собственности одновременно нескольким субъектам. Наиболее значимым было ограничение форм собственности: частная, муниципальная распространялись лишь на *обособленные* водные объекты, государственная (Российской Федерации и ее субъектов) — на все остальные. Для этого была применена негативная формулировка: «Все водные объекты, а также... замкнутые водоемы, не находящиеся в муниципальной собственности, собственности граждан и юридических лиц, являются государственной собственностью». Водный кодекс 1995 г. содержал полуоткрытый список водных объектов, находящихся в федеральной собственности, сформированный по пространственному, целевому и иным критериям. Федеральной собственностью объявлялись: поверхностные и подземные воды, расположенные на территории двух и более субъектов Федерации; водные объекты, расположенные на территории одного субъекта Федерации, но необходимые для нужд обороны, безопасности, федеральных энергосистем, транспортных нужд; водные объекты, являющиеся средой обитания анадромных и катадромных видов рыб; трансграничные (пограничные) воды; внутренние морские воды; территориальное море Российской Федерации; водные объекты, являющиеся особо охраняемыми природными территориями федерального значения или их частью; водные объекты, являющиеся частью курортов или лечебно-оздоровительных местностей, а также иные особо охраняемые водные объекты федерального значения. Таким образом, по ранее действовавшему законода-

тельству в собственности субъектов Федерации находились водные объекты, выделяемые при совпадении двух признаков: а) расположение их акваторий и бассейнов полностью на территории данного субъекта Российской Федерации; б) отсутствие юридически значимого акта закрепления водного объекта по основаниям/критериям, указанным выше, в федеральной собственности. Что касается муниципальной собственности на водные объекты, то Водный кодекс 1995 г. помимо признака обособленности предусматривал *целевую* их предназначенность – использование для муниципальных нужд. В отношении водных объектов, находящихся в частной собственности граждан и юридических лиц, использовались следующие показатели: небольшая площадь, непроточность искусственных водоемов, несвязанность их гидравлически с другими поверхностными водными объектами.

Существенные изменения в ходе реформы произошли и при регулировании права водопользования. Они затронули в первую очередь разрешительный (лицензионный) порядок, ныне замененный договорным и порядком принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование (см. комментарий к гл. 3), частично – регулирование видов, целей и ограничений водопользования.

Водное законодательство советского периода решало вопросы права собственности на водные объекты/ресурсы так же, как и на иные природные ресурсы – все они объявлялись государственной собственностью.

5. Проблемные ситуации и трудности применения. Они вызваны, как правило, результатами реформы водного законодательства, в частности изменениями признаков водных объектов, относящихся к собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности и частной собственности. Здесь возникает проблема обратной силы закона, которая, по всей видимости, должна быть решена путем либо судебного, либо легитимного толкования. Федеральным законом от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» определено: «Водный кодекс Российской Федерации применяется к отношениям, возникшим после введения его в действие» (ст. 2). По сути, это означает, что водные объекты, которые в соответствии с предыдущим Кодексом 1995 г. были признаны собственностью субъектов Российской Федерации, муниципальной или частной собственностью (и, конечно, оформлены в качестве таковой), ею и остаются. Дополнительные проблемы возникают в связи с «привязанностью» водных объектов к земельным участкам, на которых они расположены. Федеральный закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» достаточно сложным образом регулировал процесс разграничения и, по мнению многих, не предоставил надлежащих правовых оснований. В связи с этим были предприняты определенные меры: данный Закон был отменен. Но его положения тем не менее подлежат учету, например, при возникновении споров.

Таким образом, на практике это еще в большей степени осложняет вопрос с определением права собственности на водные объекты, находящиеся на территории субъектов Российской Федерации и муниципальных образований¹.

¹ Об основаниях и порядке разграничения государственной собственности на землю см.: Учебно-практический комментарий к земельному законодательству Российской Федерации / Под ред. О.Л. Дубовик. – С.1011–1025.

Надо сказать, что законодатель в основном решил вопросы, возникающие в связи с изменением регулирования права водопользования и оснований предоставления водных объектов в пользование. В упомянутом Федеральном законе о введении в действие Водного кодекса оговаривается, что право водопользования по полученным лицензиям сохраняется вплоть до истечения их срока или добровольного заключения договоров и т.п. (см. ст. 5 и 6 данного Закона, а также комментарий к статьям главы 3).

Статья 8. Право собственности на водные объекты

1. Водные объекты находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности), за исключением случаев, установленных частью 2 настоящей статьи.
2. 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.
3. 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.
4. Пруд, обводненный карьер, указанные в части 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 такой раздел требует раздела пруда, обводненного карьера.
5. Естественное изменение русла реки не влечет за собой прекращение права собственности Российской Федерации на этот водный объект.
6. Формы собственности на подземные водные объекты определяются законодательством о недрах.

1. Общий обзор статьи. Комментируемая статья состоит из 6 частей. Она существенно сокращена по сравнению с нормами о праве собственности на водные объекты по сравнению с нормами Кодекса 1995 г. Ранее положения о праве собственности содержались в главе о праве собственности и других правах на водные объекты, включавшей 9 статей, посвященных содержанию, понятию права собственности, праву собственности. Согласно статье 8 нового Водного кодекса все моря, реки, озера, болота, водохранилища и другие водные объекты находятся в государственной (федеральной) собственности. Исключение составляют пруды и обводненные карьеры. Они могут принадлежать субъекту Федерации, муниципальному образованию, юридическому или даже частному лицу. Правда, при одном условии: если их собственностью является земля, на которой расположен пруд, обводненный карьер в пределах береговой линии. Кодекс не позволяет делить подобные земельные участки, если в результате появится необходимость в разделе пруда или карьера. При этом в статье 7 Федерального закона о введении Водного кодекса в действие

установлено, кто будет являться собственником участков, в границах которых расположен пруд или обводненный карьер, если эти земли расположены на территории разных поселений, городских округов и т.д. Так, например, участок с прудом, расположенный на территории двух поселений, будет собственностью муниципального района, а вот земля с обводненным карьером, находящаяся на территории двух субъектов России, — федеральной собственностью.

2. Правовые основания права собственности на водные объекты. Они содержатся в двух отраслях законодательства: гражданском и водном. По пункту 3 ст. 129 ГК РФ земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах. Кроме того, согласно пункту 3 ст. 209 ГК РФ владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляется собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц. Анализ этих норм позволяет сделать вывод о том, что гражданское законодательство определяет общее содержание права собственности на водные объекты, а водное — его специфические черты и характер, а также особенности механизма реализации правомочий собственника водных объектов.

3. Содержание полномочий собственников водных объектов. Согласно статье 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. Что касается особенностей содержания права собственности на водные объекты, то они, как упоминалось, предусмотрены водным законодательством.

Часть 2 комментируемой статьи отражает основную особенность содержания права собственности на водные объекты как объекты природы. Эта особенность состоит в том, что к водным объектам не применяется в полной мере правомочие владения, так как сосредоточенная в них вода находится в состоянии непрерывного движения и водообмена. Однако вода, так же как земля, лес, недра, животный мир, является природным ресурсом, имеющим огромную экономическую ценность. Вода абсолютно необходима для существования человека. Это возобновимый природный ресурс, поскольку вода постоянно поступает снова в природную среду в форме выпадения осадков. Вода может использоваться не один раз, поскольку те же самые молекулы воды могут быть использованы и сброшены одним пользователем, а затем стать источником потребления для другого пользователя. В силу этих обстоятельств нормы водного права не конструируются путем регламентации преимущественно отношений собственности на водные объекты аналогично праву собственности на землю. Водные объекты, как объекты гражданских прав, применительно к таким

как пруды и обводненные карьеры, находящиеся в частной собственности, относятся в соответствии со статьей 130 ГК РФ к категории **недвижимого имущества**. Комментируемая статья конкретизирует, следовательно, пункт 2 ст. 214 ГК РФ, который предусматривает, что земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью. Указанное положение представляет собой не что иное, как **презумпцию** нахождения водных объектов в федеральной государственной собственности. Таким образом, в статье закреплены формы и виды права собственности на водные объекты. Это отражает исторически объективно сложившееся положение о существовании двух основных форм права собственности: публичной и частной. К публичной собственности относится все то имущество, включая землю и связанные с ней природные объекты, которое не относится к частной собственности. Это все водные объекты, находящиеся в федеральной государственной, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности.

4. Значение статьи. Надлежащее правовое регулирование отношений собственности на водные объекты имеет принципиальное значение для их рационального использования и охраны. От правильного выбора правовой модели и методов регулирования, установления справедливого соотношения публичных и частных интересов в сфере отношений собственности на водные объекты и их водные ресурсы зависит в немалой степени в целом достижение целей, поставленных перед водным законодательством Российской Федерации. Это особенно актуально в условиях переходного периода к рыночной экономике и устойчивому развитию. Базируясь на части 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации, согласно которой водные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, новый Водный кодекс предусмотрел единственно возможную в Российской Федерации форму собственности на водные объекты – федеральную государственную.

Статья 8 в части 2 устанавливает исключение: 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, ее субъекта, 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 части 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 собствен-

ности Российской Федерации на этот водный объект. Формы собственности на подземные водные объекты определяются законодательством о недрах.

5. Признаки публично-правового характера права собственности на водные объекты. В целом в Российской Федерации право собственности на водные объекты носит публично-правовой характер. Наиболее значимыми признаками в данном случае являются: а) существенное ограничение круга субъектов права собственности на водные объекты — таковыми может быть лишь Российская Федерация, за исключением права собственности на пруды и обводненные карьеры; б) не допускается одновременное нахождение водного объекта в собственности нескольких субъектов права государственной собственности.

Это означает, что водные объекты не могут находиться в собственности субъектов Российской Федерации.

6. Коллизии правового регулирования и их решения на практике.

В Водном кодексе не устанавливается запрет на передачу водных объектов, находящихся в федеральной государственной собственности, в собственность субъектов Федерации, муниципальных образований, граждан и юридических лиц. Это свидетельствует о существенном *ограничении* права федеральной государственной собственности на водные объекты, в частности правомочия распоряжения. Важнейшим признаком права собственности на водные объекты является то, что они, кроме прудов и обводненных карьеров, исключены из гражданского оборота. Однако в комментируемом Кодексе не установлен запрет продажи, залога и совершение других сделок, которые влекут или могут повлечь отчуждение водных объектов (исключение составляют лишь права пользования водными объектами, которые могут переходить от одного лица к другому в случаях, предусмотренных данным Кодексом). Закрепленная в Водном кодексе неизменная принадлежность водных объектов только к федеральной собственности должна исключать какие бы то ни было споры о субъекте права собственности на водные объекты, прежде всего споры между субъектами права государственной собственности на водные объекты, т.е. между Российской Федерацией и ее субъектами.

7. Юридические последствия. Наличие и объем федеральной собственности на водные объекты предопределяет существование *особого правового титула* — права пользования федеральными водными объектами, которое имеет как имущественную, так и неимущественную природу. Имущественная природа права пользования водным объектом состоит в том, что специально уполномоченный государственный орган заключает договоры водопользования с гражданами и юридическими лицами. Неимущественные отношения возникают в связи с вынесением разрешений на пользование как правоотношения административно-правового типа, в которых орган государства является ведущим, властвующим субъектом правоотношения.

Таким образом, договорный административно-правовой порядок предоставления водных объектов в пользование обуславливает как имущественный, так и неимущественный характер права пользования ими. В обоих случаях орган государственной власти в данных правоотношениях выступает от имени федеральной власти как собственника водных объектов и одновременно как субъект, обладающий территориальным верховенством.

7. Приоритет в правовом регулировании отношений собственности на водные объекты норм водного законодательства перед нормами гражданского законодательства. Гражданское законодательство устанавливает лишь общие положения права собственности на водные объекты. Водные объекты могут быть причислены к предметам, составляющим категорию имущества, вещей в гражданско-правовом смысле. Согласно цивилистической науке право собственности может возникнуть только лишь на предмет материального мира, признаваемый вещью. Таким образом, водное законодательство как публично-правовая отрасль, используя присущие ему правовые средства, способно обеспечить надлежащее правовое регулирование отношений федеральной собственности на водные объекты, соблюдая при этом общественный интерес.

Российская Федерация как собственник водных объектов, наряду с правом на получение доходов от их эксплуатации, несет обязанности по охране, восстановлению, организации рационального и комплексного использования принадлежащих ей водных объектов, а также по охране окружающей природной среды в процессе их использования.

8. Закрепление за водными объектами федерального статуса собственности. Поскольку таковое означает закрепление публично-правовой разновидности собственности, оно тем самым предполагает и ограничения права федеральной государственной собственности на водные объекты. Это достигается путем распространения на пруды и обводненные карьеры права собственности субъекта Федерации, муниципальных образований, юридических и физических лиц.

9. Запреты и ограничения и их эффективность. Право федеральной государственной собственности на водные объекты предполагает осуществление постоянного и эффективного контроля со стороны гражданского общества за реализацией государством правомочий по владению, пользованию и распоряжению водными объектами в публичных интересах. Между тем Водным кодексом не установлен запрет, адресованный Российской Федерации, отчуждать водные объекты, а также на произвольное уничтожение, изменение целевого назначения или свойств водных объектов, что влечет утрату ими признаков, характерных для объектов общественного достояния и способности удовлетворять общественные нужды. Отсутствует и обязанность государства предоставлять водные объекты для пользы отдельных лиц при условии соблюдения ими прав всех и каждого на пользование этими объектами. Например, предоставление водного объекта в пользование конкретному юридическому лицу в целях промышленного водоснабжения или рекреации и последующее его использование в указанных целях не должно препятствовать осуществлению общего (общедоступного) водопользования граждан и юридических лиц.

В числе ограничений права государственной собственности на водные объекты можно также указать обязанность государства предоставлять их в пользование отдельных лиц по возможности на конкурсной основе и при условиях, наиболее отвечающих требованиям соблюдения интересов всех членов общества. При этом коммерческий (экономический) интерес государства должен уступать место иным интересам — экологическим, социальным, культурно-просветительским, оздоровительным, т.е. непосредственным интересам человека.

Таким образом, государство, не теряя полностью правомочий собственника водных объектов, должно ограничивать эти полномочия правовыми установлениями, выражающими совокупный общественный интерес в использовании этих объектов, и неукоснительно подчиняться им.

Статья 9. Право пользования водными объектами

1. Физические лица, юридические лица приобретают право пользования поверхностными водными объектами по основаниям и в порядке, которые установлены главой 3 настоящего Кодекса.

2. Естественное изменение русла реки не влечет за собой изменение или прекращение права пользования этим водным объектом, если из существа правоотношения и настоящего Кодекса не следует иного.

3. Физические лица, юридические лица приобретают право пользования подземными водными объектами по основаниям и в порядке, которые установлены законодательством о недрах.

1. Общий обзор статьи. Настоящая статья состоит из трех пунктов, определяющих порядок приобретения прав пользования поверхностными и подземными водами. При этом в указанной статье делается отсылка на главу 3 Кодекса, регламентирующую основания возникновения права водопользования поверхностными водными объектами. В пункте 3 комментируемой статьи устанавливаются правовые основания приобретения права пользования подземными водными объектами для физических и юридических лиц (отсылочная норма).

2. История правового института. Ранее (в ВК РФ 1995 г.) устанавливались различные условия и виды водопользования. В Кодексе определялось, что водопользователь, использующий водные объекты и их водные ресурсы, обязан осуществлять водохозяйственную деятельность в соответствии с Водным кодексом и нормативными правовыми актами Российской Федерации. Статья 42 предусматривала право долгосрочного и краткосрочного пользования водными объектами, при которых водные объекты, находящиеся в федеральной государственной собственности, предоставлялись гражданам или юридическим лицам в долгосрочное и краткосрочное пользование в зависимости от целей использования, ресурсного потенциала и экологического состояния водных объектов. Право краткосрочного пользования водным объектом устанавливалось на срок до трех лет, право долгосрочного пользования — на срок от трех до сорока девяти лет. Право пользования водным объектом могло быть продлено по инициативе водопользователя в установленном порядке. Статья 44 устанавливала право ограниченного пользования водным объектом (водный сервитут), выступавшего в формах публичного и частного водных сервитутов.

3. Общие положения о правовом регулировании предоставления водных объектов и их водных ресурсов в пользование. Данный институт водного права занимает центральное место в системе публично- и частноправовых оснований возникновения водных прав. В статье 9 ВК РФ определяются основания приобретения прав пользования водными объектами. Права пользования водными объектами приобретаются по основаниям и в порядке, которые установлены главой 3 комментируемого Кодекса. На практике

надо исходить из того, что действующее законодательство применительно к возникновению водных прав оперирует понятием «приобретение права». Термин «приобретение» больше соответствует понятиям купли, обмена, нового строительства или реконструкции недвижимого имущества (недвижимости). В результате толкование понятия «приобретение» показывает, что законодатель сужает сферу возникновения водных прав, ограничивая ее только частноправовыми условиями (например, договором водопользования). В то же время Кодекс определяет публично-правовые условия и устанавливает порядок возникновения водных прав — это решение о предоставлении водного объекта в пользование.

Термин «приобретение прав» применяется, как правило, в случаях, когда речь идет о первоначальном приобретении прав только на водный объект — пруд или обводненный карьер, а также на его водные ресурсы, предоставляемые в порядке водопользования на определенном праве, и когда имеет место переоформление уже существующего права на пользование водными ресурсами. Например, права на водные объекты — пруды или обводненные карьеры могут быть приобретены в порядке, предусмотренном гражданским или земельным законодательством Российской Федерации. При приобретении права собственности на земельный участок с прудом и/или обводненным карьером происходит переоформление всех водных прав, поскольку право на эти водные объекты возникло ранее. Таким образом, понятие «предоставление прав» заменяется понятием «приобретение прав», являющимся более узким понятием, ориентированным на частноправовое значение данного института.

Статья 10. Прекращение права пользования водными объектами

1. Право пользования поверхностными водными объектами прекращается по основаниям и в порядке, которые установлены гражданским законодательством и настоящим Кодексом.

2. Право пользования подземными водными объектами прекращается по основаниям и в порядке, которые установлены законодательством о недрах.

3. Основанием принудительного прекращения права пользования водными объектами по решению суда является:

- 1) нецелевое использование водного объекта;
- 2) использование водного объекта с нарушением законодательства;
- 3) неиспользование водного объекта в установленные договором водопользования или решением о предоставлении водного объекта в пользование сроки.

4. Принудительное прекращение права пользования водными объектами для государственных или муниципальных нужд осуществляется исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления в пределах их компетенции в соответствии с федеральными законами.

5. Предъявлению требования о прекращении права пользования водным объектом по основаниям, предусмотренным пунктами 1—3 части 3 настоящей статьи, должно предшествовать вынесение предупреждения исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, предусмотренных частью 4 статьи 11 настоящего Кодекса. Форма предупреждения устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

6. При прекращении права пользования водным объектом водопользователь обязан:

- 1) прекратить в установленный срок использование водного объекта;
- 2) обеспечить консервацию или ликвидацию гидротехнических и иных водохозяйственных сооружений, осуществить природоохранные мероприятия, связанные с прекращением использования водного объекта.

1. **Общий обзор статьи.** Статья 10 состоит из шести пунктов, регулирующих основания прекращения права пользования водными объектами, в том числе принудительного прекращения, а также процессуальные вопросы, связанные с прекращением указанного права. Право пользования поверхностными водными объектами прекращается по основаниям и в порядке, которые установлены гражданским законодательством (ст. 235 ГК РФ) и комментируемым Кодексом. Кроме того, в статье также оговариваются обязанности водопользователя (ч. 6) и порядок предъявления требований (ч. 5).

2. **Значение статьи.** Прекращение водных прав является одним из ключевых вопросов в водном праве и представляет собой утрату субъектом всех правомочий пользования в отношении водных объектов либо их частей, а также водных ресурсов, в результате чего эти правомочия переходят к другому субъекту или субъектам водного права либо перестают существовать.

3. **История вопроса.** В соответствии с Водным кодексом РСФСР 1972 г. основания прекращения права водопользования устанавливались применительно к видам водопользования. Оно связывалось с неблагоприятными последствиями для предприятий и требовало жестких ограничений. Различались безусловные основания прекращения, независимо от воли участников правоотношений и основания прекращения, которое зависит от взаимного или одностороннего волеизъявления участников правоотношений. К первому относилось истечение срока водопользования. Ко второму – отказ от водопользования, нарушение правил пользования и охраны. Между тем компетентному государственному органу предоставлялось право решать: следует ли за нарушение правил пользования водами и охраны лишить пользователя водным объектом права пользования.

Водный кодекс Российской Федерации 1995 г. расширил основания прекращения права водопользования, отказавшись в определенной мере от административно-правовых процедур прекращения права и усилив гражданско-правовое регулирование оснований прекращения права водопользования. В статье 60 устанавливались основания для прекращения права пользования водным фондом, которые делились на три группы. В случаях прекращения права пользования водным объектом не по вине водопользователя: смерть водопользователя-гражданина, реорганизация водопользователя – юридического лица, – принадлежащие им права пользования водными объектами переходили к другим лицам в порядке правопреемства. Реорганизация юридического лица подпадала под переход прав пользования водными объектами. В основе принудительного прекращения права пользования водными объектами лежали различные причины. Это и вина водопользователя в случаях несоблюдения им условий и требований, установленных в лицензии на водопользование и договоре пользования водными объектами, и дефицит водных ресурсов в случаях неиспользования в течение года водных объектов, предна-

значенных для водоснабжения, при ограниченности водных ресурсов, и др. Существовало и регулирование прекращения особого пользования водными объектами, предоставленными для обеспечения нужд обороны, федеральных энергетических систем, федерального транспорта, а также для иных государственных и муниципальных нужд.

Для принудительного прекращения права пользования водными объектами предусматривалась особая мера – предупреждение водопользователя о допущенных им нарушениях водного законодательства и устранении их в установленные сроки. Прекращение прав пользования водными объектами, предоставленными в особое пользование, производилось на основании решения федерального Правительства или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которое являлось основанием для аннулирования лицензии на водопользование и расторжения договора пользования водным объектом.

4. Значение статьи. Прежде всего, в соответствии со статьей 10 ВК РФ установлен *приоритет* норм гражданского законодательства в отношении прекращения права пользования водными объектами. В части 1 комментируемой статьи предусмотрено, что право пользования поверхностными водными объектами прекращается по основаниям и в порядке, которые установлены гражданским законодательством и настоящим Кодексом. Прекращение водных прав возможно применительно как к водному объекту, находящемуся в частной собственности (пруды и обводненные карьеры), так и по отношению к водным ресурсам, например, в случае неиспользования водного объекта в установленный договором водопользованиями или решением о предоставлении водного объекта в пользование сроки. Прекращение может осуществляться при необходимости использования водных объектов для государственных или муниципальных нужд; а также в целях перераспределения водных ресурсов или при реализации юридической ответственности за водное правонарушение.

5. Классификация оснований прекращения водных прав. Их можно разделить на две группы: общие и специальные. К *общим* относятся смерть физического лица, истечение срока договора водопользования при не продлении его на новый срок, реорганизация, ликвидация, прекращение деятельности, ликвидация юридического лица, необходимость использования водных объектов для государственных или муниципальных нужд, нецелевое использование, использование водного объекта с нарушением водного законодательства, отчуждение земельного участка с расположенным на нем прудом или обводненным карьером, уничтожения водного объекта (пруда или обводненного карьера), обращение на него взыскания, реквизиция, конфискация, банкротство, национализация. *Специальными* признаются: неиспользование водного объекта в установленный договором водопользованиями или решением о предоставлении водного объекта в пользование сроки, выморочность, систематическая неуплата водного налога.

По иному критерию, т.е. по правомерности, основания прекращения водных прав можно подразделять на основания *прекращения в результате правомерных* (истечение срока сделки) или *неправомерных* действий (нецелевое использование водного объекта). В зависимости от субъективного признака

(волеизъявления) прекращение прав можно делить на *добровольное* и *принудительное*. Добровольное прекращение водных прав может последовать в случае совершения сделок с земельными участками и расположенными на них водными объектами, договорами водопользования. Принудительное прекращение — в случаях возникновения необходимости для использования их для государственных либо муниципальных нужд, обращения взыскания на земельный участок с расположенным на нем водным объектом, реквизиции, конфискации, принудительного прекращения субъекта права, совершения специального водного правонарушения.

Классификация оснований прекращения водных прав может производиться в зависимости от того, прекращаются ли права в связи с совершением действия, наступления события либо истечения срока. Прекращение водных прав в результате *совершения действий* подразделено в зависимости от того, связаны ли эти действия с *нарушением водного законодательства либо не связаны*. Случаи прекращения водных прав в результате действий, не связанных с нарушением водного законодательства, дополнительно разграничены в зависимости от формального основания прекращения — решения субъекта права (сделки), постановления государственного административного органа либо органа местного самоуправления, решения суда.

6. Специальные ситуации. Водные права прекращаются в случае смерти субъекта водного права. В настоящее время смерть в качестве право-прекращающего факта вытекает из раздела 5 «Наследственное право» ГК РФ, так как смерть является условием открытия наследства (ст. 1113) и перехода прав в порядке наследования (ст. 1110), что влечет прекращение водных прав. Следовательно, водные права субъекта могут быть прекращены из установления юридических фактов, связанных с фиксацией прекращения существования (смерть, регистрация смерти) носителя водных прав. Указанные факты устанавливаются в порядке особого производства (подразд. 4 разд. 2 ГПК РФ) судом общей юрисдикции при отсутствии спора о праве (гл. 27 ГПК РФ); иначе они устанавливаются в рамках искового производства, а также в случае невозможности подтвердить юридический факт — во внесудебном порядке из-за невозможности получения надлежащих документов либо их восстановления (гл. 28 ГПК РФ).

Если же доказательств смерти не имеется, то при отсутствии спора о водных правах таковой спор может быть прекращен на основании решения суда общей юрисдикции в порядке особого производства об объявлении умершим (гл. 30 ГПК РФ). Решение суда будет основанием для регистрации факта смерти и соответствующего дальнейшего прекращения водных прав. В случае спора о праве указанный факт устанавливается в рамках искового производства.

7. Особый порядок прекращения права пользования водными объектами. Он установлен применительно к пользованию подземными водными объектами законодательством о недрах. В соответствии со статьей 20 Закона Российской Федерации «О недрах» право пользования недрами прекращается: 1) по истечении установленного в лицензии срока ее действия; 2) при отказе владельца лицензии от права пользования недрами; 3) при возникновении определенного условия (если оно зафиксировано в лицензии), с наступлением которого прекращается право пользования недрами; 4) в случае пере-

оформления лицензии с нарушением условий, предусмотренных статьями 17.1 указанного Закона. Право пользования недрами может быть *досрочно* прекращено, приостановлено или ограничено органами, предоставившими лицензию, в случаях: 1) возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недр; 2) нарушения пользователем недр существенных условий лицензии; 3) систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами; 4) возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и другие); 5) если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах; 6) ликвидации предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование; 7) по инициативе владельца лицензии; 8) непредставления пользователем недр отчетности, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах; 9) по инициативе недропользователя по его заявлению. Все перечисленные обстоятельства распространяются на прекращение прав пользования *подземными водными объектами*.

При несогласии пользователя недр с решением о прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами он может обжаловать его в административном или судебном порядке.

При пользовании недрами в соответствии с соглашением о разделе продукции право пользования недрами может быть прекращено, приостановлено или ограничено на условиях и в порядке, которые предусмотрены указанным соглашением.

8. Основания прекращения. Водные права субъекта могут быть прекращены на основании *судебного решения*, устанавливающего юридические (правопрекращающие) факты в связи с нецелевым использованием водного объекта, использование водного объекта с нарушением российского законодательства, неиспользование водного объекта в установленные договором водопользования или решением о предоставлении водного объекта в пользование. Причем означенные факты устанавливаются судом только после вынесения предупреждения исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления.

Между тем в отличие от Водного кодекса 1995 г. сроки неиспользования водных объектов в новом Кодексе не указываются. Особым юридическим фактом, влекущим прекращение водных прав пользования субъекта, является истечение срока действия права. Срок в ряду юридических событий занимает особое место, поскольку является категорией временного порядка, периодом, который учитывается в ее нормальном течении, непрерывном, постоянном и однородно текущем, чем он отличается от юридических событий. Сроки выделяются в особую категорию юридических фактов, поскольку, с одной стороны, они могут быть определены волею людей, а с другой — возникают, длятся и истекают независимо от них — такой особенности не имеется ни у одного юридического события.

8. Срок действия права пользования водным объектом. Он является диспозитивным в полном объеме, поскольку определяется волей сторон (ст. 610, 689 ГК РФ), хотя закон и допускает установление предельных сро-

ков пользования водными объектами — 20 лет. Срок, определенный годами, месяцами, неделями, днями, часами, истекает в соответствующий час последнего дня последней недели последнего месяца последнего года срока соответственно (ст. 192 ГК РФ). Договор, заключенный на срок, превышающий установленный 20-летний срок, считается заключенным на срок, равный предельному сроку договора.

9. Иные основания принудительного прекращения водных прав.

В случае необходимости использования водных объектов для государственных и муниципальных нужд принимается решение государственных органов и органов местного самоуправления. Принудительное прекращение водных прав субъектов в случае необходимости их использования для государственных или муниципальных нужд базируется на властных полномочиях государства, муниципального образования и должно преследовать коллективные интересы, общепользующую цель. При этом мотивом такого решения являются не чрезвычайные обстоятельства, а *интересы развития территории*. Поэтому цель, ради которой производится прекращение, как правило, предусматривается планами, программами и т.д.

Требование о прекращении пользования водным объектом вправе принимать органы государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органы местного самоуправления в пределах их компетенции. Если прекращение права пользования водным объектом осуществляется для нужд регионального или местного значения, то решение принимается органом государственной власти субъектов Российской Федерации и самоуправления соответственно.

Перечень случаев, предусмотренный статьей 10, является исчерпывающим и может быть расширен только федеральным законом. Органы государственной власти субъектов Федерации не имеют права устанавливать случаи прекращения водопользования для государственных или муниципальных нужд. Право водопользования не может быть прекращено для муниципальных нужд, если оно подлежит прекращению для нужд государственных.

9. Прекращение водных прав на основании судебных решений.

Одним из самых распространенных оснований принудительного прекращения водных прав является группа юридических фактов, устанавливаемых решением суда в силу обстоятельств, как связанных, так и не связанных с совершением нарушений российского законодательства. Статья 10 ВК РФ определяет основания принудительного прекращения права пользования водными объектами по решению суда. Это:

- 1) нецелевое использование водного объекта;
- 2) использование водного объекта с нарушением законодательства;
- 3) неиспользование водного объекта в установленные договором водопользования или решением о предоставлении водного объекта в пользование сроки.

Основания прекращения права пользования водным объектом можно разделить на несколько групп (см. комментарий к ст. 53). Указанные факты устанавливает арбитражный суд, если в деле юридические лица или граждане-предприниматели, учредители (ст. 27 АПК РФ), или суд общей юрисдикции, если дело затрагивает интересы физических лиц (ст. 22 ГПК РФ). Достаточно распространенным случаем признания договора водопользования

или решения о предоставлении водного объекта в пользование недействительными является несоблюдение предъявляемых к действительности сделок требований российского законодательства об охране окружающей среды, использование водного объекта в сроки, определенные договором или решением.

Кроме того, по заявлению органа местного самоуправления право собственности на землю и расположенным на нем прудом или обводненным карьером, принадлежащим на праве частной собственности физическому или юридическому лицу и иным субъектам права, может быть прекращено в порядке главы 33 ГК РФ в связи с признанием земельного участка бесхозным в случае, если сведения о собственнике участка отсутствуют или он отказался от прав на участок (ст. 291 ГК РФ). Прекращение права собственности в данном случае возможно лишь в пользу муниципального образования. При этом муниципальный орган должен выдержать годичный срок при обращении в суд за признанием земельного участка бесхозным (ст. 225 ГК РФ).

Все прекращения водных прав, связанные с решением суда, подлежат регистрации в специально уполномоченных органах, ведущих водный реестр, и с момента регистрации считаются прекращенными.

10. Прекращение водных прав на использование водного объекта с нарушением законодательства. Право пользования водным объектом может быть принудительно прекращено в случае нецелевого использования его по назначению, т.е. грубого нарушения правил рационального использования водных объектов.

При нецелевом использовании водного объекта уполномоченный орган государственной власти или местного самоуправления принимает заблаговременно соответствующее решение и предупреждает пользователя о необходимости устранения нарушения (ст. 286 ГК РФ). При отсутствии письменного согласия на предупреждение уполномоченный орган предъявляет иск в суд о принудительном прекращении права пользования. Исключение составляют случаи, когда принудительное прекращение происходит в случаях возникновения необходимости водных объектов для использования для государственных и муниципальных нужд (см. ч. 4).

Прекращение судом права пользования водным объектом в случае ненадлежащего использования водного объекта и нецелевого его использования возможно, если пользователь не устранил факта ненадлежащего его использования.

После вступления в силу решения суда о прекращении права водопользования данный факт подлежит регистрации в органе регистрации прав водопользования, который и направляет заявление о государственной регистрации прекращения права на водопользование. При прекращении права пользования водным объектом водопользователь обязан: 1) прекратить в установленный срок использование водного объекта; 2) обеспечить консервацию или ликвидацию гидротехнических и иных сооружений, расположенных на водных объектах, осуществить природоохранные мероприятия, связанные с прекращением использования водного объекта.

Глава 5

ВОДОПОЛЬЗОВАНИЕ

ВВОДНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

1. **Вопросы для изучения.** Данная глава наряду с главой 6 составляет основную, ведущую часть правового регулирования водных отношений и имеет наибольшее значение для водопользователей, управленцев, лиц, контролирующих правопорядок и законность деятельности по использованию водных объектов. Поэтому освоению содержащихся в ней предписаний следует уделять самое пристальное внимание в первую очередь таким вопросам, как:

- понятие, виды и цели водопользования;
- права и обязанности субъектов водопользования;
- содержание особых требований (например, антимонопольных), ограничений и запретов при осуществлении водопользования;
- порядок и основания приостановления права водопользования;
- классификация и содержание основных и специальных требований к использованию водных объектов.

2. **Общий обзор главы.** Она включает 18 статей, последовательно регламентирующих цели, порядок, требования и отдельные правила использования водных объектов самыми разными субъектами водных отношений, водопользователями.

Глава открывается статьей 37 о целях водопользования, а в статье 38 определяются его виды, здесь же проводится классификация водопользования по его субъектам (совместное/обособленное), по способу использования водных объектов (с забором воды при условии ее возврата в водные объекты и без такового, без забора воды). В статье 39 устанавливаются права собственников водных объектов и водопользователей на самостоятельность деятельности, на осуществление строительства гидротехнических сооружений и т.п. (причем список открытый, так как в пункте 3 ч. 1 указано на иные права), а также их обязанности, в том числе информационного характера, профилактического — по предупреждению нарушений, по охране водных объектов от загрязнения, по принятию мер для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и др. (этот список также открытый, поскольку в пункте 6 ч. 2 предписывается выполнять иные обязанности, предусмотренные Водным кодексом, и обязанности, определенные федеральным законодательством).

В статье 40 вводится специальный запрет монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции водопользователей (см. также Федеральный закон от 26 июля 2006 г. «О защите конкуренции») и запрет принятия нормативных правовых актов, иных документов и решений, совершения юридически значимых действий, потенциально могущих привести к недопущению, ог-

раниченно или устранению конкуренции. В части 3 данной статьи содержится отсылочная норма (о контроле) к антимонопольному законодательству России.

Статья 41 тесно связана с законодательством об административных правонарушениях, формула основания приостановления или ограничения водопользования (список открытый: в пункте 4 ч. 1 указывается на иные предусмотренные федеральным законодательством случаи).

Остальные статьи комментируемой главы представляют собой единый комплекс формул, регулирующих использование водных объектов в самых разных целях, разными субъектами с учетом различных условий. При этом основные, т.е. наиболее общие, требования определены в статье 42. Они сводятся к:

- а) охране как самих водных объектов, так и водных биоресурсов, других объектов животного и растительного мира;
- б) защите прав третьих лиц путем недопущения изменений водного режима;
- в) приоритету сохранения естественного происхождения водоемов и водотоков при осуществлении работ по их обустройству или изменению.

Последующие статьи комментируемой главы сильно различаются по объему и степени детализации содержащихся в них правовых предписаний. Некоторые, например статья 45, подробно регулируют использование водохранилищ, некоторые, например статья 54, содержат самые общие, в основном отсылочные, нормы – об использовании водных объектов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России.

3. Основные понятия. Центральным для данной главы является понятие «использование». Кратко оно определяется в пункте 14 ст. 1 ВК РФ, но фактически восполняется всеми статьями комментируемой главы. Дополнительными понятиями, также раскрываемыми в упомянутой статье 1, являются понятия дренажных вод, водопользователей и т.д. При этом в главе часто употребляются и другие термины, имеющие либо общеправовое, либо гражданско-правовое, либо эколого-правовое или иное происхождение (и, конечно, определяемые в соответствующих актах смежного с водным законодательства или в доктрине российского права). Это термины «совместность», «приостановление», «ограничение», «проектирование», «размещение», «рекреация», «сплав леса», и т.п.

Глава насыщена специальной терминологией, характеризующей отдельные виды деятельности и их объекты: «водонапорные сооружения», «водохранилища», «рыболовство», «объекты охоты» и иными, перечисление которых займет слишком много места. Это означает, что освоение понятий и пользование ими при применении предписаний главы 5 требуют обращения к актам смежного и, надо признать, разнообразного законодательства.

4. Связь предписаний главы с иными нормами Водного кодекса. Она очевидна. Во-первых, такая связь прослеживается по понятийному аппарату данного акта (и не только с главой 1 «Общие положения», но и с теми терминами, которые раскрывают понятия права собственности и права водопользования, их субъектов и т.п.). Во-вторых, использование водных объектов предполагает их охрану, а соответственно, любая норма главы 5 корреспондирует статьям главы 6 «Охрана водных объектов» и главы 7 об ответственности и возмещении вреда. В-третьих, деятельность по использованию

водных объектов является подконтрольной, поднадзорной и должна соответствовать ряду требований, в том числе фиксироваться, оформляться по определенным показателям, а соответствующая информация о ней — передаваться уполномоченным лицам и использоваться в целях охраны водных ресурсов/объектов.

Таким образом, еще раз отметим, что комментируемая глава относится по своему содержанию, целям и кругу регулируемых отношений к основным частям водного законодательства России.

5. Проблемные ситуации и трудности применения. В основном они возникают из-за абстрактности и отсылочности предписаний комментируемой главы, из-за необходимости учитывать при их реализации на практике требования других отраслей права и, соответственно, их толкования доктриной. Во многих случаях нормы статей об использовании водных объектов нечетко обозначают адресатов правовых предписаний. Зачастую трудности возникают в связи с наличием открытых, а не закрытых перечней ограничений, запретов и специальных условий. Это требует дополнительных усилий и затрат времени практическими работниками на поиск и анализ нормативных правовых актов, конкретизирующих положения главы 5 ВК РФ. Но главное, в ней даны общие ориентиры по целям, видам, формам и объектам использования водных ресурсов. Непростой задачей для правоприменителя является освоение и надлежащая реализация содержащихся в главе правовых норм.

Статья 37. Цели водопользования

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 древесины и иных предусмотренных настоящим Кодексом целей.

1. Общая характеристика статьи. Статья состоит из одной нормы, в которой последовательно определяются цели водопользования.

Комментируемая статья соотносится со статьей 3 Кодекса, устанавливающей основные принципы водного законодательства, к числу которых относится указанное в части 4 целевое использование водных объектов. Водные объекты могут использоваться для одной или нескольких целей. Законодатель не перечисляет в статье все цели водопользования, оставляя их для обозначения в самом содержании Водного кодекса. Перечень целей не является закрытым.

2. Цели и значение статьи. Она предназначена для установления и обеспечения принципа целевого использования водных объектов. Значение статьи 37 определяется тем, что она корреспондирует с частью 5 ст. 3 ВК РФ, определяющей приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования. Предоставление водных объектов в пользование для иных целей допускается только при наличии достаточных водных ресурсов. Таким образом, целевое водопользование продолжает традицию водного законодательства в установлении приоритета для обеспечения первостепенной потребности людей в питьевой воде, в воде для хозяйственно-бытовых, в том числе санитарно-гигиенических, нужд. Не случайно при перечислении целей в новом Водном ко-

дексе на первое место поставлена цель питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Одной из важных целей указанной статьи является установление 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, санитарно-эпидемиологического законодательства и законодательства о недрах.

Целевое использование водных объектов как принцип водного законодательства не следует смешивать с процессами целеполагания и требованиями установления целевых показателей, хотя определенную связь здесь иногда можно проследить.

О целях иной по своему характеру деятельности (информационной, контрольно-надзорной), но все же в определенной степени связанных с целями водопользования, речь идет в части 2 ст. 30 о государственном мониторинге водных объектов (см. комментарий к этой статье), в части 3 ст. 31 о государственном водном реестре (см. комментарий к ней), в части 1 ст. 32, где указано, что для разработки схем комплексного использования и охраны водных объектов осуществляется гидрографическое районирование территории Российской Федерации; сами же схемы разрабатываются для достижения определенных целей (ч. 2 ст. 33), и в то же время они 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 статье 33 (п. 6 ч. 3) говорится и о целевых показателях уменьшения негативных последствий наводнений и других видов негативного воздействия.

Из сказанного следует, что принцип целевого использования широко реализуется в нормах данного Кодекса. Подчеркнем, что это явствует не только из содержания предписаний, которые гарантируют либо воплощают данный принцип, но даже из юридико-технического оформления многих статей главы 5 Кодекса, которые носят названия, обозначающие именно цели использования водных объектов (ст. 43–53).

3. Содержание статьи. Статья 37 практически является основой многих статей, определяющих целевое назначение использования и охраны водных объектов и их водных ресурсов.

Во-первых, целевое водопользование играет важную роль в возникновении и прекращении права водопользования.

При этом именно на основе статьи 37 в статье 9 и главе 3 ВК РФ установлены основы целевого назначения, построенные на различных основаниях:

а) по способу пользования для 1) забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов; 2) использования акватории водных объектов, в том числе для рекреационных целей; 3) 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.

Важное значение приобретают цели водопользования при прекращении права водопользования. В соответствии с частью 3 ст. 10 ВК РФ основанием принудительного прекращения права пользования водным объектом по решению суда признается нецелевое использование водного объекта.

Целевое назначение использования водных объектов является основой содержания договоров водопользования. В соответствии со статьей 13 (ч.1) 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 частью 1 ст. 11 комментируемого 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 Российской Федерации, а также в случае, если имеется несколько претендентов на право заключения такого договора.

На основе целей построена и система выдачи разрешений на водопользование. В соответствии со статьей 21 ВК РФ предоставление водного объекта, находящегося в федеральной собственности, в пользование для обеспечения обороны страны и безопасности государства осуществляется на основании решения федерального Правительства. В иных случаях, кроме предусмотренных частью 1 рассматриваемой статьи, предоставление водных объектов в пользование осуществляется на основании решений исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, предусмотренных частью 4 ст. 11 Кодекса.

В соответствии со статьей 22 ВК РФ решение о предоставлении водного объекта в пользование должно содержать указание на цель, виды и условия использования водного объекта или его части (в том числе объем допустимого забора (изъятия) водных ресурсов) в случаях, предусмотренных частью 2 ст. 11 ВК РФ.

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

И наконец, статья 37 является основополагающей для других, детализирующих ее статей Водного кодекса, например статей 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54.

4. Сфера действия и адресаты статьи. Нормы, содержащиеся в комментируемой статье, имеют чрезвычайно широкую сферу действия. Законодатель не перечислил все цели водопользования, раскрыв их в содержании других норм Кодекса. Это в соответствии с частью 2 ст. 11 ВК РФ использование водных объектов для обеспечения обороны страны и безопасности государства; сброса сточных вод и (или) дренажных вод; размещения причалов, судоподъемных и судоремонтных сооружений; размещения стационарных и (или) плавучих платформ и искусственных островов; размещения и строи-

тельства гидротехнических сооружений (в том числе мелпоративных систем), мостов, подводных и подземных переходов, а также трубопроводов, подводных линий связи, других линейных объектов, подводных коммуникаций; разведки и добычи полезных ископаемых; проведения дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов; подъема затонувших судов; сплава древесины в плотках и с применением кошелей; забора (изъятия) водных ресурсов для орошения земель сельскохозяйственного назначения (в том числе лугов и пастбищ); организованного отдыха детей, а также организованного отдыха ветеранов, граждан пожилого возраста, инвалидов. В соответствии с частью 3 ст. 11 водные объекты используются для судоходства (в том числе морского судоходства), плавания маломерных судов; осуществления разового вылета, разовой посадки воздушных судов; забора (изъятия) из подземного водного объекта водных ресурсов, в том числе водных ресурсов, содержащих полезные ископаемые и (или) являющихся природными лечебными ресурсами, а также термальных вод; забора (изъятия) водных ресурсов в целях обеспечения пожарной безопасности, а также предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий; забора (изъятия) водных ресурсов для санитарных, экологических и (или) судоходных понусков (сбросов воды); забора (изъятия) водных ресурсов судами в целях обеспечения работы судовых механизмов, устройств и технических средств; воспроизводства водных биологических ресурсов; проведения государственного мониторинга водных объектов и других природных ресурсов; проведения геологического изучения, а также геофизических, геодезических, картографических, топографических, гидрографических, водолазных работ; рыбоводства, рыбоводства, охоты; осуществления традиционного природопользования в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации; санитарного, карантинного и другого контроля; охраны окружающей среды, в том числе водных объектов; научных, учебных целей; разведки и добычи полезных ископаемых, размещения и строительства трубопроводов, дорог и линий электропередачи на болотах, за исключением болот, отнесенных к водно-болотным угодьям, а также болот, расположенных в поймах рек; полива садовых, огородных, дачных земельных участков, ведения личного подсобного хозяйства, а также водопоя, проведения работ по уходу за сельскохозяйственными животными; купания и удовлетворения иных личных и бытовых нужд граждан в соответствии со статьей 6 настоящего Кодекса.

Адресатами статьи, таким образом, в первую очередь являются потребители, но также другие лица и работники органов и организаций, в чьи обязанности входит управление различными системами, связанными с использованием водных объектов и их водных ресурсов, контролем и надзором за соблюдением экологического санитарно-эпидемиологического, водного и иного законодательства.

5. Смежное правовое регулирование. По существу, большая часть норм комментируемой статьи является отсылочными к иным отраслям российского законодательства. Поэтому на практике при ее применении необходимо предпринимать достаточно большие усилия на поиск и изучение этого законодательства. Иначе возможны ошибки правоприменения.

Статья 38. Виды водопользования

1. Исходя из условий предоставления водных объектов в пользование водопользование подразделяется на:

- 1) совместное водопользование;
- 2) обособленное водопользование.

2. Обособленное водопользование может осуществляться на водных объектах или их частях, находящихся в собственности физических лиц, юридических лиц, водных объектах или их частях, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных для обеспечения обороны страны и безопасности государства, иных государственных или муниципальных нужд, обеспечение которых исключает использование водных объектов или их частей другими физическими лицами, юридическими лицами, а также для осуществления рыболовства.

3. По способу использования водных объектов водопользование подразделяется на:

- 1) водопользование с забором (изъятием) водных ресурсов из водных объектов при условии возврата воды в водные объекты;
- 2) водопользование с забором (изъятием) водных ресурсов из водных объектов без возврата воды в водные объекты;
- 3) водопользование без забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов.

1. **Общий обзор статьи.** Она состоит из трех частей, две из которых дополнительно разбиты на пункты. В первой части установлены два вида водопользования, во второй определены объекты обособленного водопользования, в третьей установлена классификация водопользования по показателю способа его осуществления.

2. **История развития нормы.** Исторически в водном законодательстве складывались различные классификации видов водопользования. В соответствии с Водным кодексом РСФСР 1972 г. существовало несколько способов классификации видов водопользования, которые исходили из следующих признаков: по основному целевому назначению пользования водами, по способу осуществления водопользования, по техническим условиям водопользования, по условиям предоставления водных объектов в пользование, по основаниям возникновения права водопользования. В соответствии со статьей 21 ВК РСФСР водные объекты предоставлялись в пользование при соблюдении предусмотренных законом требований и условий для удовлетворения питьевых, бытовых, лечебных, курортных, оздоровительных и иных нужд населения, сельскохозяйственных, промышленных, энергетических, транспортных, рыбохозяйственных и иных государственных и общественных надобностей. Водные объекты предоставлялись в пользование для одной или нескольких целей.

Использование водных объектов для сброса сточных вод допускалось лишь в особых случаях и при соблюдении специальных требований и условий. По способу пользования водами водопользование подразделялось на *три группы*: путем добычи воды из источника, путем использования водного объекта для сброса в него сточных вод или других веществ, путем использования водного объекта как сферы производственной или культурно-оздоровительной деятельности без забора и сброса вод. В первую группу входили все случаи

производственного или бытового водоснабжения независимо от конструкций водозаборных сооружений, вида источника водоснабжения. Во вторую — все случаи сброса сточных вод, а в третью группу входили случаи пользования водными объектами в качестве водного пути, места обитания рыбы, источника гидроэнергии.

Статья 22 ВК РСФСР различала общее водопользование, осуществляемое без применения сооружений или технических устройств, влияющих на состояние вод, и специальное водопользование, осуществляемое с применением таких сооружений или устройств, а также специальное водопользование, к которому в отдельных случаях могло быть также отнесено пользование водными объектами без применения сооружений или технических устройств, но оказывающее влияние на состояние вод. Перечень видов специального водопользования устанавливался органами по регулированию использования и охране вод. По условиям предоставления водных объектов различалось совместное и обособленное водопользование (ст. 33 ВК РСФСР).

В соответствии со статьей 24 ВК РСФСР различалось первичное и вторичное водопользование предприятия, организации и учреждения, которым водные объекты предоставлены в обособленное пользование, т.е. первичные водопользователи были вправе разрешать другим предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам вторичное водопользование по согласованию с органами по регулированию использования и охране вод. В разрешениях на вторичное водопользование указывались цели и основные условия пользования водными объектами. В необходимых случаях условия вторичного водопользования, взаимные права и обязанности сторон оформлялись договором между первичным и вторичным водопользователями.

Необходимо отметить прогрессивный характер классификации видов водопользования, поскольку она предоставляла возможность комбинировать отдельные виды водопользования, принимая во внимание многообразие различных ситуаций.

Водный кодекс 1995 г. не учел ранее существовавший опыт и установил иные классификации видов водопользования, основанные на гражданско-правовом видении водных отношений, нередко механически перенеся условия, указанные в Гражданском кодексе, на водные отношения. В соответствии со статьей 41 ВК РФ 1995 г. были определены права на водные объекты лиц, не являющихся их собственниками, а именно: право краткосрочного пользования; право ограниченного пользования (водный сервитут). Новеллой Кодекса 1995 г. стало установление в статье 43 права ограниченного пользования водным объектом (водный сервитут), которое выступало в формах публичного и частного водных сервитутов. Общие положения о сервитутах, предусмотренные гражданским законодательством, применялись к водным сервитутам в той мере, в какой они не противоречили требованиям Водного кодекса 1995 г. Водный сервитут означал право ограниченного пользования водным объектом. При публичном водном сервитуте одной из сторон является собственник водного объекта, а другой — неограниченный круг лиц, не являющихся собственниками, но осуществляющими право общего водопользования. Субъектами частного водного сервитута могли быть только водопользователи. Как правило, сервитут должен был быть установлен для обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок (водный объект), прокладки и эксплуата-

ции линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации, а также других нужд собственника недвижимого имущества (водопользователя), которые не могли быть обеспечены без установления сервитута. Публичные и частные водные сервитуты могли быть установлены в целях забора воды без применения сооружений, технических средств и устройств; водопоя и прогона скота; использования водных объектов в качестве водных путей для паромов, лодок и других маломерных плавательных средств. В соответствии со статьей 21 ВК РФ 1995 г. устанавливался порядок пользования водными объектами *особого пользования* — для ограниченного круга лиц.

Новый Водный кодекс учел многие достоинства и недостатки предшествующего законодательства. В нем отсутствуют институты — общее и специальное водопользование, первичное и вторичное. Вместе с тем сохранена позиция Водного кодекса РСФСР о совместном и обособленном водопользовании: часть 1 ст. 10 ВК РФ предусматривает, что в зависимости от условий предоставления водных объектов в пользование водопользование подразделяется на совместное и обособленное водопользование. Изменилось содержание обособленного водопользования предназначенного для решения важных государственных и муниципальных нужд, обороны и безопасности страны. Была модернизирована и классификация, введенная еще Водным кодексом РСФСР 1972 г.

Статья 39. Права и обязанности собственников водных объектов, водопользователей при использовании водных объектов

1. Собственники водных объектов, водопользователи при использовании водных объектов имеют право:

- 1) самостоятельно осуществлять использование водных объектов;
- 2) осуществлять строительство гидротехнических и иных сооружений на водных объектах;
- 3) пользоваться иными предусмотренными настоящим Кодексом, другими федеральными законами правами.

2. Собственники водных объектов, водопользователи при использовании водных объектов обязаны:

- 1) не допускать нарушение прав других собственников водных объектов, водопользователей, а также причинение вреда окружающей среде;
- 2) содержать в исправном состоянии эксплуатируемые ими очистные сооружения и расположенные на водных объектах гидротехнические и иные сооружения;
- 3) информировать уполномоченные исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления об авариях и иных чрезвычайных ситуациях на водных объектах;
- 4) своевременно осуществлять мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на водных объектах;
- 5) вести в установленном порядке учет объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных вод и (или) дренажных вод, их качества, регулярные наблюдения за водными объектами и их водоохранными зонами, а также бесплатно и в установленные сроки представлять результаты такого учета и таких регулярных наблюдений в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти;
- 6) выполнять иные предусмотренные настоящим Кодексом, другими федеральными законами обязанности.

ции линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации, а также других нужд собственника недвижимого имущества (водопользователя), которые не могли быть обеспечены без установления сервитута. Публичные и частные водные сервитуты могли быть установлены в целях забора воды без применения сооружений, технических средств и устройств; водопоя и прогона скота; использования водных объектов в качестве водных путей для паромов, лодок и других маломерных плавательных средств. В соответствии со статьей 21 ВК РФ 1995 г. устанавливался порядок пользования водными объектами *особого пользования* – для ограниченного круга лиц.

Новый Водный кодекс учел многие достоинства и недостатки предшествующего законодательства. В нем отсутствуют институты – общее и специальное водопользование, первичное и вторичное. Вместе с тем сохранена позиция Водного кодекса РСФСР о совместном и обособленном водопользовании: часть 1 ст. 10 ВК РФ предусматривает, что в зависимости от условий предоставления водных объектов в пользование водопользование подразделяется на совместное и обособленное водопользование. Изменилось содержание обособленного водопользования предназначенного для решения важных государственных и муниципальных нужд, обороны и безопасности страны. Была модернизирована и классификация, введенная еще Водным кодексом РСФСР 1972 г.

Статья 39. Права и обязанности собственников водных объектов, водопользователей при использовании водных объектов

1. Собственники водных объектов, водопользователи при использовании водных объектов имеют право:

- 1) самостоятельно осуществлять использование водных объектов;
- 2) осуществлять строительство гидротехнических и иных сооружений на водных объектах;
- 3) пользоваться иными предусмотренными настоящим Кодексом, другими федеральными законами правами.

2. Собственники водных объектов, водопользователи при использовании водных объектов обязаны:

- 1) не допускать нарушения прав других собственников водных объектов, водопользователей, а также причинение вреда окружающей среде;
- 2) содержать в исправном состоянии эксплуатируемые ими очистные сооружения и расположенные на водных объектах гидротехнические и иные сооружения;
- 3) информировать уполномоченные исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления об авариях и иных чрезвычайных ситуациях на водных объектах;
- 4) своевременно осуществлять мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на водных объектах;
- 5) вести в установленном порядке учет объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных вод и (или) дренажных вод, их качества, регулярные наблюдения за водными объектами и их водоохранными зонами, а также бесплатно и в установленные сроки представлять результаты такого учета и таких регулярных наблюдений в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти;
- 6) выполнять иные предусмотренные настоящим Кодексом, другими федеральными законами обязанности.

1. **Общий обзор статьи.** В ней установлены права (ч. 1) и обязанности (ч. 2) определенного круга субъектов при использовании ими водных объектов. Предусмотрены, соответственно, три их права, сформулированные максимально обобщенным образом, и шесть обязанностей, одни из которых носят конкретный характер, другие определены в общем виде.

2. **Адресаты статьи.** Они названы в ее тексте и названии. Но кроме них, предписания статьи 39 ВК РФ, безусловно, предназначены для контрольно-надзорных органов и судей.

3. **Сфера действия и цели статьи.** Содержащиеся в ней нормы затрагивают интересы не только водопользователей и собственников водных объектов, но и граждан России, заинтересованных в соблюдении обязанностей указанными субъектами, в обеспечении рационального использования и охраны водных ресурсов страны.

Цели статьи очевидны — обеспечение законности и правопорядка при использовании водных объектов.

4. **Общие положения о собственниках водных объектов.** Они раскрываются в статье 8 ВК РФ (см. комментарий к ней). Понятие водопользователя приводится в статье 1 ВК РФ (см. комментарий к ней).

5. **История правового регулирования.** В отличие от Водного кодекса РСФСР 1972 г. и Водного кодекса 1995 г. законодатель не разделяет прав и обязанностей собственников в зависимости от статуса водопользователей.

6. **Право самостоятельного осуществления использования водных объектов.** Новый Водный кодекс устанавливает право собственников и водопользователей осуществлять самые различные виды деятельности, например строительство гидротехнических и иных сооружений на водных объектах. Самостоятельность при этом не означает самовольности, т.е. деятельности без заключения договора о водопользовании или без получения решения о предоставлении водного объекта в пользование, если это установлено водным законодательством Российской Федерации (см. комментарий к статьям главы 3). Печень прав является открытым (см. п. 3 ч. 1 комментируемой статьи).

7. **Круг обязанностей собственников водных объектов, водопользователей при использовании водных объектов.** Во-первых, не допущение нарушения прав других собственников водных объектов, водопользователей, а также причинения вреда окружающей среде. Это наиболее обобщенные формулировки (см. комментарий к ст. 68—69). Далее последовательно устанавливаются обязанности технического/технологического, информационного и иного рода, в том числе выражающиеся в необходимости содержания в исправном состоянии эксплуатируемых ими очистных сооружений, расположенных на водных объектах гидротехнических и иных сооружений; информировании уполномоченных исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления об авариях и иных чрезвычайных ситуациях на водных объектах; своевременного осуществления мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на водных объектах и т.д. Новый Водный кодекс продолжает развитие экологических обязанностей в сфере водных отношений, возлагаемых на водопользователей в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Общие экологические требования при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации предприятий, сооруже-

ний и иных объектов распространяются на граждан и юридических лиц, которые обязаны принимать эффективные меры по соблюдению технологического режима и выполнению требований по охране природы, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды. Они должны обеспечивать соблюдение установленных нормативов качества окружающей среды на основе соблюдения утвержденных технологий, внедрения экологически безопасных технологий и производств, надежной и эффективной работы очистных сооружений, установок и средств контроля, обезвреживания и утилизации отходов, проводят мероприятия по охране земель, недр, вод, лесов и иной растительности, животного мира, воспроизводству природных ресурсов. Экологическим законодательством установлена обязанность соблюдать правила производства, хранения, транспортировки и применения химических веществ, используемых в сельском хозяйстве в качестве средств защиты растений, стимуляторов роста, минеральных удобрений, в иных отраслях народного хозяйства, выполнять установленные нормативы их использования и принимать меры к предупреждению вредных последствий их применения для здоровья человека, окружающей среды, в том числе водных объектов. При охране водных объектов от воздействия производственных и бытовых отходов предприятия, учреждения, организации, граждане обязаны принимать эффективные меры по обезвреживанию, переработке, утилизации, складированию или захоронению производственных и бытовых отходов, соблюдать действующие экологические, санитарно-гигиенические и противоэпидемические нормы и правила. Складирование и захоронение отходов производится в местах, определяемых решением органов местного самоуправления по согласованию с федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды, санитарно-эпидемиологического надзора.

Значительная часть прав и обязанностей водопользователей устанавливается путем запрещения тех или иных действий и поступков соответствии с новым Водным кодексом.

Статья 41. Приостановление или ограничение водопользования

1. Водопользование может быть приостановлено или ограничено в случае:
 - 1) угрозы причинения вреда жизни или здоровью человека;
 - 2) возникновения радиационной аварии или иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера;
 - 3) причинения вреда окружающей среде;
 - 4) в иных предусмотренных федеральными законами случаях.
2. Приостановление водопользования в случаях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, осуществляется в судебном порядке. В иных случаях приостановление водопользования осуществляется исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления в пределах их компетенции в соответствии с федеральными законами.
3. Ограничение водопользования устанавливается нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления или решением суда.

1. *Общий обзор статьи.* Комментируемая статья состоит из трех частей и посвящена основаниям и порядку приостановления и ограничения водопользования. Первая определяет основания приостановления и ограничения права водопользования, вторая — процессуальный порядок приостановления и ограничения права водопользования. Третья часть содержит отсылочные нормы к статьям 24 — 27 настоящего Кодекса о полномочиях органов власти различных уровней.

2. *Развитие правовых предписаний и основные изменения правового регулирования.* Комментируемая статья по сравнению со статьей 63 ВК РФ 1995 г. значительно расширена за счет введения нового института — приостановления права пользования водными объектами. В соответствии со статьей 74 ВК РФ 1995 г. права могли быть ограничены в случаях, предусмотренных этим Кодексом и иными федеральными законами, в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, охраны здоровья населения, окружающей природной среды, историко-культурного наследия, прав и законных интересов других лиц.

Новым Водным кодексом вводится иной порядок приостановления. Введение ограничений и приостановлений направлено на закрепление устойчивости водопользования физических и юридических лиц, обеспечение постоянного характера водопользования. В комментируемой статье перечислены лишь общие ситуации приостановления или ограничения водопользования (ч. 1). Перечень оснований не закрытый, а отсылает к нормам административного и иного законодательства (ч. 2). Приостановление водопользования в случаях, предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях, осуществляется в судебном порядке, в иных случаях — исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления в пределах их компетенции в соответствии с федеральными законами. Ограничение водопользования устанавливается нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления или решением суда.

Статья 41 во многом продолжает регулирование по статье 37 ВК РСФСР 1972 г. об ограничении прав водопользователей при исключительном маловодье, аварийных ситуациях на водных объектах, угрозе возникновения эпидемий и эпизоотий, при осуществлении неотложных мер по предупреждению и ликвидации стихийных бедствий, вызванных вредным воздействием вод, также в целях охраны здоровья населения, в иных государственных интересах, а также в интересах других водопользователей. При этом не должны были ухудшаться условия пользования водными объектами для питьевых и бытовых нужд населения (ст. 102). Статья 63 ВК РФ 1995 г. предусматривала ограничение прав пользования водными объектами в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, охраны здоровья населения, окружающей природной среды, историко-культурного наследия, прав и законных интересов других лиц.

3. *Цели, адресаты и сфера применения.* Комментируемая статья направлена на то, чтобы четко установить различия в способах приостановле-

ния и ограничения права водопользования, а также основания и порядок осуществления приостановления и ограничения права водопользования.

Адресатами статьи являются, прежде всего, любые физические и юридические лица, осуществляющие право водопользования водными объектами, заключившие договоры водопользования или получившие разрешение на водопользование. Сфера применения предписаний ограничивается перечнем ситуаций: угрозы причинения вреда жизни или здоровью человека; возникновением радиационной аварии или иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера; причинением вреда окружающей среде; иными, но только предусмотренными федеральными законами (по ч. 1), а также случаями совершения административно наказуемых правонарушений (по ч. 2).

4. Связь статьи с иными нормами Водного кодекса. Отдельные статьи Кодекса также устанавливают некоторые особенности и ограничения водопользователей. Так, учитывая, что договором водопользования обязательно должен быть установлен объем забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта (см. комментарий к ст. 13) за забор (изъятие) водных ресурсов в объеме, превышающем установленный договором водопользования, водопользователь обязан уплатить штраф в пятикратном размере ставки платы за пользование водным объектом, установленной договором. Кроме того, в любом случае при эксплуатации водохозяйственной системы запрещается производить забор (изъятие) водных ресурсов из водного объекта в объеме, оказывающем негативное воздействие на водный объект (ст. 60). Статья 61 устанавливает водопользователей, использующих водные объекты для забора (изъятия) водных ресурсов, которые обязаны принимать меры по предотвращению попадания рыб и других водных биологических ресурсов в водозаборные сооружения и осуществлять мероприятия по предотвращению загрязнения грунтовых вод и подъема их уровня. Отдельная норма (см. комментарий ст. 6 ВК РФ) устанавливает запрет на забор (изъятие) водных ресурсов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения на водных объектах общего пользования. В случае нарушения указанных норм начинают действовать нормы статьи 41 о приостановлении и ограничении права водопользования.

5. Практические ситуации применения статьи 41 ВК РФ. При использовании акватории водных объектов, в том числе для рекреационных целей, на основании договора водопользования также возможно приостановление или ограничение водопользования. Статья 50, посвященная использованию водных объектов для рекреационных целей, устанавливает, кроме того, обязательность соблюдения правил использования водных объектов, устанавливаемых органами местного самоуправления в соответствии со статьей 4 ВК РФ, а также норм законодательства о градостроительной деятельности при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации зданий, строений, сооружений для рекреационных целей, в том числе для обустройства пляжей. В случае несоблюдения положений законодательства также применяются нормы о приостановлении и ограничении права водопользования.

В случаях использования водных объектов без забора (изъятия) водных ресурсов для целей производства электрической энергии основанием приостановления и ограничения права водопользования является требование об ис-

пользовании водного объекта с учетом интересов других водопользователей и с соблюдением требований рационального использования и охраны водных объектов (см. комментарий к ст. 46 ВК РФ).

Приостановление и ограничение водопользования возможны и в случаях, когда водный объект предоставляется в пользование на основании решения уполномоченного органа власти. К ним относятся: 1) водопользование для сброса сточных вод и (или) дренажных вод (ст. 44); 2) водопользование для разведки и добычи полезных ископаемых (ст. 52); 3) водопользование для сплава леса в плотках и с применением кошелей (ст. 48) и др.

Статья 42. Основные требования к использованию водных объектов

1. При проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации гидротехнических сооружений должны предусматриваться и своевременно осуществляться мероприятия по охране водных объектов, а также водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира.

2. При использовании водных объектов, входящих в водохозяйственные системы, не допускается изменение водного режима этих водных объектов, которое может привести к нарушению прав третьих лиц.

3. Работы по изменению или обустройству природного водоема или водотока проводятся при условии сохранения его естественного происхождения.

1. **Описание статьи.** Статья состоит из трех частей. Она значительно сокращена по сравнению со статьями Водного кодекса 1995 г., который выделял отдельно различные требования к использованию водных объектов.

2. **Цели, адресаты и сфера действия статьи.** Она предназначена для обеспечения охраны водных объектов в ходе производственной деятельности на самых разных ее этапах.

Адресатами предписаний, следовательно, являются лица, осуществляющие названные в тексте комментируемой статьи виды деятельности (действия) технологические процессы.

Сфера действия статьи масштабна, так как охватывает большую часть экономики (хозяйствования), связанной с использованием водных объектов и воздействием на них. В то же время она ограничена по предмету — гидротехническими сооружениями и водохозяйственными системами.

3. О понятии гидротехнических сооружений и водохозяйственных систем см. комментарий к статье 1.

О понятиях проектирования, размещения, строительства, ввода в эксплуатацию см. комментарий к статье 68.

4. **Определение мест строительства гидротехнических сооружений и водных систем.** Если эти объекты могут влиять на состояние водных объектов, при выборе мест строительства исходят из требований санитарно-эпидемиологического, земельного, экологического законодательства, по согласованию с органом государственного управления использованием и охраной водных объектов и др.

5. **При технико-экономическом обосновании проекта (ТЭО), проектировании** гидротехнических сооружений и водных систем, влияющих на состояние вод, должны учитываться уровень научно-технического про-

гресса, предельно допустимые нагрузки на водные объекты, предусматриваться надежные и эффективные меры предупреждения и устранения загрязнения вод вредными отходами, их обеззараживание и утилизация, внедрение ресурсосберегающих, малоотходных и безотходных технологий и производств, рациональное использование водных ресурсов.

ТЭО и проекты на строительство и реконструкцию, влияющие на состояние водных объектов, проходят государственную экспертизу на предпроектную и проектную документацию, государственную экологическую экспертизу, а при необходимости общественную экологическую экспертизу.

Государственная экспертиза предпроектной и проектной документации на строительство и реконструкцию гидротехнических сооружений и водных систем, влияющих на состояние вод, представляет собой проверку ее соответствия исходным данным, техническим условиям и требованиям нормативной документации по проектированию и строительству.

6. Строительство и реконструкция гидротехнических сооружений и водных систем. Могут производиться по утвержденным проектам, имеющим положительное заключение государственной предпроектной и проектной и государственной экологической экспертизы, в строгом соответствии с действующими санитарными, строительными нормами и правилами.

Строительство и реконструкция не разрешаются до утверждения проекта и отвода земельного участка в натуре.

Утвержденный проект или стоимость проектных работ не может быть изменена в ущерб требованиям экологической безопасности. Меры по охране водных объектов и окружающей среды должны приниматься в ходе строительных работ.

7. Эксплуатация гидротехнических сооружений и водных систем. Ранее в статье 106 ВК РФ 1995 г. предусматривалось, что граждане и юридические лица при эксплуатации хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние водных объектов, обязаны принимать меры, предотвращающие загрязнение, засорение и истощение водных объектов и вредное воздействие вод.

Ныне часть 2 ст. 42 не допускает при использовании водных объектов, входящих в водохозяйственные системы, **изменение водного режима** этих водных объектов, которое может привести к нарушению прав третьих лиц.

О понятии водного режима см. комментарий к статье 1.

7. Ныне требования. Пункт 3 ст. 42 предусматривает, что работы по изменению или обустройству природного водоема или водотока проводятся при условии сохранения его естественного происхождения.

Статья 43. Использование водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения

1. Для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения должны использоваться защищенные от загрязнения и засорения поверхностные водные объекты и подземные водные объекты, пригодность которых для указанных целей определяется на основании санитарно-эпидемиологических заключений.

2. Для водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, устанавливаются зоны, округа санитарной охраны в

соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

3. Порядок использования подземных водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения устанавливается законодательством о недрах.

4. На территориях, на которых отсутствуют поверхностные водные объекты, но имеются достаточные ресурсы подземных вод, пригодных для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, в соответствии с законодательством о недрах допускается в исключительных случаях использование подземных вод для целей, не связанных с питьевым и хозяйственно-бытовым водоснабжением.

1. **Общая характеристика статьи.** Она состоит из четырех частей, в которых последовательно определяются показатели пригодных для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения водных объектов; источники права, устанавливающие порядок использования; требования по установлению защитных зон; исключения в отношении использования подземных вод.

2. **Цели и значение статьи.** Она предназначена для обеспечения первоочередной потребности людей в питьевой воде, в воде для хозяйственно-бытовых, в том числе санитарно-гигиенических, нужд. Одной из важных целей является также установление соотношения между областями правового регулирования, поскольку правила, касающиеся питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения, источников воды, используемых для этого, их охраны от негативных воздействий, содержатся в актах не только водного, но и экологического, санитарно-эпидемиологического законодательства и законодательства о недрах.

Значение предписаний статьи чрезвычайно велико: данное правовое регулирование способствует охране здоровья людей, нормальному функционированию систем жизнеобеспечения, защите водных объектов, которые могут и должны быть использованы для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

3. **Сфера действия и адресаты статьи.** Нормы, содержащиеся в комментируемой статье, имеют чрезвычайно широкую сферу действия: все жители городов и поселений нуждаются в питьевой воде. Сбой в системе питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, низкое качество питьевой воды могут привести к распространению эпидемий, заболеваниям (инфекционным и иным), гибели домашних и сельскохозяйственных животных, ущемлению иных прав граждан.

Адресатами статьи, таким образом, в первую очередь являются водопотребители, но наряду с ними другие лица и работники органов и организаций, в чьи обязанности входит управление системами питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, установление зон охраны источников питьевого водоснабжения, проведение профилактических мероприятий по предотвращению их загрязнения и нецелевого использования, контроль и надзор за соблюдением экологического, санитарно-эпидемиологического, водного и иного законодательства.

4. **Смежное правовое регулирование.** По существу, многие нормы комментируемой статьи являются отсылочными к иным отраслям российского законодательства.

Санитарно-эпидемиологические правила. В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологи-

ческом благополучии населения» государственные санитарно-эпидемиологические правила и нормативы (санитарные правила) — это нормативные правовые акты, устанавливающие санитарно-эпидемиологические требования (в том числе критерии безопасности и (или) безвредности факторов среды обитания для человека, гигиенические и иные нормативы), несоблюдение которых создает угрозу жизни или здоровью человека, а также угрозу возникновения и распространения заболеваний.

Из приведенного определения видно, что понятие «санитарные правила» является обобщающим для всех нормативных правовых актов подобного рода, хотя наименования конкретных актов могут быть различными. Они могут называться, например, так: Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы («Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества. СанПиН 2.1.4.1074-01» (введены в действие постановлением Главного государственного врача Российской Федерации от 26 сентября 2001 г. № 24). Санитарные правила устанавливаются в различных областях человеческой деятельности (см. ст. 12–28 указанного выше Закона). В соответствии с Положением о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г., санитарные правила содержат гигиенические и противоэпидемические требования по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, профилактики заболеваний человека, благоприятных условий его проживания, труда, быта, отдыха, обучения и питания, а также по сохранению и укреплению его здоровья. Санитарными правилами устанавливаются также оптимальные и предельно допустимые уровни влияния на организм человека факторов среды его обитания, и, кроме того, максимально или минимально допустимое количественное и (или) качественное значение показателя, характеризующего с позиций безопасности и (или) безвредности для здоровья человека тот или иной фактор этой среды (п. 2).

Санитарные правила разрабатываются федеральным органом исполнительной власти (Минздравсоцразвития России) в связи с необходимостью санитарно-эпидемиологического нормирования факторов среды обитания и условий жизнедеятельности человека. Санитарные правила подлежат регистрации и официальному опубликованию в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (п. 1 ст. 38, п. 2 ст. 39 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»). Соблюдение этих правил является обязательным для граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (п. 3 ст. 39 того же Федерального закона).

Экологическое законодательство представляет собой совокупность законодательных и иных нормативных правовых актов, содержащих правовые нормы, регулирующие охрану окружающей среды, использование природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности населения и территорий, экологического правопорядка, охраны экологических и связанных с ними прав граждан.

Законодательство о недрах регулирует охрану и использование подземных водных объектов. Основным актом является Закон Российской Федерации «О недрах».

Собственно *водное законодательство* (см. комментарий к ст. 2) регулирует цели, ограничения и запреты, зонирование территории, на которой расположены водные объекты, являющиеся источниками питьевого водоснабжения, меры по их охране, порядок резервирования, меры по предотвращению негативного воздействия и т.п.

Часто трудно решить, к какой отрасли законодательства относится тот или иной акт, группа норм, отдельное положение: их можно признать актом и водного, и экологического, и санитарно-эпидемиологического законодательства.

Кроме того, следует учитывать, что за нарушение режима охраны и использования источников питьевого водоснабжения и иных правил, регулирующих порядок питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, установлена административная и уголовная ответственность. Так, в статьях 236 «Нарушение санитарно-эпидемиологических правил», 250 «Загрязнение вод» УК РФ предусмотрены меры уголовной ответственности, а в КоАП РФ — административной (подробнее см. комментарий к ст. 68).

5. **Объекты правового регулирования.** Это поверхностные и подземные водные объекты, характеризующиеся специальными показателями:

- а) защищенностью от загрязнения и засорения;
- б) пригодностью для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;
- в) подтверждением такового санитарно-эпидемиологическим заключением;
- г) установлением зоны/округа санитарной охраны.

О понятии поверхностных и подземных вод см. комментарий к статьям 1 и 5 ВК РФ.

Ранее действовавшее законодательство установило легитимное определение термина «источник питьевого водоснабжения», т.е. водный объект или его часть, которая содержит воду, отвечающую уставным санитарным требованиям, и использовалась или могла быть использована для забора питьевой воды в системе питьевого водоснабжения с различной технологией ее обработки. Таким образом, в новом водном законодательстве сохранен признак пригодности и дополнительно введен признак защищенности водного объекта.

Защищенность от загрязнения и засорения подразумевает такое состояние водного объекта, его берегов, впадающих в него рек, ручьев и т.д., которое обеспечивает непопадание (непроникновение) на поверхность воды, дно и берега водного объекта вредных (загрязняющих) химических, в том числе радиоактивных, веществ и их соединений, смесей, биологических веществ, а также материалов, отходов, иных предметов, могущих вызвать качественное изменение химического состава воды, ее насыщение взвешенными частицами, остатками древесины, изделий и т.п.

О понятиях *загрязнения, засорения* водных объектов, химических, биологических, радиоактивных веществ, отходов и опасных отходов см. комментарий к статьям 56–59.

Защищенность водных объектов от загрязнения и засорения достигается с помощью различных мер: путем обеспечения их физической защиты (огораживание, возведение защитных валов и т.п., установка специальных информационных знаков), запретами на сброс недостаточно очищенных сточных и дренажных вод, на проведение строительных и иных работ вблизи таких водных объектов и в их водоохраных зонах/округах санитарной охраны, на использование пести-

цидов и агрохимикатов с воздуха, на водопой скота и выпас в пределах округов санитарной охраны и т.д., а также мерами контроля и надзора.

Пригодность водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения означает, что содержащаяся в них вода может быть (после соответствующей обработки или непосредственно) использована людьми, т.е. не содержит вредных для их здоровья веществ, которые могут вызвать заболевания, в том числе веществ, накапливающихся в организме и вызывающих канцерогенный, мутагенный и иные эффекты. Пригодность подтверждается санитарно-эпидемиологическим заключением. Такое заключение является разновидностью специальной экспертной деятельности и носит индивидуализированный характер.

О понятии *зон/округов санитарной охраны* см. комментарий к статьям 64, 65.

В соответствии с санитарно-эпидемиологическим законодательством для источников питьевого водоснабжения устанавливаются зоны/округа санитарной охраны, т.е. выделяются территории, примыкающие к береговой линии водного объекта, на которых устанавливается специальный режим охраны, обеспечивающий защиту данного водного объекта от загрязнения, засорения, иных вредных воздействий (негативных изменений теплового/температурного режима, электромагнитных и иных свойств водных ресурсов и т.п. О.А. Самончик отмечает, что в соответствии с положениями о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах при установлении на водных объектах зон санитарной охраны источников централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения минимальные размеры водоохранных зон и режим хозяйственной деятельности в них определяются санитарными правилами и нормами.

В настоящее время правовой режим зон санитарной охраны источников водоснабжения устанавливается в соответствии с постановлениями Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 8 ноября 2001 г. № 32, которым введены в действие с 1 апреля 2002 года Санитарные правила «Зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения г. Москвы. СП 2.1.4.1075-01» (БНА, 2002, № 8), и от 14 марта 2002 г. № 10, которым введены в действие с 1 июня того же года Санитарные правила и нормативы «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02» (БНА, 2002, № 19).

Зоны санитарной охраны источников водоснабжения организуются в составе трех поясов: первый пояс (строгий режим) включает территорию расположения водозаборов, площадок всех водопроводных сооружений и водопроводящего канала. Его назначение — защита места водозабора и водозаборных сооружений от случайного или умышленного загрязнения и повреждения. Второй и третий пояса (пояса ограничений) включают территорию, предназначенную для предупреждения загрязнения воды источников водоснабжения. Санитарная охрана водоводов обеспечивается санитарно-защитной полосой.

В каждом из трех поясов, а также в пределах санитарно-защитной полосы, соответственно их назначению, устанавливается специальный режим и определяется комплекс мероприятий, направленных на предупреждение ухудшения качества воды.

Определение границ зон санитарной охраны и разработка комплекса необходимых организационных, технических, гигиенических и противоэпидемиче-

ских мероприятий находятся в зависимости от вида источников водоснабжения (подземных или поверхностных), проектируемых или используемых для питьевого водоснабжения, от степени их естественной защищенности и возможного микробного или химического загрязнения.

Принципиальное решение о возможности организации зон санитарной охраны принимается на стадии проекта районной планировки или генерального плана, когда выбирается источник водоснабжения. В генеральных планах застройки населенных мест зоны санитарной охраны источников водоснабжения указываются на схеме планировочных ограничений. При выборе источника хозяйственно-питьевого водоснабжения для отдельного объекта возможность организации зоны санитарной охраны должна определяться на стадии выбора площадки для строительства водозабора. При определении размеров поясов зон санитарной охраны необходимо учитывать время выживаемости микроорганизмов (второй пояс), а для химического загрязнения — дальность распространения, принимая стабильным его состав в водной среде (третий пояс).

Другие факторы, ограничивающие возможность распространения микроорганизмов (адсорбция, температура воды и др.), а также способность химических загрязнений к трансформации и снижению их концентрации под влиянием физико-химических процессов, протекающих в источниках водоснабжения (выпадение в осадков и др.), могут учитываться, если закономерности этих процессов достаточно изучены.

6. Особенности использования подземных водных объектов в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Самые общие предписания, содержащиеся в комментируемой статье, в равной мере распространяются и на поверхностные, и на подземные водные объекты, которые могут быть использованы для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Специальные требования устанавливаются законодательством о недрах.

При этом часть 4 комментируемой статьи включает существенное правило: если на определенной территории отсутствуют поверхностные водные объекты, но имеются подземные водные объекты, которые пригодны для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, и таких объектов (запасов в них водных ресурсов) достаточно для достижения указанных целей, эти подземные водные объекты могут быть использованы для удовлетворения других нужд, например при сельскохозяйственном промышленном производстве, при осуществлении иных видов деятельности.

7. Проблемные ситуации и трудности применения статьи. Они вызваны в основном необходимостью поиска нормативного материала, а также обнаружением «старых» источников негативного воздействия на водные объекты, используемые в качестве источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, особенно скотомогильников, мест размещения опасных отходов, мест складирования пестицидов и агрохимикатов, кладбищ и т.п. Другая группа трудностей связана с осуществлением контроля за соблюдением законодательства об охране водных объектов от загрязнения в ходе производственной и иной деятельности, несовершенством (или отсутствием) канализации во многих поселениях, устаревшей технологией очистки воды для питьевых нужд.