

АГРАРНОЕ И ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

№ 4

2005

- К 80-летию со дня рождения Козыря М.И.
- Воголюбов С.А.* Общительность и профессионализм
- Бычкова Ц.В.* Правовые проблемы продовольственного обеспечения России
- Хабиров М.В.* Проблемы формирования аграрной функции государства в современных условиях
- Устюкова В.В.* Федеральное и региональное законодательство об обороте земель сельскохозяйственного назначения
- Ибрагимов К.Х.* Правовое понятие земельного участка как объекта земельных отношений
- Чичкин А.В.* Правовое регулирование социального развития села: понятие, особенности, принципы
- Калиниченко Т.Г.* Право сельскохозяйственного водопользования
- Другие материалы

Т.Г. Калиниченко

ПРАВО СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Сельскохозяйственное водопользование в условиях развития рыночных отношений изменяется, все больше приобретаая частно-правовое содержание.

Именно применение публично и частно-правовых методов в определении и изучении понятия «сельскохозяйственное водопользование» дает возможность наиболее полного определения содержания данного правоотношения.

В основе понятия «сельскохозяйственное водопользование» лежат, прежде всего, положения ст. 85 Водного кодекса РФ, определяющей, что водные объекты могут использоваться для сельского хозяйства. Между тем в статье не уточняется, каким образом и в каких целях осуществляется указанный вид водопользования, в чьих интересах - публичных или частных.

Не определены в законодательстве РФ и объекты сельскохозяйственного водопользования, которые имеют определенную специфику, вызванную способом использования воды.

Понятие права сельскохозяйственного водопользования имеет давнюю историю. Оно впервые появилось в законодательстве о сельскохозяйственном водопользовании, принятом в 40-х гг., в Среднеазиатских республиках¹. Суть его состояла в выполнении государственного плана по сельскому хозяй-

ству путем правильного распределения подачи и использования воды. Специфика развития сельскохозяйственного производства в республиках Средней Азии, которое невозможно без использования водных объектов и их водных ресурсов, отразилась в формулировке понятия сельскохозяйственного водопользования, обнажив сложный комплекс вопросов, возникающих в связи с организацией межхозяйственных и внутрихозяйственных мелиоративных систем. Законы о сельскохозяйственном водопользовании, принятые в Средней Азии и Закавказье, регулировали весь процесс использования воды в сельскохозяйственном производстве, в них включались правовые нормы об орошении земель и эксплуатации мелиоративных систем. В связи с кодификацией водного законодательства и принятием Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик², Законы о сельскохозяйственном водопользовании были отменены, а в ст. 23 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик был предусмотрен порядок пользования водными объектами для нужд сельского хозяйства. Соответствующие нормы стали включаться в республиканские водные кодексы. Сельскохозяйственное водопользование стало относиться к сфере регулирования водного законодательства. В советский период Осно-

¹ См.: Сборник законодательных актов о сельскохозяйственном водопользовании республик Средней Азии и Закавказья. Алма-Ата, 1956.

² См.: Ведомости Верхов. Совета ССРСР. 1976. № 50. Ст. 556.

вы водного законодательства Союза ССР и союзных республик утвердили точку зрения о том, что водопользованием считается только использование природных водных объектов, находящихся в исключительной собственности государства, входящих в единый государственный водный фонд.

Однако применительно к использованию вод в сельском хозяйстве, указанная конструкция не вписывалась в существующие правоотношения. Сельскохозяйственное водопользование, охватывая отношения по использованию вод и эксплуатации водохозяйственных сооружений при различных видах мелиорации земель, обводнении пастбищ, водоснабжении животноводческих ферм и подсобных сельскохозяйственных предприятий, при сбросе дренажных и других отработанных вод, а также при некоторых видах борьбы с водной эрозией почв, значительно расширило понимание категории «водопользование».

Основой сельскохозяйственного водопользования стало, прежде всего, хозяйственно-целевое назначение использования вод в сельскохозяйственном производстве¹. Между тем отношения, связанные с забором воды, эксплуатацией водных ресурсов, находящихся в водохозяйственных сооружениях при различных видах водных мелиораций и сельскохозяйственного водоснабжения, т.е. отношения в связи с использованием водных ресурсов, водных объектов и водных ресурсов водохозяйственных систем также включались в указанный круг отношений.

Таким образом, отношения по поводу использования водных объектов и их водных ресурсов, заключенных в водохозяйственных сооружениях сельскохозяйственными и водохозяйственными предприятиями в сельскохозяйственном производстве, включая многообразие видов использования вод при проведении мелиорации земель, обводнении

пастбищ, водоснабжении животноводческих ферм и подсобных сельскохозяйственных предприятий, сбросе дренажных и других отработанных вод, при борьбе с водной эрозией почв с целью получения высоких конечных результатов, стали полностью охватываться понятием сельскохозяйственное водопользование².

Развитие рыночных отношений в сельскохозяйственном водопользовании потребовало изменения понимания его сущности, усиления частноправового его содержания. Термин «водопользование» стал рассматриваться в новых экономических условиях, с одной стороны, с точки зрения полезности использования вод и их водных ресурсов в сельскохозяйственном производстве. Это означает качественно новый подход к регулированию использования водных ресурсов, заключенных в водных объектах, в сельскохозяйственном производстве, который приобретает гражданско-правовое (частноправовое) содержание, учитывая переход на договорные отношения.

С другой стороны, специфика понятия сельскохозяйственного водопользования проявляется в целевом назначении использования вод, которое в новых рыночных условиях также приобретает частноправовое содержание. Прежде всего, необходимо рассмотреть вопрос о том, что есть сельскохозяйственное водопользование.

Понятие «сельскохозяйственное водопользование» основано на ст. 1 Водного кодекса РФ, где определяются основные термины. Водопользованием признается юридически обусловленная деятельность граждан и юридических лиц, связанная с использованием водных объектов.

Между тем следует отметить, что хотя в правоведении широко употребляется термин «деятельность», практически отсутствует сколько-нибудь состоятельное ее определение. Необходимо определить, что подразумевается под термином «деятельность».

¹ См.: Калининченко Т.Г. Право сельскохозяйственного водопользования. М., 1989.

² Там же.

Под деятельностью понимается целесообразное изменение в интересах людей окружающего мира¹. Деятельность представляется как совокупность элементов, к которым относятся: субъект, наделенный активностью и направляющий ее на объекты или на других субъектов; объект, на который направлена активность субъекта; и сама активность, выражающаяся в том или ином способе овладения объектом или в установлении коммуникативного воздействия между субъектами².

Следовательно, сельскохозяйственное водопользование как деятельность можно представить как совокупность постоянно или систематически осуществляемых действий, направленных на использование водных объектов и их водных ресурсов в сельском хозяйстве.

Интересно то, что эта деятельность связана с получением различными способами пользы от использования водных объектов и их водных ресурсов для удовлетворения потребностей граждан и юридических лиц, ведущих сельскохозяйственное производство. Однако не определено, какая польза установлена от использования водным объектом, моральная или материальная. Между тем в соответствии со ст. 8 Конституции РФ в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Таким образом, в Конституции РФ определяется лишь один вид деятельности – экономическая. Это значит, что деятельность по сельскохозяйственному водопользованию – экономическая. Водопользование, являясь экономической деятельностью, полностью регулируется частным правом. Чтобы эта фактическая деятельность признавалась законной, имела правовые основания, необхо-

димо соблюсти установленный водным законодательством РФ порядок приобретения прав пользования водными объектами. В этом проявляются публично-правовые начала в сельскохозяйственном водопользовании. Гражданин или юридическое лицо, изъявившие желание приобрести статус водопользователя (и правовой титул пользования водным объектом и их водными ресурсами), обязаны получить от специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной вод лицензию. Это, прежде всего, связано с тем, что сельскохозяйственное водопользование является специальным водопользованием и требует от субъекта соблюдения определенных условий, предшествующих осуществлению права водопользования. Общее же водопользование граждан и юридических лиц основывается непосредственно на норме закона – Водного кодекса РФ (ч. 1 ст. 86).

Сельскохозяйственное водопользование – это деятельность граждан и юридических лиц, являющихся водопользователями, которым предоставлены права пользования водными объектами и их водными ресурсами. Если первый признак водопользования характеризуется юридико-фактическими основаниями, то здесь на первый план выходят правосубъектные основания, которые не играют роли при общем водопользовании, но имеют существенное значение для осуществления специального водопользования. И это не только достижение гражданином совершеннолетия или государственная регистрация юридического лица, но и способность иметь гидротехнические сооружения в собственности, соответствующего качества. Статья 26 Водного кодекса РФ очерчивает круг участников водных отношений, которые признаются водопользователями. Ими могут быть граждане и юридические лица, которым водные объекты предоставлены в пользование. Таким образом, категория водопользователя означает, что гражданин или юридическое лицо фактически пользуется водным объектом на правовых основаниях (в порядке и на условиях,

¹ См.: Большой энциклопедический словарь. Изд. 2-е, переработанное и дополненное. М.-СПб., 1997. С. 348.

² См.: Каран М.С. Человеческая деятельность. М., 1972. С. 45-46.

предусмотренных нормами водного законодательства РФ), участвуя в конкретном реальном правоотношении.

Особенно ярко понятие сельскохозяйственного водопользования как частноправовое проявляется в определении цели использования вод. Вместе с тем они недостаточно четко урегулированы в действующем водном законодательстве РФ. Раньше они сводились к обеспечению благоприятного водного режима земель, сельскохозяйственному водоснабжению, обводнению¹.

В Водном кодексе РФ 1995 г. дается общее понятие о том, что водные объекты используются в сельском хозяйстве без конкретизации, что такое сельское хозяйство.

Таким образом, неясно, в чьих интересах происходит водопользование, в публичных или в частных.

Казалось бы, целевое назначение использования вод должно определить интересы в сельскохозяйственном водопользовании. Между тем целевое назначение отношений по сельскохозяйственному водопользованию разработано лишь в общем виде и не отражает его специфики по сравнению с другими видами водопользования.

Если попытаться определить более четко содержание целей сельскохозяйственного водопользования, то они выразятся в обеспечении нужд сельскохозяйственного производства. Но любое производство может быть либо публичным, либо частным, действующим как в публичных, так и в частных целях. Думается, что, прежде всего, важен субъектный состав, осуществляющий сельскохозяйственное производство, а также отношения собственности на землю и воды, используемые в сельскохозяйственном производстве, которое, в свою очередь, разделяется на земледелие и животноводство.

Разделяя сельскохозяйственное водопользование на водопользование для нужд земледелия и водопользование для нужд

животноводства, прежде всего, важно соотносить эти виды деятельности с использованием водных объектов и их водных ресурсов. Первый вид деятельности охватывает отношения по подаче и отводу воды в целях создания благоприятного водного режима почв. Он используется в целях орошения, осушения, борьбы с водной эрозией почв. Второй вид деятельности — отношения по водоснабжению животноводческих ферм и комплексов, пастбищ и скотопрогонных трасс, т.е. деятельность по обеспечению водопоя скота.

Между тем водопользование для нужд земледелия не определено в водном законодательстве РФ. И поскольку создание благоприятного водного режима мелиорируемых земель связано больше с понятием мелиорация, такого рода отношения выделены в отдельное правоотношение по мелиорации земель в соответствии с Законом о мелиорации, принятом в 1995 г. Мелиорация земель имеет особый порядок лицензирования и в соответствии с дополнениями, принятыми к Закону о мелиорации, в части касающейся водных мелиораций становится услугой, связанной с обеспечением сельскохозяйственного производства водой в определенном количестве и определенного качества. В связи с этим право водопользования для нужд земледелия фактически сводится к обеспечению договорных отношений по обеспечению своевременной подачи воды с целью создания благоприятного водного режима почв.

В Водном кодексе РФ водопользование для нужд животноводства как вид сельскохозяйственного производства также не определено. В советский период в водных кодексах отдельных союзных республик предусматривался порядок пользования водами для нужд животноводства, обводнения пастбищ, водоснабжения скотопрогонных трасс и водопоя скота, и регулировались отношения по водоснабжению животноводческих ферм. Устанавливался приоритет права пользования для нужд животноводства после удовлетворения питьевых и бытовых нужд населения на территории скотопрогонных трасс и отгонных пастбищ, а также осо-

¹ См.: Калининченко Т.Г. Указ. соч.

бый порядок получения лицензии на специальное водопользование при заборе воды для нужд животноводства. Основная деятельность по водопользованию для нужд животноводства, также как и для земледелия, лежит в обеспечении договорных отношений по подаче воды для своевременного и качественного поения животных, и обеспечения среды обитания водных животных. Естественно, что в условиях рыночных отношений такого рода действия носят частноправовой договорный порядок водопользования.

Использование водных объектов для нужд сельского хозяйства осуществляется с изъятием либо без изъятия водных ресурсов. При этом происходит использование сосредоточений воды на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющих границы, объем и черты водного режима (ст. 1 Водного кодекса РФ). Пользование водой, не находящейся в водных объектах, выделенной из природной среды и утратившей свойства природного ресурса, не признается водопользованием и водным законодательством РФ не регулируется¹.

В основе понятия «сельскохозяйственное водопользование» лежат критерии изъятия воды как водного ресурса из водного объекта, сброса воды как водного ресурса в водные объекты и использование воды водных объектов для водопоя скота и в качестве среды обитания водных животных.

Изъятие водных ресурсов из водных объектов происходит в мелиоративные системы, а сброс сточных вод – при осушении земель и при отводе с мелиорированных земель сточных вод, сбросе животноводческих стоков. Подобного рода отношения могут регулироваться нормами гражданского (например, в случае пользования водой из централизованной системы водоснабжения)

или административного законодательства РФ (например, пользование питьевой водой, находящейся в специальных резервуарах при чрезвычайных обстоятельствах).

Если в советской юридической литературе под понятием «водопользование» понималась совокупность норм, регулирующих использование водных ресурсов как природного материального блага, состоящего в исключительной государственной собственности, то Водный кодекс РФ 1995 г. отошел от конструкции исключительной государственной собственности и предусматривает многообразие форм собственности на водные объекты.

Статья 34 ВК РФ определяет что, в Российской Федерации устанавливается государственная собственность на водные объекты. Муниципальная и частная собственность допускается только на обособленные водные объекты. Таким образом, понятие права сельскохозяйственного водопользования изменяется. Именно собственник обособленного водного объекта теперь должен определять целевое назначение использования водного объекта.

Между тем в основе понятия водопользования продолжает лежать разграничение понятий «вода» – «водный ресурс» и «воды» – «водные объекты». В сельскохозяйственном производстве используется не только вода как водный ресурс, забираемый из природного водного объекта, но и вода как водный ресурс, заключенный в каналах и водохозяйственных сооружениях мелиоративных систем.

Водный ресурс, находящийся в водном объекте, по своему качественному состоянию не отличается от забранного в канал или водохозяйственного сооружения. Нередко канал и водохозяйственное сооружение являются искусственно созданным продолжением водного объекта. Важное значение приобретает вопрос, в чьей собственности находится канал или водохозяйственное сооружение. Такого рода каналы и водохозяйственные сооружения могут считаться либо обособленными водными объектами, либо водохозяйственными сооружениями. И

¹ См.: Колбасов О.С. Законодательство о водопользовании в СССР. М., 1965. С. 3-7; Он же. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972. С. 15-18.

те, и другие могут находиться в государственной, муниципальной и частной собственности. Использование обособленного водного объекта урегулировано нормами водного права, и на него распространяется публично-правовой режим охраны такого объекта, хотя забор и подача воды (водного ресурса) осуществляется на основе частного правового договора. В случае, если водный ресурс находится в водохозяйственном сооружении, на него распространяется режим собственности водохозяйственного сооружения, который корреспондируется с правом собственности на землю.

Особое значение в новых условиях приобретает характеристика водного ресурса, водного объекта как потребляемой вещи. Существует мнение, что «характеристика воды как потребляемой вещи ясно говорит о том, что вещество воды не может быть объектом права водопользования, ибо в процессе пользования оно перестает быть исключительной собственностью государства и утрачивает связь с единым государственным водным фондом. Между тем объектом права водопользования может быть только такой предмет, который в процессе пользования продолжает быть объектом права исключительной государственной собственности на воды и в любой момент может быть изъят из пользования по решению компетентного государственного органа. Другими словами, объектом водопользования может быть лишь непотребляемая вещь»¹.

Напротив, представляется, что в процессе сельскохозяйственного водопользования используется не только природный водный объект, но и находящаяся в нем масса воды – водный ресурс, поскольку не будь вещества воды в этих водных объектах, не было бы речи о них как об объектах права водопользования².

Довод о том, что объектом водопользования может быть лишь непотребля-

емая вещь, на наш взгляд, не вполне оправдан. В сельскохозяйственном производстве водный ресурс выступает как средство производства, которое используется для создания необходимых условий для роста и развития растений и животных. Полезные свойства и качество водных ресурсов при заборе и транспортировке их из водного объекта остаются неизменными, а при поливе основная часть природной воды в результате ее использования остается в почве, составляя почвенную влагу, а часть переходит в организм растений и животных, оставаясь в природе с присущими ей полезными свойствами. Это подтверждает тезис о том, что вода, используемая в сельскохозяйственном производстве, является веществом потребляемым.

Таким образом, понятие «водопользование» охватывает и понятие «водный ресурс», изъятый из природного водного объекта различного рода водохозяйственные сооружения и мелиоративные системы, транспортирующие ее к месту потребления. В соответствии с Федеральным законом от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» (с изменениями от 10 января 2003 г., 22 августа 2004 г.) установлены понятия мелиоративные системы – комплексы взаимосвязанных гидротехнических и других сооружений и устройств (каналы, коллекторы, трубопроводы, водохранилища, плотины, дамбы, насосные станции, водозаборы, другие сооружения и устройства на мелиорированных землях), обеспечивающих создание оптимальных водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорированных землях. Государственные мелиоративные системы – мелиоративные системы, находящиеся в государственной собственности и обеспечивающие межрегиональное и (или) межхозяйственное водораспределение и противопаводковую защиту, а также противозерозионные и пастбищезащитные лесные насаждения, которые необходимы для обеспечения государственных нужд; мелиоративные системы общего пользования – мелиоративные системы, находящиеся в общей собственности двух или нескольких лиц либо передан-

¹ Капбаров О. С. Указ. соч. С. 48.

² См.: Там же. С. 61.

ные в установленном порядке в пользование нескольким гражданам (физическим лицам) и (или) юридическим лицам, а также защитные лесные насаждения, необходимые для нужд указанных лиц; мелиоративные системы индивидуального пользования – мелиоративные системы, находящиеся в собственности гражданина (физического лица) или юридического лица либо переданные в установленном порядке в пользование гражданину (физическому лицу) или юридическому лицу, а также защитные лесные насаждения, необходимые указанным лицам только для их нужд; отдельно расположенные гидротехнические сооружения – инженерные сооружения и устройства, не входящие в мелиоративные системы, обеспечивающие регулирование, подъем, подачу, распределение воды потребителям, отвод вод с помощью мелиоративных систем, защиту почв от водной эрозии, противоселевую и противооползневую защиту.

Думается, что мелиоративные системы, включая каналы, являются транспортными водными путями для водных ресурсов, забранных из водных объектов и транспортируемых к потребителю водных ресурсов. В настоящее время встает вопрос об установлении права собственности на воду (водный ресурс), заключенный во внутрихозяйственных мелиоративных системах, т.е. принадлежащих физическим и юридическим лицам на праве собственности. Естественно, что право собственности на внутрихозяйственные каналы и сооружения корреспондируется с правом собственности на земельный участок, на котором находятся эти сооружения. Однако это станет возможным лишь при разграничении понятий «водный объект», «водохозяйственное сооружение» и «водные ресурсы мелиоративных систем».

На взаимосвязь воды, добытой из водных объектов и водохозяйственных сооружений в процессе сельскохозяйственного водопользования, обращал внимание С. Байсалов, который к объектам водного права относил не только водные ресурсы, но и водохозяйственные сооружения и устройства, имея в виду оросительные, обводнительные,

осушительные и другие системы¹, объясняя это тем, что водохозяйственные сооружения неразрывно связаны с заключенной в них водой. Пользование каналами мелиоративных систем сопряжено с регулированием наполнения этих каналов водой (водным ресурсом), забранным из водных объектов². Использование самих водохозяйственных сооружений относится к сфере регулирования гражданского права, а использование воды – водного ресурса в каналах – водного. Оросительные, осушительные каналы (в смысле комплекса их оборудования), водоприемные сооружения для открытых источников, включая крепление береговой полосы, комплекс оборудования (трубы, дренаж, лотки – железобетонные, чугунные и каменные) являются имуществом³. Однако в целом вопрос о водохозяйственных системах межхозяйственных и внутрихозяйственных сооружений как виде имущества не урегулирован в законодательстве РФ. Между тем водохозяйственные системы, состоящие из каналов (трубопроводов), сооружений, механизмов, оборудования, средств связи и других элементов, рассредоточенных по всей территории, обслуживаемой системой, капитально связаны с эксплуатацией воды⁴. Поэтому водные ресурсы водохозяйственных систем также являются объектами права государственной, муниципальной и частной собственности.

В советском законодательстве воды каналов относились к водным объектам, находящимся в исключительной государственной собственности, а сами каналы являлись принадлежностью единого государственного земельного фонда.

¹ См.: Байсалов С. Водное право Казахской ССР. Алма-Ата, 1966. С. 65.

² См.: Зузик Д.Т. Экономика водного хозяйства. М., 1966. С. 455-457.

³ См.: Рахимов Ф. Х. Проблемы правового режима и охраны водохозяйственных объектов. Автореф. — канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1986. С. 4.

⁴ См.: Багров М.И., Кружиклин И.Л. Оросительные системы и их эксплуатация. М., 1982. С. 7.

Отношения в области мелиорации земель возникают в процессе осуществления мелиоративных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения или на землях, предназначенных для осуществления производства сельскохозяйственной продукции.

Отношения, возникающие в процессе осуществления мелиоративных мероприятий на землях, на которых осуществляется ведение лесного хозяйства, и на иных землях, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, регулируются Федеральным законом о мелиорации в той мере, в какой это не противоречит лесному и земельному законодательству Российской Федерации. Отношения, возникающие в процессе использования земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, земель водного фонда, регулируются в соответствии с земельным, водным, лесным законодательством Российской Федерации и законодательством Российской Федерации об охране окружающей природной среды.

В настоящее время каналы входят в состав земель водного фонда, наряду с землями, занятыми гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями. Правовой режим каналов, не заполненных водой, а также земель, занятых гидротехническими сооружениями, относится к сфере земельного права.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» (с изменениями от 10 января 2003 г., 22 августа 2004 г.) гидромелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение заболоченных, излишне увлажненных, засушливых, эродированных, смытых и других земель, состояние которых зависит от воздействия воды.

Гидромелиорация земель направлена на регулирование водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорируемых землях посредством осуществления мер по подъему, подаче, распределению и отводу вод с помощью мелиоративных систем, а также отдельно расположенных

гидротехнических сооружений. К этому типу мелиорации земель относятся оросительная, осушительная, противопаводковая, противоселевая, противозрозионная, противо-оползневая и другие виды гидромелиорации земель.

В законодательстве РФ не разработано критериев разграничения каналов мелиоративных систем как водных объектов и каналов водохозяйственных сооружений. Отсутствует понятие «канал» в земельном законодательстве РФ. Встречающиеся в литературе классификации каналов по видам весьма разноречивы. Поэтому трудно разграничить, где каналы – водные объекты, а где каналы – водохозяйственные сооружения. Это не позволяет четко определить, какое законодательство РФ действует в каждом конкретном случае, применительно к каналам, водам каналов, водохозяйственным сооружениям. Разграничение понятий «использование водных объектов» (вод) и «сельскохозяйственное водопользование» имеет важное юридическое значение, поскольку как по отношению к природному водному объекту, так и к водам, заключенным в каналах и водохозяйственных сооружениях, возникают самостоятельные права и обязанности водопользователей.

В соответствии со ст. 10 Закона о мелиорации мелиоративные системы и отдельно расположенные гидротехнические сооружения в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Проектирование и строительство мелиоративных систем, в процессе функционирования которых используются водные объекты, осуществляются на основании полученных в соответствии с водным законодательством Российской Федерации лицензий на водопользование и заключенных в соответствии с ними договоров пользования водными объектами.

В Федеральном законе от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некото-

рых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» все виды мелиорации с 1 января 2005 г. представляются как услуга, имеющая частноправовое содержание и выполняемая в договорном порядке¹.

Это дает возможность внутри правового единства процесса сельскохозяйственного водопользования определить дифференциацию прав и обязанностей водопользователей по отношению к природному водному объекту – при заборе воды, при транспортировке и распределении воды – в рамках межхозяйственных систем, а также по подаче воды во внутрихозяйственную систему, поливу сельскохозяйственных культур, поению животных и при отводе вод к водоприемнику (водному объекту).

В соответствии со ст. 28 Закона о мелиорации предоставление гражданам (физическим лицам) в собственность, владение и пользование земельных участков в границах мелиоративной системы общего пользования допускается при условии соблюдения технологической схемы эксплуатации сооружений и устройств этой системы, являющихся общими для нескольких граждан (физических лиц). При распределении между гражданами (физическими лицами) мелиорированных земель в границах мелиоративной системы общего пользования эти лица обязаны осуществлять содержание и ремонт указанной мелиоративной системы на долевой основе пропорционально объему водоподдачи или площади осушенных земель с заключением соответствующих договоров и привлечением (или созданием) специализированных организаций в области мелиорации земель.

В связи с изложенным представляется, что процесс забора воды из водного объекта и сброса воды в водоприемник должен регулироваться, на наш взгляд, нормами водного права, поскольку происходит непосредственное воздействие на природный водный объект. В свою очередь, процесс сельскохозяйственного водопользования, заключающийся в транспортировке, подаче воды, эксплуатации водохозяйственных сооружений, должен относиться к сфере частно-правового регулирования. Поэтому необходимо уточнить в новом ВК РФ, какие виды каналов относятся к водным объектам, а какие являются водохозяйственными сооружениями. Это даст возможность определить границы сельскохозяйственного водопользования как гражданско-правового явления в отличие от водно-правовых отношений.

Статья 138 ВК РФ определяет публично-правовые требования к сельскохозяйственному водопользованию, предусматривая, что граждане и юридические лица, использующие водные объекты для сельского и лесного хозяйства, обязаны принимать меры по сокращению потерь и сбросов воды из мелиоративной сети, предотвращению попадания рыбы в мелиоративную сеть, осуществлять в необходимых случаях мероприятия по предупреждению загрязнения грунтовых вод и подъема их уровня. Орошение, в том числе с использованием сточных вод нормативного качества, осушение и другие мелиоративные работы должны осуществляться в комплексе с природоохранными мероприятиями, обеспечивающими защиту водных объектов и их водосборных площадей.

Вода широко используется в сельском хозяйстве. Но сельскохозяйственное производство представляет собой большую опасность для загрязнения вод. Статья 41 Конституции РФ провозглашает что в Российской Федерации поощряется деятельность, способствующая экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию. В этом проявляются публично-правовые начала в сельскохозяйственном водопользовании. В соответствии со ст. 42 Закона об ох-

¹ СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

ране окружающей среды при эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, проводиться мероприятия по охране водных объектов от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. Объекты сельскохозяйственного назначения должны иметь необходимые санитарно-защитные зоны и очистные сооружения, исключающие загрязнение почв, поверхностных и подземных вод, водосборных площадей и атмосферного воздуха.

В соответствии со ст. 43 Закона о мелиорации при осуществлении мелиорации земель, размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений должны приниматься меры по обеспечению водохозяйственного баланса и экономному использованию вод при осуществлении мелиоративных мероприятий. Мелиорация земель не должна приводить к ухудшению состояния окружающей среды, нарушать устойчивое функционирование естественных экологических систем.

В соответствии с Приложением к приказу Минприроды России от 29 декабря 1995 г. № 539 определена Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности, в которой определено, что нормирование показателей качества поливных сточных вод и их осадков осуществляется с учетом почвенно-климатических, гидрогеологических условий территории конкретного объекта, биологических особенностей выращиваемых культур и технологии орошения.

Условия отведения возвратных (сточных) вод в водные объекты определяются с учетом: а) степени смешения возвратных (сточных) вод с водой водного объекта на расстоянии от места выпуска возвратных (сточных) вод до ближайшего контрольного створа водопользования; б) фонового состава и свойств воды водных объектов в местах выпуска сточных вод. В целях охраны водотоков и водоемов от загрязнения и за-

сорения продуктами эрозии почв и другими веществами, выносимыми неорганизованным поверхностным стоком с территории сельскохозяйственных угодий, создаются водоохранные зоны, прибрежные полосы и запретные полосы лесов, защищающие места нереста ценных видов рыб.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1404 утверждено Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, где деятельность предприятий и хозяйств не должна приводить к увеличению донных отложений или накоплению в них вредных веществ, приводящих к загрязнению вод газовыми и аэрозольными выбросами через атмосферу.

Если в результате производственной деятельности предприятий и хозяйств в прошлом было допущено образование слоя донных отложений или накопление в них вредных веществ, то эти предприятия и хозяйства должны обеспечить расчистку русла реки или ложа водоема и принять меры по предотвращению дальнейшего заиления и загрязнения водного объекта. За засорение водных объектов применяются санкции в соответствии с действующим законодательством РФ. Требования к водопользованию в сельском хозяйстве предусматривают, что производственные объекты, способные вызвать гибель объектов животного мира, должны иметь санитарно-защитные зоны и очистные сооружения, исключающие загрязнение окружающей среды. Запрещается сброс любых сточных вод и отходов в местах нереста, зимовки и массовых скоплений водных и околводных животных. При создании и эксплуатации ирригационных и мелиоративных сооружений в местах естественного обитания, на путях миграции и в местах сезонной концентрации объектов животного мира необходимо обеспечивать условия для свободного и безопасного их передвижения через указанные сооружения и каналы гидромелиоративных систем.

Воды как среда обитания рыбы охраняются также Положением об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в

водоемах СССР, утвержденным постановлением совета Министров СССР от 15 сентября 1958 г. № 1045. В частности, этим Положением запрещено сбрасывать в рыбохозяйственные водоемы и оставлять на льду и затопляемых берегах этих водоемов щелу, кору, опилки и прочие отходы, образующиеся при разделке древесины; устраивать на реках, имеющих рыбохозяйственное значение, запаны с ограждениями, занимающими более двух третей живого сечения реки и т.п.

Таким образом, в развитии сельскохозяйственного водопользования четко выражены как публично-правовые, так и частно-правовые начала.

Публично-правовые начала выражены в развитии лицензирования сельскохозяй-

ственного водопользования и экологизации отношений по сельскохозяйственному водопользованию, выраженные в экологических требованиях и ограничениях права сельскохозяйственного водопользования с позиции публичных интересов.

Частноправовые начала выражаются в обеспечении договорных отношений в сельскохозяйственном водопользовании, основанном на праве собственности на землю и мелиоративные системы, а также в целевом назначении использования вод для нужд сельскохозяйственного производства (земледелия и животноводства), которое как вид деятельности юридических и физических лиц все больше приобретает частноправовое содержание.