

ПРАВО И ГОСУДАРСТВО:

теория и практика

№ 7

2005

- *Шмакова Н.С.* Проблемы совершенствования ведомственного правотворчества
- *Нечаева А.М.* Теоретические предпосылки семейного права
- *Малько А.В., Петров М.П.* Антикоррупционная функция современного Российского государства: проблемы формирования
- *Алексеев И.А.* Федеральные законы и иные правовые источники муниципально-правовой ответственности
- *Джиоев С.Х.* Некоторые вопросы правового регулирования трудоустройства в Российской Федерации
- *Курбанов Р.А.* Роль малого бизнеса в развитии нефтяной промышленности РФ
- *Литвинович Ф.Ф.* Юридическая природа расчетов платежными поручениями
- *Калиниченко Т.Г.* Соотношение водного и гражданского права (публично- и частноправовой аспекты)
- Другие материалы

Т.Г. Калининченко

СООТНОШЕНИЕ ВОДНОГО И ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА (ПУБЛИЧНО- И ЧАСТНОПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ)

Соотношение водного и гражданского права требует прежде всего выяснения вопроса: является ли водное право самостоятельной отраслью права или это составная часть гражданского права, обладающая определенной спецификой?

Исследуя проблемы соотношения системы и отраслей права, с одной стороны, и системы и отраслей законодательства, таких как водное и гражданское, ясно, что эти отрасли являются однопорядковыми, но не тождественными. Формой выражения водно-правовых норм является водное законодательство. Входящие в водное законодательство нормативно-правовые акты имеют комплексную межотраслевую природу, поскольку содержат не только водно-правовые, но и административно-правовые и гражданско-правовые нормы. Отношения, связанные с использованием воды, изъятой из водных объектов, регламентируются гражданским законодательством, санитарным и иным законодательством Российской Федерации. Отношения по поводу обособленных водных объектов (замкнутых водоемов) регулируются водным законодательством РФ в той мере, в какой данные отношения не урегулированы гражданским законодательством и земельным законодательством РФ. Имущественные отношения, возникающие при использовании и охране водных объектов, регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом.

За последнее десятилетие произошло принципиальное изменение характера взаимодействия водного и гражданского права. В

соответствии с п. 3 ст. 1 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1991 г. к отношениям по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, отвечающим признакам гражданских отношений, гражданское законодательство применялось в случаях, когда эти отношения не были урегулированы законодательством об использовании природных ресурсов и охране окружающей среды. Другими словами, применение норм гражданского права укладывалось в достаточно простую схему: если отношения не регламентировались водным правом, они являлись предметом гражданского права. Нормы гражданского права применительно к водным отношениям применялись в качестве субсидиарных.

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

Так, в соответствии со ст. 2 Водного кодекса РФ водное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним федеральных законов и иных норматив-

ресурсов и сопряженных с ними земель¹.

В литературе неоднократно подчеркивалось, что система права есть дифференциация и интеграция ее отраслей. Это объясняется тем, что между отраслями нет четких границ, так же как их нет между различными видами общественных отношений², а самостоятельность земельных и водных отношений является относительной³.

Нельзя отрицать и их взаимосвязь и взаимообусловленность друг с другом. Поэтому применение водного и земельного права должно вестись с учетом этой зависимости, учитывая что неправильное, нерациональное использование одних природных объектов может нанести существенный вред другим. Следует отметить, что в современном законодательстве РФ существует четкая дифференциация отраслей права, содержащих нормы, регулирующие использование и охрану земель и вод, с учетом их природных свойств, с другой стороны – интеграция правовых норм, регулирующих данный круг отношений. Это предполагает необходимость рассмотрения земельного, водного, права как дифференцированную группу отраслей, в которых есть правовое единство, объясняющееся наличием многих общих и сходных черт в правовом регулировании указанных природных объектов⁴.

При их регулировании возникает сложный комплекс проблем, нуждающихся в решении нормами земельного и водного права. При этом, должен соблюдаться баланс публичных и частных интересов. Именно в разграничении публичных и частных отношений четко прослеживается подчиненный характер земельных отношений водным отношениям и наоборот. Это вызвано недостаточным четким определением в водном и земельном

законодательстве РФ отношений, связанных с понятием земель водного фонда, правовым регулированием самого водного объекта, дна, берегов, определением понятий водоохраных зон и другими вопросами. Возникающие коллизии при применении правовых норм земельного и водного законодательства РФ ставят вопрос об анализе с позиций частного и публичного права.

Исследование подобных проблем соотношения водного и земельного права с позиции публичного и частного права приводит к четкой правоприменительной позиции, необходимой для реализации исполнительными органами государственной власти своих публичных полномочий, а равно осуществления гражданами и юридическими лицами своих частных прав и исполнении ими своих обязанностей, позволит выявить недостатки в системе земельного и водного российского законодательства в целях их дальнейшего совершенствования.

В соответствии со ст. 5 ВК РФ отношения по поводу земель, возникающие при использовании и охране водных объектов, регулируются водным законодательством Российской Федерации в той мере, в какой это необходимо для рационального использования и охраны водных объектов. С другой стороны, п. 2 ст. 3 ЗК РФ определяет, что к отношениям по использованию и охране вод применяются, соответственно, водное законодательство РФ. К земельным отношениям нормы водного законодательства РФ применяются, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством РФ.

И, наконец, п. 3 ст. 3 ЗК РФ имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством РФ, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством РФ, законодательством РФ о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Таким образом, законодательство РФ разделяет регулирование земельных и вод-

¹ Советское земельное право. М., 1981. С. 48.

² Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963. С. 104; Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1962. Т. 1. С. 210.

³ Краснов Н.И. Актуальные проблемы земельного, горного, водного и лесного законодательства // Вопросы теории советского земельного права и методики преподавания аграрно-правовых дисциплин. М., 1976. С. 5-6.

⁴ Калининченко Т.Г. Право сельскохозяйственного водопользования. М., 1989.

ных правоотношений, определяя в некоторых случаях приоритет водных отношений над земельными, исходя из различных объектов правового регулирования отношений и деятельности, сопряженной с использованием и охраной вод и земель. Можно также трактовать четвертую часть статьи 5 так, что водное законодательство при регулировании рационального использования и охраны водных объектов имеет приоритет перед другими природно-ресурсными отраслями права, затрагивающими аналогичные отношения.

Прежде всего, необходимо выявить соотношение понятий «объекты водных отношений» и «объекты земельных отношений».

В соответствии со ст. 7 ВК РФ, объектом водных отношений является водный объект или его часть. Поверхностные воды и земли, покрытые ими и сопряженные с ними (дно и берега водного объекта), рассматриваются как единый водный объект. Подземные воды и вмещающие их горные породы также рассматриваются как единый водный объект.

Понятие водный объект, за исключением обособленных водных объектов, является публично-правовым. Признавая водный объект неделимым, законодатель предполагает оборот водных ресурсов водного объекта, связанный с целевым назначением водопользования. В этой ситуации возникает вопрос, насколько понятие водный объект соответствует понятию неделимой вещи, данному в ст. 133 ГК РФ, в соответствии с которой вещь признается неделимой, если ее раздел в натуре невозможен без изменения ее назначения. Из смысла данной статьи можно заключить, что водный объект не перестает быть водным объектом при обороте водных ресурсов водного объекта. Это происходит в результате изменения целевого использования водного ресурса. Следовательно, правильнее говорить о неделимости водного объекта и об обороте водного ресурса водного объекта, который может быть использован для той или иной цели.

Поэтому в новом водном законодательстве РФ в отличие от действующего ВК

РФ не следует говорить о части водного объекта как объекта водных отношений, поскольку часть водного объекта нельзя индивидуализировать как самостоятельную и вряд ли следовало бы выделять указанный вид объекта водных отношений¹.

Водный объект есть сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима. В свою очередь, в соответствии со ст. 6 ЗК РФ, объектами земельных отношений являются:

1) земля как природный объект и природный ресурс;

2) земельные участки;

3) части земельных участков. Земельный участок как объект земельных отношений – часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке.

Земельный участок может быть делимым и неделимым. Делимым является земельный участок, который может быть разделен на части, каждая из которых после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Именно этот факт предопределил понятие части водного объекта, учитывая то, что водопокрытые земли являются землями водного фонда.

Таким образом, как в водном, так и в земельном законодательстве РФ существует разное понимание понятия «водный объект». В соответствии с Водным кодексом РФ (согласно ст. 1, 7, 32), в поверхностные водные объекты включаются как вода (водный ресурс), так и земли, сопряженные с ней (дно и берега). Однако О.С. Колбасов отмечал неясность вопроса, до каких пределов берега входят в водный объект, где же четкая граница водоема или водотока². На прак-

¹ Калиниченко Т.Г. Объекты водных отношений (публично и частноправовой аспекты).

² Комментарий к Водному кодексу РФ.

ных правоотношений, определяя в некоторых случаях приоритет водных отношений над земельными, исходя из различных объектов правового регулирования отношений и деятельности, сопряженной с использованием и охраной вод и земель. Можно также трактовать четвертую часть статьи 5 так, что водное законодательство при регулировании рационального использования и охраны водных объектов имеет приоритет перед другими природно-ресурсными отраслями права, затрагивающими аналогичные отношения.

Прежде всего, необходимо выявить соотношение понятий «объекты водных отношений» и «объекты земельных отношений».

В соответствии со ст. 7 ВК РФ, объектом водных отношений является водный объект или его часть. Поверхностные воды и земли, покрытые ими и сопряженные с ними (дно и берега водного объекта), рассматриваются как единый водный объект. Подземные воды и вмещающие их горные породы также рассматриваются как единый водный объект.

Понятие водный объект, за исключением обособленных водных объектов, является публично-правовым. Признавая водный объект неделимым, законодатель предполагает оборот водных ресурсов водного объекта, связанный с целевым назначением водопользования. В этой ситуации возникает вопрос, насколько понятие водный объект соответствует понятию неделимой вещи, данному в ст. 133 ГК РФ, в соответствии с которой вещь признается неделимой, если ее раздел в натуре невозможен без изменения ее назначения. Из смысла данной статьи можно заключить, что водный объект не перестает быть водным объектом при обороте водных ресурсов водного объекта. Это происходит в результате изменения целевого использования водного ресурса. Следовательно правильнее говорить о неделимости водного объекта и об обороте водного ресурса водного объекта, который может быть использован для той или иной цели.

Поэтому в новом водном законодательстве РФ в отличие от действующего ВК

РФ не следует говорить о части водного объекта как объекта водных отношений, поскольку часть водного объекта нельзя индивидуализировать как самостоятельную и вряд ли следовало бы выделять указанный вид объекта водных отношений¹.

Водный объект есть сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима. В свою очередь, в соответствии со ст. 6 ЗК РФ, объектами земельных отношений являются:

- 1) земля как природный объект и природный ресурс;
- 2) земельные участки;
- 3) части земельных участков. Земельный участок как объект земельных отношений – часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке.

Земельный участок может быть делимым и неделимым. Делимым является земельный участок, который может быть разделен на части, каждая из которых после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Именно этот факт предопределил понятие части водного объекта, учитывая то, что водопокрытые земли являются землями водного фонда.

Таким образом, как в водном, так и в земельном законодательстве РФ существует разное понимание понятия «водный объект». В соответствии с Водным кодексом РФ (согласно ст. 1, 7, 32), в поверхностные водные объекты включаются как вода (водный ресурс), так и земли, сопряженные с ней (дно и берега). Однако О.С. Колбасов отмечал неясность вопроса, до каких пределов берега входят в водный объект, где же четкая граница водоема или водотока². На прак-

¹ Калининченко Т.Г. Объекты водных отношений (публично и частноправовой аспекты).

² Комментарий к Водному кодексу РФ.

тике встречаются случаи, когда вместо прав пользования водными объектами предоставляется земельный участок, на котором водный объект располагается. Согласно п/п. 3 п. 5 ст. 27 ЗК РФ, ограничиваются в обороте земельные участки, занятые находящимися в государственной или муниципальной собственности водными объектами в составе водного фонда. При этом, в соответствии с ч. 2 п. 2 ст. 27 ЗК РФ участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Существует мнение, что земельный участок, на котором расположен водный объект, может передаваться гражданам и юридическим лицам в силу заключаемого с ними договора аренды самостоятельно без соответствующих прав на водный объект. На практике иногда нескольким субъектам права предоставлялись разные титулы один на землю, а другой на водный объект, что вызывало острые споры между органами Министерства природных ресурсов РФ и имуществовыми ведомствами.

В свое время О.С. Колбасов отмечал Б.В. Ерофеева¹, который определял взаимодействие водного и земельного права в зависимости от того, какими водоемами, для каких целей и какими способами пользуется тот или иной субъект. Б.В. Ерофеев считал необходимым различать три вида водных источников: «1) водоемы, граничащие с земельными участками, отведенными землепользователям, а также проточные воды (реки, каналы и пр.), проходящие через эти участки; 2) естественные и искусственные водоемы, расположенные внутри земельных участков, отведенных землепользователям; 3) находящиеся в пределах этих участков грунтовые воды». В соответствии с ч. 2 ст. 7 Водного кодекса РФ, поверхностные воды и земли, покрытые ими и сопряженные с ними (дно и берега водного объекта), рассматриваются как единый водный объект, который

выступает как особый вид вещи, строго индивидуализированный, имеющий составляющую – воду, дно, берега. Поэтому предоставление земельного участка, на котором расположен водный объект отдельно от водного объекта в пользование гражданам или юридическим лицам недопустимо. Возможно лишь предоставление в пользование водного объекта, представляющего собой единство земли и находящихся на ее поверхности воды и берегов, скопления снега и льда, сохраняющиеся на земной поверхности. В одной из подготовленных Министерством природных ресурсов РФ редакций проекта Водного кодекса РФ при обозначении водного объекта устанавливались условные линии, являющиеся границами водного объекта. Такой подход нельзя признать правильным. Так, на практике встречаются случаи, когда вместо прав пользования водными объектами предоставляется в пользование или аренду земельный участок, на котором такой водный объект расположен.

С поверхностными водными объектами неразрывно связаны прилегающие земельные участки. С подземными водными объектами также неразрывно связаны вмещающие их горные породы. Горные породы относятся к недрам, и право собственности на них должно определяться горным законодательством РФ. Иначе обстоит дело с земельными участками, которые могут включаться в состав водного объекта. Правовой режим земельных участков, примыкающих к водным объектам, и любых иных земельных участков различен и должен определяться нормами водного законодательства РФ с учетом положений земельного законодательства РФ. Объектом права собственности, согласно ВК РФ, является водный объект, который включает не только воды, но и покрытые ими и сопряженные с ними земельные участки (дно и берега водного объекта). Ни в земельном, ни в водном законодательстве РФ не указано, какие земельные участки могут являться составной частью водного объекта. Анализ водного законодательства РФ приводит к выводу о том, что право собственности на земельные участки, покрытые

¹ Ерофеев Б.В. Советское земельное право. Изд-во «Высшая школа», 1965. С. 132.

поверхностными водами и сопряженные с ними, должно следовать праву собственности на соответствующий водный объект. В известном противоречии с этим находятся нормы земельного законодательства РФ. В соответствии со ст. 3-5 Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю», основаниями внесения земельных участков в перечень земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований возникает право собственности, является включение этих земельных участков в состав, соответственно, земель водного фонда, находящихся в федеральной собственности; собственности субъектов Федерации; земель водного фонда, занятых обособленными водными объектами, находящихся в муниципальной собственности. Перечисленные основания не влекут сами по себе возникновения права собственности на земельные участки у Федерации, ее субъектов, муниципальных образований. Это только основания (предпосылки). Для возникновения права собственности на них необходим акт Правительства России, согласованный с органами государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления. С учетом этого необходимо обратить внимание на две проблемы, обусловленные несоответствием земельного и водного законодательства РФ.

Во-первых, земельные участки, относящиеся к землям водного фонда, могут быть отнесены к собственности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в указанном порядке. С другой стороны, если земельные участки включаются в состав водного объекта, то право собственности на них уже определено водным законодательством РФ и не требует утверждения Правительством РФ. Во-вторых, ни в водном, ни в земельном законодательстве РФ не дано понятия земельных участков, «сопряженных с поверхностными водами». Это может явиться причиной достаточно произвольного определения границ объектов права собственности. Поэтому вопрос о правомерности предоставления водного объек-

та в пользование в качестве земельного участка (земель водного фонда) не обоснован. Водный объект должен фиксироваться лишь при ведении государственного водного кадастра, а в земельном кадастре должны быть определены его параметры применительно к земельному участку. Между тем существует мнение о том, что имеются правовые основания рассматривать водный объект как земельный участок. Также трактуется и понятие «берег». В соответствии с гидрологическим словарем, «берег» – это «узкая полоса суши в зоне сопряжения водной поверхности водоема или водотока с прилегающими склонами земной поверхности, находящаяся под непосредственным воздействием воды».

При всей сложности вопроса об определении границ (сопряжения, прилегания, непосредственного воздействия) на местности в связи с физическими изменениями параметров водного объекта во времени и пространстве – т.е. с водным режимом, этот вопрос не имеет правового содержания.

Существует также мнение о том, что в состав водных объектов следует включать нижние поймы (т.е. затопляемые в поповодье участки, наиболее близко расположенные к воде). Эта позиция исходит из принадлежности земельного участка к специальной категории земель водного фонда. Эта категория земель, согласно действующему земельному законодательству РФ (ст. 102 Земельного кодекса РФ), приурочена к водным объектам и водохозяйственным сооружениям. Между тем не всегда наличие водного и водохозяйственного объекта является неоспоримым доказательством принадлежности участка к категории земель водного фонда. Например, земли водных объектов в черте поселений или особо охраняемых территорий должны принадлежать водному объекту.

Думается, что в земельном законодательстве РФ необходимо исключить земли под водоемами из категории земель водного фонда, рассматривая водный объект как цельный индивидуализированный объект, имеющий публично-правовой статус, регулируемый только нормами водного права.

Важное место занимает соотношение

водного и земельного права применительно к понятию обособленный водный объект. В соответствии со ст. 34 ВК РФ, частная собственность допускается только на обособленные водные объекты. Обособленные водные объекты могут принадлежать на праве собственности гражданам и юридическим лицам в соответствии с гражданским законодательством РФ. Согласно ст. 11, 12, 31-33 ВК РФ, обособленные водные объекты относятся к недвижимому имуществу. Это означает, что они могут отчуждаться любым способом, в соответствии с гражданским и земельным законодательством РФ.

Право собственности на обособленные водные объекты (замкнутые водоемы) корреспондируется со ст. 261 ГК РФ, устанавливающей, что если иное не предусмотрено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящийся в границах этого участка замкнутый водоем.

В этой связи, интерес представляет определение соотношения понятий «земельный участок» и «обособленный водный объект». Думается, что в основе соотношения лежит право собственности на земельный участок. Права частной и муниципальной собственности на земельный участок корреспондируются с правом частной и муниципальной собственности на обособленный водный объект. При этом, право собственности на обособленный водный объект подчинено правовому режиму собственности на земельный участок.

Водное законодательство РФ прямо отрицает продажу, залог и совершение других сделок, которые влекут отчуждение водных объектов. А обособленные водные объекты могут переходить от одного лица к другому в порядке, предусмотренном гражданским и земельным законодательством РФ. Закон прямо не говорит о купле-продаже обособленных водных объектов. Не установлен и порядок перехода права собственности на обособленные водные объекты к другому лицу. Однако земельные и водные отношения применительно к понятию обособленный водный объект подчиняются общим

правилам, предусмотренным гражданским и земельным законодательством РФ.

Федеральное и региональное земельное законодательство предусматривает категорию земель водного фонда, которые могут находиться не только в федеральной, региональной и муниципальной, но и в частной собственности.

Правовой режим земель водного фонда довольно сложный. Он регулируется как Водным, так и Земельным кодексом РФ, а также рядом иных Законов: «О Государственной границе Российской Федерации», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и др. Определение земель водного фонда дано в ст. 95 Земельного кодекса РФ: земли, занятые водоемами, ледниками, болотами, водохозяйственными сооружениями (в частности, гидротехникой), земли полос отвода по берегам водоемов, магистральных межхозяйственных каналов и коллекторов.

Вместе с тем понятие земель водного фонда не согласуется с определением самого водного фонда, данным в Водном кодексе РФ. В ст. 7-11 ВК РФ предусматриваются три основных условия: 1) пределы территории России; 2) само наличие водного объекта; 3) включение его в водный кадастр. В связи с этим, земли водного фонда включаются в состав площадей, сопряженных с водотоками (реками), территорий, подстилающих моря в границах России. Большая часть этих земель водопокрытая, в них также входят болотные земли, есть и площади пашен, древесно-кустарниковой растительности. Земли водного фонда включают земли, занятые сооружениями, зоны строительства эксплуатационных поселков и зданий, служб, участки противопаводковых и защитных дамб и валов, несудоходных каналов (осушительных, оросительных, обводнительных), водоприемников оросительных и осушительных систем. Зачастую понятие «земли водного фонда» трактуется более широко, чем определено в понятии «водный

фонд». В соответствии с ВК РФ, «водный фонд есть совокупность водных объектов в пределах территории Российской Федерации, включенных или подлежащих включению в государственный водный кадастр. На мой взгляд, в новом Водном кодексе РФ необходимо изменить название «земли водного фонда» на «земли водохозяйственного назначения», а также исключить из них водопокрытые земли, которые охватываются понятием «водный объект».

При этом, важное значение приобретает понятие «водоохранная зона», которая относится к землям водного фонда. Между тем это понятие больше относится к землям природоохранного назначения, имеющим публично-правовое содержание. В связи с этим, в земельное и водное законодательство РФ необходимо внести соответствующие коррективы. Вопрос о соотношении земельного и водного права в понятии «водоохранная зона» остро проявляется при приобретении в частную собственность земельных участков, расположенных в границах водоохранной зоны водных объектов.

Земли водоохранной зоны являются в соответствии с земельным законодательством землями водного фонда. Возникает вопрос, какую функцию выполняют водоохранная зона, публично-правовую и или частноправовую. Могут ли водоохранная зона находиться в частной собственности. Целевое назначение водоохранной зоны – охрана водных объектов, которая является публично-правовой и реализуется в основном путем императивных норм, включая применение ответственности за нарушение законодательства РФ о водоохранной зоне. Между тем существуют различные представления о том, какие нормы следует применять в указанной ситуации.

Так, по мнению Л.Г. Фридганта: «...независимо от формы собственности (государственной, муниципальной, частной), входящие в состав земель поселений и полностью либо частично расположенные на территории водоохранной зоны, не запрещены к отчуждению вследствие существования водоохранной зоны». С другой стороны, Феде-

ральная служба земельного кадастра, считает, что никакого отчуждения земельных участков в водоохранной зоне невозможно.

Пунктом 1 ст. 102 ЗК РФ предусмотрено, что к землям водного фонда относятся земли водоохранной зоны водных объектов. Согласно п/п. 3 п. 5 ст. 27 ЗК РФ, земельные участки, занятые находящимися в государственной или муниципальной собственности водными объектами в составе водного фонда, ограничиваются в обороте, то есть не могут предоставляться в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Водный кодекс РФ (ст. 7, 111) не включает в понятие водного объекта его водоохранную зону. Так, водоохранной зоной признается территория, примыкающая к акватории водного объекта, на которой устанавливается специальный режим использования и охраны природных ресурсов и осуществления иной хозяйственной деятельности. Согласно абз. 4 п. 8 ст. 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», «...отчуждению в соответствии с настоящим федеральным законом не подлежат земельные участки в составе земель водоохранной и санитарно-защитной назначения».

Существует мнение, что передача в собственность земельных участков в пределах земель водоохранной и санитарно-защитной назначения не запрещена. Эти доводы обосновываются законодательством РФ о приватизации имущества. В соответствии с Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества», определен правовой режим отчуждения имущества, находящегося в публичной собственности. Так, ст. 217 ГК РФ гласит: «Имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества. При приватизации государственного и муниципального имущества предусмотренные ГК РФ положения, регулирую-

щие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное». Поэтому обосновывается тезис о том, что приобретение земельных участков водоохранных зон собственниками расположенных на них объектов недвижимости должно подчиняться общему правовому регулированию, установленному для случаев приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, на которых расположены здания, строения и сооружения. На практике земельные участки в границах водоохранных зон водных объектов приобретаются гражданами и юридическими лицами, имеющими на праве собственности здания, строения или сооружения на таких участках, в собственность или аренду в соответствии с правилами, установленными ЗК РФ.

Однако следует учитывать, что в случае приобретения земельных участков в составе водоохранных зон водных объектов собственники объектов недвижимости, расположенных на таких земельных участках, в соответствии с требованиями ст. 97 ЗК РФ обязаны соблюдать особый природоохранный правовой режим использования этих земель, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, которые несовместимы с основным назначением таких земель. На землях природоохранного назначения, в том числе на землях водоохранных зон рек и водоемов, допускается ограниченная хозяйственная деятельность при соблюдении установленного режима охраны указанных земель в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. В настоящее время водоохранные зоны водных объектов активно застраиваются. При этом, лица, осуществляющие строительство в границах водоохранных зон водных объектов, порой не имеют полномочий на его осуществление. Это способствует засорению, захламлению и истощению водных объектов, граничащих с такими постройками. Поэтому автоматически нарушаются права граждан на использование вод-

ных объектов общего пользования (ст. 20 Водного кодекса РФ). Но если отношения, связанные с незаконной застройкой, где бы она не была осуществлена, подвержены регламентации норм ст. 222 ГК РФ о самовольной постройке, то предоставление земельных участков в составе водоохранных зон водных объектов с дальнейшим возведением на них объектов недвижимости на вполне легальных основаниях приведет к тем же негативным последствиям. Водоохранные зоны водных объектов необходимы для поддержания водных объектов в состоянии, соответствующем экологическим требованиям, в целях предотвращения загрязнения, засорения и истощения поверхностных вод, а также сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира (ч. 1 ст. 111 Водного кодекса РФ). Тем самым земельные участки в пределах водоохранных зон водных объектов, по общему правилу, не должны предоставляться для удовлетворения личных потребностей отдельных граждан и юридических лиц, включая застройку таких участков. Учитывая изложенное, проблемы, связанные с предоставлением земельных участков в границах водоохранных зон водных объектов, а равно вопросы рационального использования таких участков, могут быть решены исключительно в рамках пересмотра оснований предоставления земельных участков в составе водоохранных зон водных объектов. Целесообразно пересмотреть перечень земельных участков, ограниченных в обороте, определенный в п. 5 ст. 27 ЗК РФ, дополнив его земельными участками, находящимися в границах водоохранных зон водных объектов. Следует также иметь в виду, что собственники, нарушающие режим использования земельных участков в водоохранных зонах водных объектов, должны нести ответственность за свою неправомерную деятельность. В указанном случае к нарушителям может быть применена процедура изъятия земельных участков, используемых не по целевому назначению (ст. 284 ГК РФ).

Особенно актуальным является соотношение водного и земельного права в сель-

скохозяйственном производстве. Все виды производства опосредуют взаимоотношения по пользованию землей, водами, являясь деятельностью, в которой использование водных ресурсов подчинено единой задаче – получению продукции земледелия. В. В. Докучаев писал, что все факторы – вода, воздух, почва, растительный и животный мир, лежащие в основе сельского хозяйства, до такой степени тесно связаны между собой, что необходимо изучать их в той зависимости, которая существует в самой действительности, выделяя при этом все главные ее элементы, иначе мы никогда не сумеем управлять ими¹. Земельные и водные отношения являются составной частью отношений, связанных с орошаемым и осушаемым земледелием, и неразрывно связаны между собой. Это подчеркивалось в «Инструкции о проведении земельно-водной реформы» от 10 октября 1920 г., которая предусматривала, что количество предоставляемой в пользование земли должно определяться в зависимости от наличия оросительных вод и численности населения, имеющего право на воду, а также во «Временных правилах о водах в Туркменской республике» от 16 апреля 1924 г., которые устанавливали, что право пользования водой для орошения неотделимо от права пользования землей². Это предопределило появление в юридической литературе понятий «землеводопользование» и «мелиоративные отношения», регулируемые нормами земельного права³. После принятия Основ земельного и водного законодательства РФ отношения, определяемые как «земельно-водные» или «мелиоративные», стали рассматриваться отдельно как институты земельного и водного права.

Соотношение водного и земельного права, прежде всего, отражается в целях сельскохозяйственного водопользования. Вместе с тем они недостаточно четко

урегулированы в действующем водном законодательстве РФ. Раньше они сводились к обеспечению благоприятного водного режима земель, сельскохозяйственному водоснабжению, обводнению⁴. 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. Право сельскохозяйственного водопользования регулирует отношения по использованию вод и водохозяйственных систем с целью создания благоприятного водного режима почв. Вода и земли выступают как основные средства производства в сельском хозяйстве, использование которых регулируется как земельным, так и водным законодательством РФ. Если в советский период момент подачи воды и полив, при котором вода, переходящая в компонент почвы, именуемая почвенной влагой, являлась гранью, которая, возможно, отделяла пользование водами от пользования землей, то в настоящий период происходят существенные изменения. Термин «водопользование» рассматривается в новых экономических условиях, с одной стороны, с точки зрения полезности использования вод и их водных ресурсов в сельскохозяйственном производстве, что означает качественно новый подход к использованию водных ресурсов, заключенных в водных объектах, который приобретает гражданско-правовое (частноправовое) содержание, учитывая переход на договорные отношения в сельскохозяйственном водопользовании. Именно поэтому сельскохозяйственное во-

¹ Докучаев В.В. Налит степи прежде и теперь. М., 1951. Т. 6. С. 97.

² Байриев К. Земельное и водное законодательство Туркменской ССР. Ашхабад, 1975. С. 159-160.

³ Там же.

⁴ Калининченко Т.Г. Право сельскохозяйственного водопользования. М., 1989.

допользование в районах проведения водных мелиораций земель должно носить подчиненный характер по отношению к праву собственности на землю.

С другой стороны, специфика понятия сельскохозяйственного водопользования также проявляется в целевом назначении использования вод, которые в новых рыночных условиях также приобретают частноправовое содержание.

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 земли и расположенного на нем обособленного водного объекта теперь должен определять целевое назначение использования водного объекта. Это означает, что право сельскохозяйственного водопользования производно от права собственности на земельный участок. Подчиненность сельскохозяйственного водопользования праву собственности на землю определяется уже не только целью поддержания благоприятного водного режима земель, т.е. созданием необходимых условий для осуществления сельскохозяйственного землепользования, но и правом собственности на земельные участки, поскольку размещенные на них мелиоративные системы и водохозяйственные сооружения находятся в разных формах собственности.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелио-

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

Думается, что мелиоративные системы, включая каналы, являются транспортными водными путями для водных ресурсов, забранных из водных объектов и транспор-

тируемых к потребителю водных ресурсов. В настоящее время встает вопрос об установлении права собственности на водный ресурс, заключенный во внутрихозяйственных мелиоративных системах, т.е. принадлежащих физическим и юридическим лицам на праве собственности. Естественно, что право собственности на внутрихозяйственные каналы и сооружения корреспондируется с правом собственности на земельный участок, на котором находятся эти сооружения.

Существенную роль в использовании водных ресурсов для нужд сельского хозяйства должен играть земельный кадастр, который необходимо тесно связывать с разработкой водного кадастра. В них должны найти отражение поливные нормы и качество оросительной воды.оборот водных ресурсов внутри сельскохозяйственных предприятий должен происходить по воле собственника земель. При этом, сельскохозяйственные предприятия самостоятельно отвечают за правильное и рациональное использование водных ресурсов в своем хозяйстве. В условиях развития рыночных отношений взаимосвязь сельскохозяйственного водопользования с правом собственности на землю будет определяться договорными отношениями по водопользованию. Правовой режим земель, занятых оросительной, осушительной и обводнительной сетью, оказыва-

ет воздействие на изменение правового режима водных ресурсов оросительных систем, которые в новых условиях могут быть проданы либо получены в пользование по договору о водопользовании. В случае покупки, продажи, мены, дарения земельных участков, принадлежащих сельско хозяйственным предприятиям, новые землепользователи получают на право пользования и внутрихозяйственные оросительные (осушительные) каналы. Использование мелиорированных земель предполагает возделывание различного рода сортов влаголюбивых культур. Поэтому сельскохозяйственные предприятия могут поставить вопрос о расширении сечения оросительного канала при изменении режима водопользования¹. Взаимосвязь права сельскохозяйственного водопользования и права собственности на землю проявляется в общности субъектов пользования водами и землями в районах орошаемого и осушаемого земледелия. О.С. Колбасов отмечал, что «соотношение прав водопользования и прав землепользования характеризуется тем, что, будучи самостоятельными субъективными правами, они тесно переплетаются, зачастую совпадают в лице одних и тех же субъектов»². Такими субъектами являются сельскохозяйственные предприятия и сельскохозяйственные кооперативы.

¹ Шейнин Л.Б. Правовой режим государственных ирригационных систем. 1978.

² Колбасов О.С. Указ. соч. С. 141.