

**Калиниченко Т. Г. Новый Водный кодекс РФ (проблемы и перспективы)**  
**(«Транспортное право», 2007, N 2)**

## **НОВЫЙ ВОДНЫЙ КОДЕКС РФ (ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ)**

**Т. Г. КАЛИНИЧЕНКО**

26 мая 2006 г. на 176-м пленарном заседании Совета Федерации был одобрен Федеральный закон «Водный кодекс Российской Федерации». Одновременно с одобрением Закона было принято Постановление Совета Федерации, в котором зафиксированы принципиальные поправки к Водному кодексу о запрете частной собственности на природные объекты жизнеобеспечения, которые должны были быть приняты до момента вступления в силу Водного кодекса РФ. Рабочей группе Совета Федерации было поручено продолжить работу по рассмотрению предложений комитетов и комиссий Совета Федерации по подготовке изменений в Водный кодекс РФ. Между тем 5 июня 2006 г. Водный кодекс РФ был подписан Президентом РФ в неизменном виде. В чем причины? Необходимость быстрого принятия нового Водного кодекса была вызвана следующими соображениями. Прежде всего, тем, что в бюджете уже было предусмотрено финансирование на реализацию ВК РФ с 2007 г., и изменения в ВК РФ внесли бы задержку. С другой стороны, скорое принятие ВК РФ было направлено на разрешение недостатков Водного кодекса Российской Федерации 1995 г., а также связано с необходимостью приведения его в соответствие с законодательством в сфере федеративных отношений и местного самоуправления и финансовым законодательством. Например, в Водном кодексе 1995 г. устанавливались полномочия государственных органов власти в области отношений, связанных с использованием, охраной и восстановлением водных объектов и водных ресурсов, которые дублировались нормами Конституции Российской Федерации. Некоторые нормы Кодекса 1995 г. регулировали вопросы, входившие в сферу регулирования других федеральных законов, недостаточно четко определяли полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, дублировали другие

статьи Водного кодекса Российской Федерации, не согласовывались с законодательством в сфере общих принципов организации местного самоуправления и общими принципами организации органов государственной власти субъектов Федерации, которые существенно изменились в ходе реформ федеративных отношений и местного самоуправления. Например, в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 29 ноября, 21, 29, 30 декабря 2004 г.), ст. 37 Водного кодекса, предусматривавшая собственность субъекта Федерации на водные объекты, утратила силу с 1 января 2005 г. Важной причиной принятия нового ВК РФ стал тот факт, что в соответствии со ст. 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации неналоговые доходы полностью стали поступать в федеральный бюджет. Это потребовало изменения системы финансирования использования и охраны водных объектов. Кроме того, ст. 26.17 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что в бюджет субъекта Российской Федерации зачисляются доходы от федеральных налогов и сборов по единым для субъектов Российской Федерации нормативам, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации, и (или) по налоговым ставкам, устанавливаемым в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. С 1 января 2005 г. вступил в силу Федеральный закон от 28 июля 2004 г. N 83-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, изменения в ст. 19 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а также о признании утратившими силу отдельных законодательных

актов Российской Федерации», в котором в главе 25.2 «Водный налог» предусматривается взимание водного налога, который в 2005 г. полностью стал поступать в федеральный бюджет. Важной причиной принятия нового ВК РФ стала неэффективность и недостаточность осуществляемых субъектами Федерации мероприятий по восстановлению и охране водных объектов. В ст. 125 Водного кодекса РФ 1995 г. было предусмотрено, что плата, направляемая на восстановление и охрану водных объектов, поступает в бюджеты субъектов Российской Федерации и используется для финансирования мероприятий по рациональному использованию, восстановлению и охране водных объектов. По сути, предусматривалось активное участие субъектов Российской Федерации в финансировании мероприятий по развитию водного хозяйства. Однако в 2002 г. из поступивших в консолидированный бюджет платежей за пользование водными объектами в размере 6,9 млрд. рублей субъектами Российской Федерации израсходовано на объекты водного хозяйства 1,32 млрд. рублей. За 2003 г. из 10,9 млрд. рублей платы за пользование водными объектами, поступивших в консолидированный бюджет, на водные объекты было израсходовано только около 1,42 млрд. рублей. Средства, выделенные в 2003 г. из федерального бюджета по разделу 09 «Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия», подразделу 01 «Водные ресурсы» на финансирование водохозяйственных и водоохраных мероприятий, составили 1,488 млрд. рублей. Вместе с тем для обеспечения функционирования и развития объектов водного хозяйства, включая работы по поддержанию технического состояния, реконструкции и строительству гидротехнических сооружений (ГТС), необходимо ежегодное финансирование в объеме до 10 млрд. рублей (в ценах 2004 г.). В результате возникла потребность расширить объем финансовых средств, поступающих Российской Федерации, для более эффективного осуществления мероприятий по восстановлению и охране водных объектов. Следующей причиной принятия нового ВК РФ стало изменение системы управления водными ресурсами, введение принятого во многих странах мира бассейнового принципа управления водными объектами, позволяющего обеспечить комплексность

управления. Назрела необходимость приведения российского водного законодательства в соответствие с международными стандартами и общепринятым мировым опытом. В частности, разработчики нового Водного кодекса исходили из основных принципов «Рамочной директивы по воде» ЕС (2000 г.), применимых с учетом российской специфики: управление водными ресурсами в границах водного бассейна с созданием специального государственного органа управления; вовлечение в процесс разработки, корректировки и реализации бассейновых программ всех заинтересованных сторон, включая водопользователей, органы местного самоуправления и общественность; применение на практике принципа полного покрытия расходов по изучению, охране и воспроизводству водных ресурсов, восстановлению водных объектов за счет средств от платежей за водопользование и за загрязнение водных объектов (так называемые принципы «вода платит за воду» и «загрязнитель платит»); мониторинга состояния водных объектов и особо охраняемых территорий. Таким образом, основными целями создания нового Водного кодекса РФ стали: 1) совершенствование механизма реализации бассейновых принципов управления водными объектами, включая создание бассейновых советов, выражающих интересы заинтересованных сторон; 2) установление государственной (федеральной) собственности на водные объекты, за исключением прудов и обводненных карьеров, которые могут находиться как в государственной собственности, так и в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, а также в собственности граждан и юридических лиц; 3) формирование механизма платности водопользования в соответствии с требованиями Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации; 4) совершенствование механизма реализации гражданско-правовых отношений при использовании водного объекта. Именно эти факторы подчеркивали либеральный характер нового ВК РФ, дающий широкую перспективу развития частных водных отношений. При этом критиками нового ВК РФ подчеркивалось, что вода является источником жизнеобеспечения человека, продуктом первой необходимости и что на такие объекты нельзя распространять товарно-денежные отношения. Водный кодекс РФ определил, что водное

законодательство регулирует отношения по использованию и охране водных объектов (водные отношения). Имущественные отношения, связанные с оборотом водных объектов, определяются гражданским законодательством в той мере, в какой они не урегулированы настоящим Кодексом. Однако при такой формулировке определения водных отношений уже существует опасность коммерциализации отношений, связанных с использованием водных ресурсов, в части не только доставки водных ресурсов, но и водозабора. Возникает возможность продажи водных ресурсов из водного объекта, на что в законе нет запрета. Поэтому основные замечания по проекту нового Водного кодекса вызвали разделы закона, устанавливающие механизмы реализации права частной собственности на водные объекты и гражданско-правовые отношения на забор воды для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения<sup>1</sup>.

Либерализация в природопользовании прежде всего выражается в отмене лицензирования, изменении условий возникновения права водопользования, изменении управления использованием и охраной водных объектов, введении договорных отношений. При всей прогрессивности указанных выше целей нового ВК РФ само его содержание вызывает множество вопросов, вызванных неясностью и нечеткостью правовых механизмов его реализации. В результате, на мой взгляд, частным водным отношениям открывается перспектива за счет нечеткости в определении публичных водных отношений. Между тем мировая тенденция в развитии права и состоит в гармонизации публичных и частных интересов в водных отношениях. Анализ содержания нового ВК РФ требует усиления публично-правовых аспектов, которые в ВК РФ значительно снижены. 2. В новом Водном кодексе существенно сокращен понятийный аппарат. Выбор терминологии в новом ВК РФ обусловлен двумя неразрывно связанными группами отношений — по охране водных объектов и по их использованию. В научной и учебной литературе по водному праву в качестве предмета

---

<sup>1</sup> Совет Федерации одобрил Водный кодекс 26 мая 2006 г.

регулирования этой отрасли традиционно и, на наш взгляд, правомерно выделяются две группы общественных отношений — по использованию вод и охране вод, как двух неразрывно взаимосвязанных частей, что является еще одним обстоятельством, дополнительно не усложняет выбор адекватного названия отрасли и других элементов понятийного аппарата. Действительно термины «истощение вод», «негативное воздействие вод», «охрана водных объектов» соответствуют водоохранному направлению, остальные термины касаются использования водных объектов. Если в Водном кодексе РФ 1995 г. были даны правовые характеристики тридцати понятий, то в новом Водном кодексе РФ они значительно сокращены. Тем самым упорядочена терминология, которая грешила противоречиями и неясностями <2>. В новом Водном кодексе РФ даны новые толкования определенных терминов, которые в большей степени имеют правовое, нежели естественнонаучное содержание. В Водном кодексе РФ 1995 г. использовались понятия: вода, воды, поверхностные воды, подземные воды, водные ресурсы, водный объект, водный режим, водный фонд, поверхностный водоток, поверхностный водоем, обособленный водный объект (замкнутый водоем), водосборная площадь, бассейн поверхностного водного объекта, акватория; дренажные воды, сточные воды, использование водных объектов, пользование водными объектами (водопользование), охрана водных объектов, загрязнение водных объектов, засорение водных объектов, истощение вод, вредное воздействие вод, водопользователь, водопотребитель, водохозяйственный объект, водозабор, водохозяйственная деятельность, лицензия на водопользование, распорядительная лицензия.<sup>2</sup>

В соответствии со ст. 1 нового Водного кодекса РФ виден иной подход. В целях настоящего Кодекса используются уже 14 основных понятий: водохозяйственная деятельность, водные ресурсы, водный объект, водный режим, водопользователь, водохозяйственная система, водохозяйственный участок, дренажные воды, использование водных объектов (водопользование), истощение вод, негативное воздействие вод — охрана водных объектов,

---

<sup>2</sup> Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации. М.: Юридический дом «Юстицинформ», 1997. С. 16.

речной бассейн, сточные воды. Нетрудно заметить, что произошло существенное сокращение терминов за счет имеющих естественнонаучное содержание. С другой стороны, исключены термины «лицензирование водопользования», «водопотребление», «водохозяйственный объект», «обособленный водный объект». Из нового ВК РФ исключено понятие «вода», поскольку оно имеет естественнонаучное содержание как химическое соединение водорода и кислорода. Основными понятиями водного права становятся понятия «водный объект» и «водный ресурс». Эти два понятия обобщаются в понятии «водное», определяющем название Водного кодекса РФ и содержание водного права, водного законодательства, водных правоотношений. Таким образом, в основе понятийного аппарата водного права лежит понятие «водное» как прилагательное, обозначающее правовую общность права и законодательства. С другой стороны, законодатель отошел от фиксации разграничения понятий «воды — водные объекты» и «вода» определяя лишь понятия «водный объект» и «водный ресурс» как правовые категории<sup>3</sup>

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

---

<sup>3</sup> О разграничении понятия «воды» и «вода» см.: Колбасов О. С. Там же. С. 36. См. также приводимые им ссылки на других авторов: Тимошенко А. С. Правовой режим природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами // Сов. государство и право. 1977. N 6. С. 113 — 118; Колбасов О. С. Экология: политика — право. М.: Наука, 1976; Правовая охрана природы в СССР: Учебное пособие. М.: Юр. лит., 1976; Кравченко С. Н. Имущественная ответственность за причинение вреда природным объектам. Автореф. дис. ... на соискание уч. ст. канд. юрид. наук. М., 1968.

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 (промышленным предприятиям, сельскохозяйственным предприятиям, в том числе кооперативам, товариществам и др.), которые используют их как для своих нужд, так и в интересах третьих лиц. Если водохозяйственные системы эксплуатируются только для удовлетворения нужд третьих лиц, то мы имеем дело с водохозяйственными организациями. Таковыми, например, являются водохозяйственные организации, обеспечивающие водоснабжение населения крупного населенного пункта. Сельскохозяйственным предприятиям нет необходимости создавать специальную водохозяйственную организацию, так как любое из этих предприятий может само непосредственно обеспечить эксплуатацию гидротехнических сооружений и устройств. Таким образом, правовой режим водохозяйственных систем имеет в большей степени гражданско-правовое содержание. Тем не менее оно входит в терминологию водных отношений. Существует определенная сложность в соотношении понятий «канал» и «водохранилище» с понятием «водохозяйственная система». Водохранилища, призванные обеспечить комплексное, многостороннее использование водных ресурсов, признаны в новом Водном кодексе РФ как водные объекты. Водные ресурсы водохранилищ используются для различных нужд: выработки электроэнергии на ГЭС, для водоснабжения и орошения, содействия судоходству, рыбному и охотничьему хозяйству, рекреации, борьбе с наводнениями. При проектировании водохранилищ ГЭС выделяет их как особый объект капитального строительства, имеющий отдельную от гидроузла (и от ГЭС) стоимость. Таким образом, в ходе эксплуатации создаваемых водохранилищ статус водохозяйственной системы утрачивается, и они в соответствии с новым Водным кодексом РФ являются водными объектами, а эксплуатирующая водохранилище ГЭС в соответствии с ВК РФ является водопользователем. Новым в терминологии Водного кодекса РФ является понятие



«водохозяйственная деятельность». Водохозяйственная деятельность — деятельность государственных органов, физических и юридических лиц в сфере изучения, использования, охраны водных объектов, а также предотвращения и ликвидации негативного воздействия вод. Под деятельностью понимается целесообразное изменение в интересах людей окружающего мира <sup>4</sup>. 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 субъектами<sup>5</sup> Субъектами водохозяйственной деятельности являются государственные органы, физические и юридические лица. Объектами водохозяйственной деятельности — водные объекты. Активность субъектов выражается в изучении, использовании, охране водных объектов, а также предотвращении и ликвидации негативного воздействия вод.

Водохозяйственная деятельность, связанная с использованием и охраной водных ресурсов, определена в соответствии с Конституцией РФ как экономическая, которую осуществляют специальные субъекты — водохозяйственные организации и предприятия — различных организационно-правовых форм. Их деятельность в основном связана с осуществлением различных видов водопользования и, по сути, является экономической деятельностью. Гражданский кодекс определил, что виды деятельности, подлежащие лицензированию, определяются федеральным законом (ст. 49 ГК РФ). Таким образом, водохозяйственная деятельность может подлежать лицензированию на право осуществления водохозяйственной деятельности<sup>6</sup>. Пункт 11 ст. 3 ВК РФ в качестве одного из основных

---

<sup>4</sup> См: Большой энциклопедический словарь. 2-е изд., перераб. и доп. М.-СПб., 1997. С. 348

<sup>5</sup> См.: Каган М. С. Человеческая деятельность. М., 1972. С. 45 — 46.

<sup>6</sup> Калиниченко Т. Г. Лицензирование на право осуществления деятельности в области использования и охраны водных объектов и их водных ресурсов // Аграрное и земельное право. 2005. N 6. С. 41 — 48.

принципов водного законодательства предусмотрел, что регулирование отношений в области использования и охраны водных объектов происходит исходя из взаимосвязи водных объектов и гидротехнических сооружений, образующих водохозяйственную систему. Таким образом, водохозяйственная деятельность предусматривает не только использование водных объектов, но и водохозяйственных систем.

Новыми в ВК РФ являются понятия «речной бассейн» и «водохозяйственный участок». Речной бассейн — территория, поверхностный сток вод с которой через связанные водоемы и водотоки стекает в море или озеро. Водохозяйственный участок — часть речного бассейна с определенными водохозяйственными характеристиками, позволяющими установить лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и другие параметры водопользования. ВК РФ вносит новые подходы в бассейновый принцип управления водными объектами в Российской Федерации. Созданы двадцать бассейновых округов. Вводятся соответствующие единицы управления — это водохозяйственные участки, речные бассейны, бассейновые округа. Деятельность бассейновых органов непосредственно связана с разработкой схем комплексного использования вод. Статья 33 ВК РФ определяет, что схемы комплексного использования и охраны водных объектов включают в себя систематизированные материалы о состоянии водных объектов и их использовании и являются основой осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов в пределах границ речных бассейнов. Схемы комплексного использования и охраны водных объектов разрабатываются в целях: 1) определения допустимой антропогенной нагрузки на водные объекты (количественные и качественные показатели состояния водных объектов); 2) определения перспективных потребностей в водных ресурсах; 3) обеспечения охраны водных объектов; 4) определения основных направлений деятельности по предупреждению негативного воздействия вод. В схемах комплексного использования и охраны водных объектов устанавливаются: 1) целевые показатели качества воды в водных объектах на период действия этих схем; 2) перечень

---

водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов; 3) водохозяйственные балансы, предназначенные для оценки количества и степени освоения доступных для использования водных ресурсов в пределах границ речных бассейнов и представляющие собой расчеты потребностей водопользователей в водных ресурсах по сравнению с доступными для использования водными ресурсами в пределах границ речных бассейнов, подбассейнов, водохозяйственных участков при различных условиях водности (с учетом неравномерного распределения поверхностного и подземного стоков вод в различные периоды, территориального перераспределения стока поверхностных вод, пополнения водных ресурсов подземных водных объектов); 4) лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и лимиты сброса сточных вод нормативного качества в пределах границ водохозяйственных участков, подбассейнов, речных бассейнов для различных условий водности; 5) квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод нормативного качества в пределах границ водохозяйственных участков, подбассейнов, речных бассейнов для различных условий водности для субъектов Российской Федерации; 6) основные целевые показатели уменьшения негативных последствий наводнений и других видов негативного воздействия вод, перечень мероприятий, направленных на достижение этих показателей; 7) предполагаемый объем необходимых финансовых ресурсов для реализации схемы комплексного использования и охраны водных объектов. Таким образом, водохозяйственная деятельность на водохозяйственных участках и речных бассейнах будет основана на схемах комплексного использования водных объектов, на которые возлагается основное обеспечение бассейнового принципа к регулированию отношений по использованию и охране водных объектов. Между тем в ВК РФ не определен правовой статус схем и ответственность за их отступление, а также за нарушение показателей схем, что не способствует их реализации на практике.

Водное право является публичным в силу особых объектов — водных объектов и их водных ресурсов, требующих особых публично-правовых режимов использования и охраны. В

соответствии с этим публичное водное право определяет виды, границы объектов водных отношений. Вместе с тем если в терминологии проекта выделяются два объекта — водные объекты и водные ресурсы, то в основном в Водном кодексе регулируются отношения по поводу водных объектов. Это противоречит Конституции РФ, в которой определяющим является экономическое понятие «природный ресурс». По отношению к водным объектам и к водным ресурсам могут возникать как публичные, так и частные отношения. Например, право публичной собственности (федеральной) на водные объекты. Право частной собственности на пруды и обводненные карьеры. Водные ресурсы также могут находиться как в публичной, так и в частной собственности. Например, неиспользуемый водный ресурс, находящийся в водном объекте, или водный ресурс, забранный из водного объекта и используемый государственными предприятиями. Статья 5 нового ВК РФ подразделяет водные объекты на поверхностные и подземные. Между тем в поверхностные водные объекты включены также болота, каналы, пруды, обводненные карьеры. Определяя объекты регулирования водных отношений, государство обеспечивает и систему органов власти в области использования и охраны вод, обеспечивающих проведение регистрации водных объектов, водных сделок, ведение водного реестра, районирование, картирование и т. д., включая указанные новые виды водных объектов. Эти аспекты, на мой взгляд, недостаточно четко определены в новом Водном кодексе. Включая указанные водные объекты в новый Водный кодекс, необходимо дать их понятие, учитывая, что канал и водохранилище, пруд, обводненный карьер могут иметь смешанный правовой режим, как водного объекта, так и водохозяйственного сооружения, имеющих природно-антропогенное значение. Новым Водным кодексом РФ определено понятие «водный объект». Он определяется как водное пространство в пределах естественных, искусственных или условных границ, природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод, в котором имеет характерные формы распространения и черты водного режима, занесенный в Государственный водный реестр. В соответствии с новым Водным кодексом понятие «водный объект» — основное понятие ВК РФ. Из приведенного понятия

видно, что под водным объектом понимается прежде всего водное пространство, служащее территориально-производственным базисом для его использования. При этом новым является определение границ водного объекта, которые подразделяются на естественные, искусственные и условные.

Важное значение в ВК РФ придается береговой линии (границам водного объекта), которые определяются 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 среднегодовому уровню вод в период, когда они не покрыты льдом; 3) водохранилища, пруда — по нормальному подпорному уровню воды; 4) болота — по границе нулевой глубины торфяной залежи. В понятие «водный объект» в свете нового ВК РФ включаются как природные, так и искусственные водоемы и водотоки или иные объекты. Примечательно то, что в ранее существовавшем законодательстве не было дано определение водного объекта как пространственного базиса. Некоторые искусственно созданные водоемы не признавались водными объектами. Например, каналы, которые по новому ВК РФ признаются водными объектами. В советское время каналы полностью относились к водным объектам. В соответствии с ВК РФ 1995 г. к поверхностным водным объектам относились лишь каналы «межбассейнового перераспределения и комплексного использования водных ресурсов» (ст. 10). Отсюда логически вытекало, что оросительные (ирригационные), а тем более осушительные каналы, а также многие каналы, служащие для обводнения отгонных пастбищ, водными объектами не признаются. В новом ВК РФ все каналы признаются водными объектами. Таким образом, можно считать, что каналы, ранее являвшиеся 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. Водный объект характеризуется 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. Водный режим — изменение во времени уровней, расхода и объема воды в водном объекте. Между тем правильней говорить не о сосредоточении вод, а о запасе воды, или сосредоточении воды — водного ресурса, либо о воде, сосредоточенной в определенных границах на поверхности земли и под землей. Таким образом, понятие «водный режим» не устанавливает минимума водных масс, которые образуют водные объекты. В разных регионах и климатических зонах хозяйственная и иная ценность скоплений одинакового объема воды может быть далеко не одинаковой. Так, в сухостепной зоне даже пересыхающие к концу лета «блюдца» с водой имеют большое значение для водопоя скота и иных нужд. В более же северных районах, где много постоянных водоемов, хозяйственная ценность пересыхающих мелководий может быть минимальной. Они рассматриваются как объекты для осушения. В понятие водного объекта не входят погруженная, плавающая и донная растительность, водная живность, микроорганизмы, а также наносы. Отсюда вытекает, что владелец или пользователь водного объекта может претендовать на то, чтобы никто не препятствовал естественному пополнению водных масс в этом объекте и не проводил самовольных работ, приводящих к нарушению целостности его берегов. Земельное, лесное и законодательство об охране окружающей среды предусматривают ряд норм о том, чтобы в водные объекты не попадал загрязненный сток и чтобы берега рек, озер и других водоемов не подвергались разрушению. Статья 1 ВК РФ 1995 г. 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 владения, его правовой режим во многом зависел от правового режима земельного владения (ст. 5 ВК РФ 1995 г.). По новому ВК РФ

обособленные водные объекты исключены. Пункт 2 ст. 5 нового ВК РФ к поверхностным водным объектам относит моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и другие), водотоки (реки, ручьи, каналы), водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища), болота, природные выходы подземных вод (родники, гейзеры), ледники, снежники. Таким образом, вместо обособленного водного объекта в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица предполагаются только пруды и обводненные карьеры, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности соответственно субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, если иное не установлено федеральными законами. Понятие «обособленный водный объект» заменяется понятиями «пруд» и «обводненный карьер». Однако неясно, что такое обводненный карьер или пруд. Есть опасность, что в условиях формирования нового Водного реестра определенная часть озер может быть причислена к прудам и обводненным карьерам. До настоящего времени неясны критерии отнесения прудов и обводненных карьеров к водным объектам. Это может неблагоприятно сказаться на некоторых прежних видах охраны и пользования водоемом: от рекреации до водопоя скота и от забора воды до охраны дикой фауны. При закреплении земель в частную собственность во многих районах России учитывают, входят ли эти земли или их части в водоохранные зоны. В положительном случае на новых собственников накладываются необходимые ограничения. Но водоохранные зоны предусматриваются, как правило, в отношении текущих вод. Для замкнутых водоемов, о которых идет речь, таких зон не существует. Таким образом, необходимость рассмотрения вопроса об ограничении каких-то видов деятельности собственника не возникает. Земельное законодательство должно обратить внимание на необходимость выявления тех функций, 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. 4. Глава 2 ВК РФ говорит о праве собственности на

водные объекты. Статья 8 ВК РФ определяет, что водные объекты находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности), за исключением случаев, установленных частью 2 настоящей статьи. В собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица находятся пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности соответственно субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, если иное не установлено федеральными законами. Право собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица на пруд, обводненный карьер прекращается одновременно с прекращением права собственности на соответствующий земельный участок, в границах которого расположен такой водный объект. Пруд, обводненный карьер, указанные в 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. Естественное изменение русла реки не влечет за собой прекращение права собственности Российской Федерации на этот водный объект. Формы собственности на подземные водные объекты определяются законодательством о недрах. Вместе с тем иное содержание права собственности на водные объекты исходит из Федерального закона от 3 июня 2006 г. N 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации». Статья 7 определяет, что земельные участки, в границах которых расположены пруд, обводненный карьер, являются собственностью Российской Федерации, если указанные водные объекты находятся на территориях двух и более субъектов Российской Федерации или указанные земельные участки отнесены федеральными законами к федеральной собственности. Земельные участки, которые не находятся в собственности Российской Федерации и в границах которых расположены пруд, обводненный карьер, являются собственностью субъектов Российской Федерации, если



указанные водные объекты находятся на территориях двух и более муниципальных районов, городских округов или указанные земельные участки отнесены федеральными законами к собственности субъектов Российской Федерации. Земельные участки, которые не находятся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, граждан, юридических лиц и в границах которых расположены пруд, обводненный карьер, являются собственностью муниципальных районов, если указанные водные объекты находятся на территориях двух и более поселений или указанные земельные участки находятся на территориях муниципальных районов вне границ поселений. Земельные участки, которые не находятся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов, граждан, юридических лиц и в границах которых расположены пруд, обводненный карьер, являются собственностью поселений, городских округов. Для целей настоящей статьи под земельными участками, в границах которых расположены пруд, обводненный карьер, понимаются земельные участки, в состав которых входят земли, покрытые поверхностными водами, в пределах береговой линии. По смыслу нового ВК РФ практически все водные объекты находятся в федеральной собственности, имеется в виду их неразрывная гидрологическая связь с другими водными объектами, как посредством непосредственного взаимного проникновения, так и посредством подземных вод. Закон о введении в действие ВК РФ по-иному трактует эту позицию и разграничивает право собственности на водные объекты в зависимости от права собственности на земельные участки, которые уже находятся в федеральной собственности, собственности субъектов Федерации, муниципальной собственности, частной собственности юридических лиц и граждан. Все это делается для того, чтобы не выявить объекты публичной и частной собственности, а закрепить уже существующее положение. Большая часть земель, на которых расположены пруды и обводненные карьеры, уже скуплены физическими и юридическими лицами и находятся в частной собственности. По сути, в противоречие ВК РФ они формально закрепляются не в федеральную государственную, а в частную собственность. Разграничение собственности на

земельные участки Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований по факту еще не осуществлено, что делает реализацию пунктов 3, 4 ст. 8 законопроекта невозможной. Таким образом, нарушаются основные принципы водного законодательства: регулирование отношений в области использования и охраны водных объектов в зависимости от особенностей режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностей, значимость водных объектов и их водных ресурсов в качестве основы жизни и деятельности человека, регулирование отношений по использованию и охране водных объектов и их водных ресурсов осуществляется исходя из представления о водных объектах и водных ресурсах как важнейшей составной части окружающей среды, среды обитания объектов животного и растительного мира, в том числе водных биологических ресурсов, пространственного базиса и как природного ресурса, используемого человеком для личных и бытовых нужд, в хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как объекта права собственности и иных прав, приоритет охраны водных объектов перед их использованием, использование водных объектов не должно оказывать негативное воздействие на окружающую среду. Налицо приоритет земельных и гражданско-правовых отношений над водными, что недопустимо и противоречит водному законодательству. В новом Водном кодексе не определены границы водных объектов, не даны определения отличия пруда, озера или обводненного карьера от водохранилища и не введено ограничений по размерам водных объектов. В связи с этим реализация п. 2 и п. 5 ст. 8 ВК РФ может привести к переходу в частную собственность крупных водных объектов, имеющих стратегическое значение. В случае реализации данной статьи в отношении объектов, расположенных на проточных водоемах, водный объект будет находиться одновременно в собственности нескольких субъектов права собственности, что несет в себе риск острых конфликтов. Водный кодекс РФ не регулирует отношения, связанные с учетом общественных интересов в случае, если водный объект до передачи в частную собственность относился к объектам общего пользования. Требуется поправка определение озера, пруда, обводненного

карьера и установление максимальных размеров таких водных объектов, которые могут находиться в собственности юридических или физических лиц. Здесь же должны быть детально представлены требования к соблюдению сервитутов — традиционных путей доступа граждан к таким водным объектам; требования по сохранению водного режима и качества воды выше и ниже плотины (в случае прудов и малых проточных водохранилищ), а также условий хозяйственной деятельности на прибрежной территории после заполнения водоема; требования к устройству гидроизоляции прудов на участке землевладельца, к режиму и качеству подземных вод в прилегающих водоносных пластах. Пункт 6 настоящей статьи ВК РФ, говоря о переводе права собственности на подземные водные объекты в сферу законодательства о недрах, искусственным образом выводит из сферы ВК взаимосвязанность поверхностных и подземных водотоков. Следует отметить, что для подземных вод имеется регламент относительно местоположения, мощности и нагрузки на водоносный горизонт сооружений для откачки вод из скважин или колодцев. В настоящей редакции ВК РФ не отражено это обстоятельство для подземных вод и отсутствуют аналогичные положения об использовании поверхностных вод.

5. В отношениях, опосредуемых публичным водным правом, в качестве одной из сторон всегда выступает государство в лице соответствующих органов власти, осуществляющих властные отношения по использованию и охране водных ресурсов. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» это Федеральное агентство водных ресурсов, которое является федеральным органом исполнительной власти. В течение долгого времени в водном праве разрабатывался бассейновый принцип управления, который был основой создания будущей системы управления природными объектами и их ресурсами. В проекте ВК РФ бассейновый принцип «управления» заменен на бассейновый подход. В новом ВК РФ никаких указаний на бассейновые управления нет. В соответствии со ст. 28 нового ВК РФ понятие «управление» изменяется за счет установления бассейновых округов, которые являются основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов и

состоят из речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей. В Российской Федерации устанавливается 20 бассейновых округов. В соответствии со ст. 29 ВК РФ в целях обеспечения рационального использования и охраны водных объектов функции управления трансформируются в бассейновые советы, осуществляющие разработки рекомендаций в области использования и охраны водных объектов в пределах границ бассейнового округа. Нетрудно заметить, что бассейновые советы не являются органами управления использования и охраны вод в административно-правовом виде, а их деятельность носит не властный, а рекомендательный характер, что существенным образом принижает публично-правовые начала в водных отношениях<sup>7</sup> <7>. Законопроектом предусмотрена возможность создания бассейновых советов (ст. 39). При этом было принято во внимание французское законодательство (Закон о воде 1992 г.), особенно в части создания гидрографических бассейнов и бассейновых комитетов, а также законодательства Испании, ряда других государств (преимущественно унитарных или регионалистских). Однако исходя из нормы законопроекта создание бассейновых советов не является обязательным. Статус совета и его решений, общий порядок деятельности в законопроекте не регламентированы. Имеется только отсылочная норма, что порядок создания и деятельности бассейновых советов должно определить Правительство РФ. По нашему мнению, в законопроекте необходимо предусмотреть обязательность создания бассейновых советов, определить статус и компетенцию бассейновых советов, а также статус их решений. Более детальную регламентацию вопросов деятельности бассейновых советов можно отнести и к компетенции Правительства РФ. Думается, что не бассейновые соглашения, а бассейновые советы будут являться прообразом будущей системы управления в сфере охраны окружающей среды. А пока складывается впечатление, что, признавая водные объекты имуществом, основную нагрузку по вопросам водопользования должны нести не природоохранные органы, а Министерство имущества, которое будет заниматься пополнением казны за счет договоров водопользования.

---

<sup>7</sup> Глазычев В. Чему рады водокрады // Московский комсомолец. 2006. 14 апреля.

Это существенно принижает публичные начала в управлении водными объектами и их ресурсами.

Важнейшим элементом (стадией) управления является государственный контроль. Государственный контроль рассматривается как публично-правовая деятельность<sup>8</sup> и как функция государства<sup>9</sup>. Статья 36 нового ВК РФ определяет общие задачи государственного контроля и надзора за использованием, охраной водных объектов и заключается в обеспечении соблюдения: 1) требований к использованию и требований к охране водных объектов; 2) особого правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в пределах границ водоохранных зон и зон специальной охраны источников питьевого водоснабжения; 3) иных требований водного законодательства. Государственный контроль и надзор за использованием, охраной водных объектов осуществляются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (федеральный государственный контроль и надзор за использованием, охраной водных объектов) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный контроль и надзор за использованием, охраной водных объектов). Неясно, почему два понятия — контроль и надзор — объединены. Неясно, кто будет осуществлять как контроль, так и надзор. Отсутствуют в функциях контроля и надзора запреты и требования. Существует мнение, что грядущие изменения коснутся и непосредственно чиновников Росприроднадзора. Считая, что инспекторы, охраняя природу, пользуются слишком большой властью, в новом ВК РФ все направлено на лишение их этой

---

<sup>8</sup> См.: Рябко А. И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории). Ростов-на-Дону, 1999. С. 41.

<sup>9</sup> См.: Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 7, 11 — 12.

власти. И теперь, по новому Водному кодексу, какие бы нарушения ни нашел инспектор, он не вправе ни протокол составить, ни привлечь к ответственности<sup>10</sup>

7. Характерным для публичного водного права является наличие норм, обязывающих и запрещающих. В проекте нового Водного кодекса РФ сужены и разного рода запреты за счет распространения запретительных норм только на процесс водопользования в результате забора и сброса водных ресурсов. Возникает вопрос, как они соотносятся с общей нормой проекта ВК РФ об административной ответственности. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ предусматривает ряд статей, посвященных ответственности за административные правонарушения в области водных отношений. Например: статья 7.7 «Повреждение гидротехнического, водохозяйственного или водоохранного сооружения, устройства или установки»; статья 7.8 «Самовольное занятие земельного участка прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо зоны (округа) санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения»; статья 7.10 «Самовольная переуступка права пользования землей, недрами, участком лесного фонда, участком леса, не входящего в лесной фонд, или водным объектом»; статья 8.12 «Нарушение порядка предоставления в пользование и режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов»; статья 8.13 «Нарушение правил охраны водных объектов»; статья 8.14 «Нарушение правил водопользования»; статья 8.15 «Нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохраных сооружений и устройств». В свою очередь, глава 7 ВК РФ посвящена ответственности за нарушение водного законодательства. Статья 68 предусматривает административную, уголовную ответственность за нарушение водного законодательства. Лица, виновные в нарушении водного законодательства, несут

---

<sup>10</sup> Гусейнова М. Подводные камни нового Водного кодекса // Накануне. RU. 2005. 28 июля.

административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Привлечение к ответственности за нарушение водного законодательства не освобождает виновных лиц от обязанности устранить допущенное нарушение и возместить причиненный ими вред. Статья 69 «Возмещение вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства» — лица, причинившие вред водным объектам, возмещают его добровольно или в судебном порядке. Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам, утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Между тем важное значение для обеспечения публично-правовых начал играют предписания-обязывания. Например, новый ВК РФ определяет статьи об ответственности за нарушение водного законодательства. Вместе с тем в статье «Государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов» не очень четко оговорены права государственных инспекторов. У органов госнадзора в соответствии с новым ВК РФ нет права привлечения к административной ответственности. Теперь в пределах своей компетенции нужно будет только предъявлять иски в суд, уведомлять стороны, заключившие договор, о результатах проверки и выявленных нарушениях<sup>11</sup> Таким образом, существуют противоречия проекта Водного кодекса с административным законодательством, предусматривающим меры административного воздействия. Инспекторы не будут иметь права воздействия, что может очень негативно сказаться на состоянии водных объектов в целом<sup>12</sup>

Следующая сфера действия публичного водного права — это организация государственных финансов, т. е. бюджета страны, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В новом ВК РФ указывается лишь на субвенции для обеспечения договоров водопользования, предоставления расположенных на территории субъекта

---

<sup>11</sup> Гусейнова М. Подводные камни нового Водного кодекса // Накануне. RU. 2005. 28 июля

<sup>12</sup> Гусейнова М. Подводные камни нового Водного кодекса // Накануне. RU. 2005. 28 июля.

Российской Федерации водного объекта или его части, находящихся в федеральной собственности, в пользование на основании договора водопользования, решения о предоставлении водного объекта в пользование. Средства на осуществление передаваемых полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета. На практике субвенции, направляемые из федерального центра, в основном использовались для ликвидации чрезвычайных ситуаций в регионах. Налицо сужение сферы финансирования в области использования и охраны вод. Представители регионов недовольны тем, что вся вода принадлежит федеральному центру (кроме прудов и обводненных карьеров), в федеральный бюджет отправляются и сборы за водопользование, а полномочия по охране объектов передаются регионам, которые ничего от этой воды не имеют. Между тем основное бремя поддержания водного режима и сохранности водохозяйственных сооружений лежит на регионах. Отсутствие бюджетного финансирования в области охраны и использования вод может привести к очень неблагоприятным последствиям. Необходимо предусмотреть помимо субвенций иные формы бюджетного финансирования мер по использованию, охране и восстановлению водных объектов.

В целом в условиях рыночной экономики и водного оборота отношения по владению, пользованию и распоряжению водными ресурсами относятся к предмету частноправового регулирования. Вместе с тем в целях обеспечения сохранения водных объектов и их водных ресурсов и их надлежащего использования неизбежно применение механизмов и приемов публично-правового регулирования с участием специально уполномоченных органов государства. Они обеспечивают учет водных ресурсов, ведение водных реестров, установление различных правовых режимов водопользования, вводят всякого рода ограничения, лимиты водопользования, связанные с оборотом водных объектов и их водных ресурсов. Однако до сих пор такого порядка применительно к водным объектам и водным ресурсам не введено. Практически все основные ограничения частного с позиции общего сведены к схемам комплексного использования вод, которые в соответствии с проектом ВК РФ не имеют четкого



правового статуса и ответственности за выполнение положений схем. Например, лимиты водопользования определяются схемами. Станут ли лимиты водопользования действенными в условиях новых договорных отношений водопользования? Неясно до сих пор, что такое водный реестр, его правовой статус, чем он отличается от водного кадастра, являющегося одним из основных институтов природоресурсового права. На смену ему приходит водный реестр, напоминающий реестры недвижимого имущества. В связи с этим развивать водный оборот рискованно, не исключено, что он будет носить криминальный характер как средство отмычки капиталов путем манипулирования водными ресурсами и переуступками прав водопользования. Это противоречит публично-правовым основам обеспечения рационального использования и охраны водных объектов и их ресурсов, делает неустойчивой систему частных водных прав. Важный вопрос о публично-правовом регулировании частных водных отношений. Прежде всего, ясно, что отношения водопользования возникают между неравными субъектами, один из участников водных отношений — государство — значительно сильнее своего контрагента — физического или юридического лица. Необходимо с помощью права выравнивание позиций во взаимоотношениях государства и водопользователя, чтобы отношения не складывались односторонне в пользу либо государства, либо водопользователя и с существенным нарушением прав и их интересов. Это выражается прежде всего в публично-правовых договорах водопользования, при которых один субъект — государство определяет условия водопользования с позиции государства<sup>13</sup>. Другой аспект возникает при купле-продаже водных ресурсов, при которой как государство, так и субъекты водных отношений вступают в равные отношения. Ведь не секрет, что до сих пор существует неясность в отношении питьевого, промышленного, сельскохозяйственного водоснабжения. Забор происходит в порядке водопользования, а отношения водоснабжения характеризуются в гражданском праве

---

<sup>13</sup> См.: Калиниченко Т. Г. Договоры в водных отношениях // Экологическое право. 2006. N 1.

как купля-продажа воды. Где происходит переход права водопользования в право собственности на воду? Думается, что необходимы два случая: либо в порядке водопользования, либо продажа воды из водного объекта в собственность, при котором необходим учет возвратности воды в водные объекты. Статья 12 определяет понятие договора водопользования. По договору водопользования одна сторона — исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления обязуется предоставить другой стороне — водопользователю водный объект или его часть в пользование за плату. К договору водопользования применяются положения об аренде, предусмотренные Гражданским кодексом Российской Федерации, если иное не установлено настоящим Кодексом и не противоречит существу договора водопользования. Договор водопользования признается заключенным с момента его государственной регистрации в Государственном водном реестре. Таким образом, договоры водопользования, являясь публично-правовыми, вместе с тем могут содержать и право выкупа воды. Таким образом, условия аренды дают возможность перехода водных ресурсов из пользования в собственность путем выкупа.

Статья 16 ВК РФ говорит о заключении договора водопользования. Договор водопользования заключается в соответствии с гражданским законодательством, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом. Если на право заключения договора водопользования, касающегося использования акватории водного объекта, в частности для рекреационных целей, имеется несколько претендентов, заключение такого договора осуществляется по результатам аукциона. Порядок подготовки и заключения договора водопользования, включая перечень видов водопользования, когда право на заключение договора водопользования приобретает на аукционе, порядок проведения этого аукциона утверждаются Правительством Российской Федерации. При заключении договора водопользования по результатам аукциона не допускается изменение условий, установленных аукционом, по соглашению сторон и в одностороннем порядке. Между тем ясно, что средства на приобретение прав на заключение договора в основном будут принадлежать частным собственникам, которые будут скупать

указанные права по особо важным с точки зрения охраны окружающей среды рекреационным водоемам. Много вопросов вызывает предлагаемый законопроектом порядок возникновения права пользования водными объектами на основании заключения договора водопользования и т. д. (глава 4). Схема «федеральный чиновник — водопользователь» очевидно непрозрачна и содержит большие возможности для злоупотреблений, которые могут привести к ухудшению состояния водных объектов, ослаблению государственного контроля в водоохранной сфере, что чревато возникновением чрезвычайных ситуаций, особенно если речь идет о водных объектах, являющихся источниками питьевого водоснабжения. В связи с этим представляется необходимым закрепить в законопроекте приоритет водопользования с целью обеспечения питьевой водой населения, более четко дифференцировать в законопроекте виды водопользования по основаниям возникновения права пользования водными объектами: договорам, разрешениям, осуществляемым без указанных разрешительных документов (несоответствие норм п. 1 ст. 14 и ст. ст. 16, 17), ввести обязательную экспертизу условий водопользования для видов водопользования высокой степени экологических рисков, водопользования, осуществляемого в водных объектах, части которых входят в экосистему особо охраняемых природных территорий, территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера. Статья 19 нового Водного кодекса предусматривает передачу прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу. При этом предусмотрено, что водопользователь имеет право с согласия исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления передавать свои права и обязанности по договору водопользования другому лицу. Передача прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу осуществляется в соответствии с гражданским законодательством. Заявление водопользователя о получении согласия на передачу прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу должно быть рассмотрено исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, предусмотренными ч. 4 ст. 11 настоящего Кодекса, не позднее чем через тридцать дней со дня

получения такого заявления. Отказ исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, предусмотренных ч. 4 ст. 11 настоящего Кодекса, в получении согласия на передачу прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу может быть обжалован в судебном порядке. Передача прав и обязанностей по договору водопользования вступает в силу после регистрации в Государственном водном реестре. Необходимо более четко и подробно регламентировать условия перехода прав пользования водным объектом, учитывая невозможность перепродажи прав водопользования, предусмотреть определенные ограничения в целях недопущения ухудшения качества воды, используемой для питьевого водоснабжения, нарушения среды обитания объектов животного мира, добыча которых является основой жизнеобеспечения населения, проживающего вблизи соответствующего водного объекта.