

Теоретическое наследие О.С. Колбасова и современное развитие водного права

Калиниченко Т.Г., кандидат юридических наук.

Член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, профессор Олег Степанович Колбасов являлся одним из основоположников советского водного права, теоретические воззрения которого оказывали и оказывают влияние на развитие современного водного права. В 1968 г. О.С. Колбасовым была защищена докторская диссертация на тему "Проблемы совершенствования советского водного законодательства"¹, ставшая основой для издания трех основных его монографий, посвященных теории водного права².

Значительное внимание в многочисленных работах О.С. Колбасова было уделено различным вопросам развития водного законодательства³, охране вод⁴, международному водному праву⁵. Особое значение, влияющее на развитие современного водного права, имели исследования права

¹ См.: Колбасов О.С. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1968

² См.: Колбасов О.С. Законодательство о водопользовании в СССР. Проблемы совершенствования советского законодательства об использовании водных ресурсов. М.: Юрид. лит., 1965; Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М.: Юрид. лит., 1972; Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972

³ См., напр.: Колбасов О. Основы водного законодательства и Водный кодекс республики // Советская юстиция. 1971. N 8. С. 8 - 9; Колбасов О.С. Вопросы кодификации водного законодательства Союза ССР и союзных республик / Отв. ред. Г.А. Аксененок, В.И. Корецкий. М.: Госюриздат, 1963; Колбасов О.С. Предмет и система водного законодательства // Правоведение. 1971. N 3. С. 87 - 95; Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. С.А. Боголюбов. М.: Юрид. дом "Юстицинформ", 1997; Колбасов О.С. Основные тенденции развития советского водного законодательства // Ученые записки. Ученые записки ВНИИСЗ. М.: Изд-во ВНИИСЗ, 1964. Вып. 3(20). С. 179 - 193; Каверин А.М., Колбасов О.С., Корзун В.И. Новое в водном законодательстве. М.: Юрид. лит., 1972.

⁴ См.: Колбасов О.С. Правовая охрана окружающей среды, связанная с мелиорацией земель // Правовая охрана окружающей среды. М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1985. С. 3 - 11.

⁵ > См.: Колбасов О.С. Международно-правовое регулирование охраны чистоты международных рек. София: Изд-во Болг. АН, 1964.

водопользования⁶. О.С. Колбасов, на мой взгляд, является основоположником бассейнового принципа управления использованием и охраны вод. О.С. Колбасов сыграл значительную роль в движении против переброски северных и сибирских рек⁷. Трудно перечислить все аспекты его многогранных исследований водного права.

Однако основное достоинство О.С. Колбасова проявилось в создании стройной публично-правовой теории водного права и в его участии в подготовке и формировании Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик и Водного кодекса РСФСР. Принятие их в 1972 г. знаменовало новый шаг на пути дальнейшего совершенствования законодательства, укрепления законности и правопорядка в использовании и охране вод. О.С. Колбасов отмечал, что водные отношения широко затрагивают почти все отрасли народного хозяйства, развитие градостроительства и улучшение условий жизни народа. Исключительно велико значение Основ и ВК РСФСР для становления и консолидации всего водного законодательства как отрасли законодательства: с одной стороны, как факт ее официального признания, с другой - как основы современного водного законодательства. О.С. Колбасов отмечал, что процесс обособления водного законодательства и формирования его как отрасли права назревал уже в недрах дореволюционного российского буржуазного общества, что было замечено юристами, занимавшимися вопросами использования и охраны вод. Опираясь на работы Д.С. Флексора, О.С. Колбасов показывал, что в условиях экономического и промышленного быта центр тяжести регулирования водного права переносится из области гражданского законодательства в сферу публично-правовых отношений⁸. Поэтому О.С. Колбасов усиленно ставил решающим вопрос: кому принадлежит право на воды - владельцам земли или государству, практически создав теорию исключительной государственной собственности на воды. Эта концепция наметила совершенно новые контуры для водного законодательства, в том числе современного. В новом Водном кодексе публично-правовые традиции выражены в установлении на все водные объекты федеральной государственной собственности, исключая пруды и обводненные карьеры, тем самым усилена публично-правовая сущность права собственности на воды.

⁶ См.: Колбасов О.С. Право водопользования сельскохозяйственных предприятий // Советская юстиция. 1971. N 15. С. 7 - 9; Колбасов О.С. Право водопользования промышленных предприятий // Советское государство и право. 1969. N 2. С. 88 - 96; Колбасов О.С. Правовые основы хозяйственно-питьевого водоснабжения населения Российской Федерации // Государство и право. 1995. N 4. С. 68 - 72

⁷ См.: Казанник А.И., Колбасов О.С. Охрана природы при переброске стока северных и сибирских рек в южные районы страны // Советское государство и право. 1981. N 9. С. 72 - 80.

⁸ Флексор Д.С. Действующее законодательство по водному праву. 3-е изд. СПб., 1912. С. 11 - 14

О.С. Колбасов не ограничивался выработкой отдельных положений для той или иной отрасли водного хозяйства, а объединил все эти отрасли, посвятив свои работы систематическому и полному изложению, начиная с водного права и управления. Именно на этот путь и вступили почти все новейшие иностранные законодательства, в которых водному праву посвящаются особые подробно и всесторонне разработанные кодексы, охватывающие все стороны водного хозяйства ⁹.

О.С. Колбасов обосновывал, что после Великой Октябрьской социалистической революции возникло и стало развиваться советское водное законодательство, обособленный предмет регулирования которого стал включать обширную область отношений по поводу вод как природного материального блага, характеризующееся как совокупность специфических приемов правового регулирования - таких, как исключительная государственная собственность на воды, предоставление водных объектов только в пользование заинтересованных организаций и граждан. Таким образом, зарождение и развитие отрасли водного законодательства обусловлено возрастающим значением правового обеспечения рационального использования и охраны вод. Оно предопределено обособлением водных отношений от иных общественных отношений, образующих самостоятельные сферы правового регулирования. Был закреплён самостоятельный предмет правового регулирования - воды (водные объекты). Определив водные отношения как разновидность общественных отношений, участниками которых являются государство в лице компетентных органов, предприятия, учреждения, организации, лица, признающиеся субъектами права, складывающихся по поводу вод, О.С. Колбасов предопределил субъектный состав водного права, каким он практически остается и в настоящее время. О.С. Колбасов подвел конец начатой еще в 20-х годах прошлого века дискуссии о понятии и одновременно о предмете водного законодательства. Вопрос этот обсуждался в работах В. Григорьева, Ф. Дьякова, Е. Вишневого, Л.И. Дембо, И.В. Павлова, В.И. Корецкого, С. Байсалова и др. ¹⁰. Все названные

⁹ См.: Развитие кодификации советского законодательства. М.: Изд. "Юридическая литература", 1968. Гл. V; Колбасов О.С. Основные тенденции развития советского водного законодательства. Уч. зап. ВНИИСЗ. 1964. № 3(20)

¹⁰ См., напр.: Григорьев В. Итоги законодательной работы в области водного права // Вестник ирригации. 1927. № 8; Дьяков Ф. Право на воду // Советское право. 1927. № 2; Вишневский Е. Развитие русского водного законодательства и основные положения проекта Водно-мелиоративного кодекса // Советское строительство. 1927. № 4; Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л.: Изд. ЛГУ, 1948; Павлов И.В. Рец. на ук. соч. Л.И. Дембо // Советская книга. 1949. № 11; Корецкий В.И. Вопросы кодификации водного законодательства. Сталинабад, 1961; Байсалов С. Водное право Казахской ССР (некоторые проблемы теории и практики). Алма-Ата, 1966.

авторы отождествляли понятия "воды" и "вода". О.С. Колбасов определил, что юридическое понятие "воды" не тождественно житейскому и физико-техническому понятию "вода", которое означает вещество - окись водорода, существующее на Земле почти во всех сферах материального мира. Воды - это природные запасы воды на территории СССР, образующие единый государственный водный фонд. Нетрудно заметить, что в новом Водном кодексе РФ (далее - ВК РФ), следуя традициям, сохранено понятие водного фонда. Между тем в ВК РФ 2006 г. водные объекты понимаются как природный объект и как природный ресурс, используемый человеком для различных целей. Развитие понятия водные ресурсы как поверхностные и подземные воды, которые находятся в водных объектах и используются или могут быть использованы, предполагает, что это вся вода, находящаяся в водных объектах. О.С. Колбасов определял водный ресурс как запас воды, предполагая не столько естественно-природные свойства вод, сколько пригодность для использования человеком, что существенно изменило подход к водопользованию, позволило ввести частноправовые элементы договорных отношений в водопользовании.

Новое водное законодательство прежде всего определило основное понятие водного права - водный объект, развитое О.С. Колбасовым, который согласно ст. 1 нового ВК РФ является природным или искусственным водоемом, водотоком либо иным объектом, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима. Сохранено в ВК РФ и понятие водного фонда как совокупности водных объектов в пределах территории РФ. Возможность использования водных объектов как природных ресурсов зависит от: а) их категории; б) водного режима; в) целевой предназначенности; г) ограничений на пользование; д) наличия прав иных субъектов; е) форм права собственности на водный объект; ж) правового статуса водного объекта.

Категории водных объектов определены в ст. 5 ВК РФ. Это поверхностные и подземные воды. Статус и порядок использования и охраны первых определяется водным законодательством, вторых - в основном законодательством о недрах. Тем самым практически полностью сохранена классификация водных объектов, определяемая О.С. Колбасовым. Однако в отличие от ранее действовавшего законодательства новый ВК РФ не выделяет специально категорию источников питьевого водоснабжения как особую категорию водных объектов и не дает их легитимного определения.

О.С. Колбасов обосновал то, что водные отношения имеют не только особый предмет, но и свою систему. Внутренняя градация водных отношений, их видовые различия стали определяться целевой направленностью волеизъявлений участников этих отношений, значением и характером действий последних. Система отрасли водного законодательства стала способом организации нормативного материала внутри данной отрасли. В соответствии с указанными факторами О.С. Колбасовым были разработаны основные институты водного законодательства, он определил совокупность

вопросов, охватываемых каждым институтом, устанавливал их взаимосвязи, а также взаимосвязь правовых норм данной отрасли и иных отраслей законодательства. Определяя видовые различия в водных отношениях, О.С. Колбасов признал наличие в системе водного законодательства таких основных институтов, как право исключительной государственной собственности на воды; право водопользования; охрана вод; предупреждение вредного воздействия на воды; государственное управление делом использования и охраны вод; ответственность за нарушение водного законодательства. Новый ВК РФ практически точно фиксирует системную структуру водного законодательства. Только теперь это происходит в условиях многообразия форм собственности на природные объекты и их ресурсы. Право федеральной государственной собственности на воды становится основным институтом водного законодательства, по отношению к которому все другие институты в той или иной мере производны. Исключения составляют лишь некоторые водные объекты, такие, как пруды и обводненные карьеры. В рамках института федеральной собственности раскрывается понятие "водный объект" как объект права федеральной государственной собственности, структура государственного водного фонда. Опыт разработки общесоюзного водного законодательства О.С. Колбасовым был весьма важен при разработке ВК РФ. Перед составителями возникал ряд проблем, относящихся как к технике законотворчества, так и к развитию водного законодательства в целом.

Однако не все было выполнено, например указание О.С. Колбасова об обеспечении полного соответствия Водного кодекса основным публично-правовым началам, возможности добиться детального правового регулирования водных отношений. Серьезные затруднения вызывает соотношение Водного кодекса с нормами иного законодательства. Существует тенденция также к тому, чтобы в водных кодексах создать в основном отсылочные нормы к другому законодательству или иным подзаконным актам. Важно учитывать предупреждения О.С. Колбасова о том, что все основные вопросы нельзя урегулировать в актах Правительства РФ. В результате может оказаться, что с введением в действие Водного кодекса одновременно будут действовать совершенно одинаковые по содержанию, но различные по своей юридической силе правовые нормы: одна норма ВК РФ, другая, точно такая же, в постановлении Правительства РФ. Кроме того, нивелируется разграничение компетенции РФ и субъектов Федерации в сфере регулирования водных отношений. О.С. Колбасов предлагал во избежание этого в Водном кодексе отразить как можно больше оригинальных, собственно законодательных норм субъектов Федерации.

Довольно сложны проблемы, касающиеся взаимосвязи и разграничения водного и земельного, горного, лесного, рыболовного, охотничьего, гражданского, административного, уголовного законодательства. При их решении необходимо учитывать особенности предмета водного законодательства и реально существующую взаимосвязь водных и других видов правоотношений. Правовое регулирование водопользования тесно

связано с установлением правового режима водохозяйственных сооружений и устройств. На это О.С. Колбасов указывал особо. Вопросы права собственности на эти сооружения и устройства регламентируются гражданским законодательством. В Водном кодексе необходимо определить лишь условия и порядок эксплуатации указанных сооружений и устройств как орудий водопользования¹¹.

Заслуга О.С. Колбасова состоит в разработке теоретических основ права водопользования - института, который играет основную роль в современном водном праве. Он включает большое число правовых норм, посвященных регулированию различных сторон отношений водопользования, - как присущих этим отношениям в целом (общая часть), так и характеризующих отдельные виды водопользования (особенная часть). Им были разработаны общие положения о праве водопользования, охватывающие полный цикл вопросов правового регулирования отношений водопользования, начиная с ситуаций, которые могут предшествовать возникновению этих отношений (размещение, проектирование, строительство и ввод в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов, влияющих на состояние вод), и заканчивая правовыми последствиями их прекращения (возмещение убытков, причиненных прекращением водопользования или изменением его условий)¹². Он разработал классификации видов водопользования, установив четыре способа классификации по следующим признакам: 1) основному целевому назначению использования водных ресурсов; 2) техническим условиям водопользования - с применением или без применения технических сооружений или устройств, влияющих на состояние вод; 3) условиям предоставления водных объектов в пользование - наличию или отсутствию закрепления определенного водного объекта за конкретным водопользователем; 4) основаниям возникновения права водопользования - водный объект предоставлен в пользование по решению государственного органа или первичного водопользователя. Сброс сточных вод рассматривался им впервые в практике развития водного законодательства как вид водопользования. Именно данный путь решения проблемы и воспринят в то время Основами водного законодательства ССР и союзных республик и Водным кодексом РСФСР.

Разработав сложную классификацию видов водопользования, О.С. Колбасов отразил в ней все многообразие реальных факторов, которые сопутствуют эксплуатации водных ресурсов для удовлетворения огромного числа разнообразных потребностей населения и народного хозяйства. Данная классификация повлияла на качество правового регулирования водных отношений, создав необходимые условия к переходу к договорным отношениям водопользования, т.е. частноправовым началам в водных

¹¹ См.: Колбасов О.С. Предмет и система водного законодательства // Правоведение. 1971. № 3. С. 87 - 95.

¹² См.: Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972

отношениях. Будучи основоположником публичного водного права, О.С. Колбасов стимулировал идеи введения договорных отношений водопользования, являясь ответственным редактором авторов, исследующих указанные новые направления.

Особое значение придавал О.С. Колбасов развитию института охраны вод. Идея охраны вод пронизывала все содержание водного права и оказала влияние не только на формирование водного законодательства, но и на развитие всего экологического права. Требования охраны вод и их рационального использования, во многих случаях выступая в единстве и взаимообусловленности с другими природными объектами, дополняя друг друга, стали определять всю сущность охраны окружающей среды, направленной на сохранение и улучшение благоприятных гидроморфологических и гидроклиматических условий жизни людей при возрастающем населении, объеме производства и уровне социальных требований. На охрану вод как часть охраны природы О.С. Колбасов распространил общие принципы и нормы охраны природы. Тем самым вывел водные отношения на более обобществленный круг отношений в области охраны окружающей среды. Глава 6 нового ВК РФ сохраняет преемственность, определяя основные положения об охране водных объектов, в которой существенно расширены объекты охраны. Особое значение О.С. Колбасов придавал охране вод от загрязнения. Им было намечено три генеральных направления борьбы с загрязнением вод: 1) недопущение появления новых источников загрязнения вод при запрещении принимать в эксплуатацию предприятия, сооружения и иные объекты, которые загрязняют воду; 2) постепенное прекращение сброса загрязненных сточных вод действующими объектами; 3) обеспечение строгого контроля за выполнением требований охраны вод. Все эти позиции довольно подробно развиты в новом Водном кодексе РФ. Статья 56 нового ВК РФ посвящена охране водных объектов от загрязнения и засорения. Сброс в водные объекты и захоронение в них отходов производства и потребления, в том числе выведенных из эксплуатации судов и иных плавучих средств (их частей и механизмов), запрещаются. Проведение на водном объекте работ, в результате которых образуются твердые взвешенные частицы, допускается только в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. Определены меры по предотвращению загрязнения водных объектов вследствие аварий и иных чрезвычайных ситуаций и по ликвидации их последствий. Особой охране подлежат водные объекты от радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений в водных объектах. При этом захоронение в водных объектах ядерных материалов, радиоактивных веществ запрещается. Сброс в водные объекты сточных вод, содержание в которых радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений превышает нормативы допустимого воздействия на водные объекты, запрещается. Проведение на основе ядерных и иных видов промышленных технологий взрывных работ, при которых выделяются радиоактивные и (или) токсичные вещества, на водных объектах запрещается. Статья 60 нового ВК РФ

предусматривает охрану водных объектов при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации водохозяйственной системы. При этом должно учитываться их влияние на состояние водных объектов, должны соблюдаться нормы допустимого воздействия на водные объекты. Для строительства гидротехнических сооружений нового водохранилища осуществляется изъятие земельных участков, расположенных в границах зоны затопления, в соответствии с земельным законодательством и гражданским законодательством. Не допускается ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для орошения и удобрения земель сточными водами, без создания пунктов наблюдения за водным режимом и качеством воды в водных объектах. Проектирование прямоточных систем технического водоснабжения не допускается. Ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для транспортирования, хранения нефти и (или) продуктов ее переработки, без оборудования таких объектов средствами предотвращения загрязнения водных объектов и контрольно-измерительной аппаратурой для обнаружения утечки указанных веществ запрещается. При эксплуатации водохозяйственной системы запрещается:

1. Осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, не подвергшихся санитарной очистке, обезвреживанию (исходя из недопустимости превышения нормативов допустимого воздействия на водные объекты и нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водных объектах), а также сточных вод, не соответствующих требованиям технических регламентов;
2. Производить забор (изъятие) водных ресурсов из водного объекта в объеме, оказывающем негативное воздействие на водный объект;
3. Осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, в которых содержатся возбудители инфекционных заболеваний, а также вредные вещества, для которых не установлены нормативы предельно допустимых концентраций.

Нарушение требований к использованию и охране водных объектов влечет за собой ограничение, приостановление или запрещение эксплуатации объектов водохозяйственных систем в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, другими федеральными законами.

Важная роль в формировании и развитии водного права принадлежит институту государственного управления делом использования и охраны вод. О.С. Колбасов разработал теоретические предложения по совершенствованию в рамках водного законодательства вопросов управления, обусловленных спецификой водных отношений, прежде всего связанных с особенностями учета и планирования использования вод, правовой регламентацией собственности на воды, водопользования, охраны вод и борьбы против вредного воздействия на них. Он не только развил бассейновый принцип управления, согласно которому воды не поддаются делению по административно-территориальному признаку, а образуют водные бассейны независимо от границ республик, краев, областей, районов, но и подготовил

учеников, продолживших разработку указанного принципа. Бассейновому принципу управления использованием и охраны вод посвятили свои работы О. Холбоев, А.И. Казанник, Л.А. Тимофеев, Т.Г. Калиниченко и др. Указанный принцип нашел отражение в соответствующей организации управления делом использования и охраны вод. Новым этапом в развитии бассейнового принципа управления стал Водный кодекс Российской Федерации, принятый Государственной Думой 18 октября 1995 г.¹³, который провозгласил в качестве одного из основных принципов управления использованием и охраной водных ресурсов сочетание бассейнового и административно-территориального подхода. Статья 69 ВК РФ 1995 г. устанавливала сочетание бассейнового и административно-территориального принципов. Соответственно, организационная схема управления стала строиться на сочетании рационального использования и охраны всего бассейна водного объекта и его части в границах территорий отдельных субъектов Российской Федерации. Территориальные подразделения специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной водного фонда стали включать в себя как бассейновые органы управления, так и соответствующие отделы органов исполнительной власти субъектов Федерации. Роскомвод, его бассейновые водохозяйственные управления и территориальные органы управления водным хозяйством являлись специально уполномоченными государственными органами управления использованием и охраной водного фонда РФ, несли ответственность за состояние водных объектов и обеспечение населения и народного хозяйства качественной водой и входили в систему специально уполномоченных государственных органов РФ в области охраны окружающей природной среды.

Идеи бассейнового принципа заложены в функции Министерства природных ресурсов Российской Федерации. Однако на практике до сих пор бассейновые органы управления водными ресурсами уступают органам исполнительной власти на местах. Статья 72 ВК РФ 1995 г. определяла, что государственное управление в области использования и охраны водных объектов на территории субъектов Российской Федерации осуществляли органы исполнительной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Таким образом, бассейновый принцип управления был установлен формально. И водное законодательство, провозгласив сочетание бассейнового и административно-территориального принципов, фактически не предусматривало адекватного этому положению организационно-правового механизма и структуры органов управления. Развитию бассейнового принципа управления способствовала и ст. 120 ВК РФ о бассейновых соглашениях, сторонником которых являлся О.С. Колбасов, о восстановлении и охране водных объектов, которые заключались между специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, расположенными в пределах бассейна

¹³ См.: *Водный кодекс Российской Федерации от 16 ноября 1995 г. N 167-ФЗ // СЗ РФ. 1995. N 47. Ст. 4471*

водного объекта. В рамках этих бассейновых соглашений создавался координационный орган (бассейновый совет), положение о котором утверждалось Правительством Российской Федерации. В бассейновых советах участвовали представители органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и водопользователей.

Однако Водный кодекс РФ 1995 г. предусматривал создание в структуре управления использования и охраны водных объектов дополнительного органа для выполнения координационных функций (бассейновый совет), действующего в рамках особых, так называемых бассейновых соглашений. В результате создавалась система органов управления, дублирующих друг друга и не отражающих их бассейновый характер.

В настоящее время в связи с принятием нового ВК РФ происходит дальнейшее изменение водного законодательства в части, касающейся развития организационной структуры управления использованием и охраной водного фонда. В настоящих условиях необходимо усиление бассейнового принципа управления в его соотношении с административно-территориальным, учитывая, что меры по охране вод нуждаются в комплексном, бассейновом, подходе. В отношениях, опосредствованных публичным водным правом, в качестве одной из сторон всегда выступает государство в лице соответствующих органов власти, осуществляющих властные отношения по использованию и охране водных ресурсов. До принятия Водного кодекса РФ 2006 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти"¹⁴ Правительство Российской Федерации приняло Постановление от 6 апреля 2004 г. N 169 "Вопросы Федерального агентства водных ресурсов"¹⁵, в котором наделяло указанное агентство функциями по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительными функциями в сфере водных ресурсов. В настоящее время Федеральное агентство водных ресурсов находится в ведении Министерства природных ресурсов Российской Федерации, осуществляя свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы. Принятие нового ВК РФ существенно образом изменило баланс бассейнового принципа управления с административно-территориальным в сторону развития последнего. В главе 4 ВК РФ, посвященной управлению в области использования и охраны водных объектов, в основном представлены полномочия органов государственной власти Российской Федерации,

¹⁴ См.: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945.

¹⁵ См.: СЗ РФ. 2004. N 15. Ст. 1461.

субъектов Российской Федерации, муниципальных органов в области водных отношений, которые охватывают весь комплекс отношений, связанных с бассейновым принципом управления. Однако все эти органы построены по административно-территориальному принципу. Уже нет указания на специально уполномоченные органы в области использования и охраны вод, сформированные по бассейновому принципу. И если в основе управления в области использования и охраны вод с использованием специально уполномоченных государственных органов исполнительной власти, то в новом ВК РФ никаких указаний на бассейновые управления нет. В соответствии со ст. 28 нового ВК РФ понятие "управление" расширяется за счет установления бассейновых округов, которые являются основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов и состоят из речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей. В Российской Федерации устанавливается 20 бассейновых округов. Границы бассейновых округов утверждаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. В соответствии со ст. 29 ВК РФ в целях обеспечения рационального использования и охраны водных объектов функции управления трансформируются в бассейновые советы, осуществляющие разработки рекомендаций в области использования и охраны водных объектов в пределах границ бассейнового округа. Рекомендации бассейновых советов учитываются при разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов. В состав бассейновых советов входят представители уполномоченных Правительством Российской Федерации федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также представители водопользователей, общественных объединений, в том числе представители коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Таким образом, изменяются публично-правовые начала управления водными отношениями за счет более широкого круга субъектов водных отношений и ограничения бассейновых органов управления использованием и охраной водных объектов. 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 отношениях¹⁶. Таким образом, идеи об осуществлении и реализации бассейнового принципа управления, разработанные О.С. Колбасовым, продолжают жить и бороться.

Развитие бассейнового принципа управления водными объектами, в развитие идей О.С. Колбасова, должно исходить из возможности придания бассейновым советам полномочий действовать от имени государства. Однако для этого необходимо продолжить разработку концепции организации публично-правовых бассейновых органов управления, базирующейся на

¹⁶ См.: *Калиниченко Т.Г. Развитие публично-правовых начал в водных отношениях // Аграрное и земельное право. 2006. N 10.*

бассейновых советах как органах публичного управления, носящих властный характер, наделенных государством определенными полномочиями. В соответствии со ст. 29 ВК РФ в состав бассейновых советов входят представители уполномоченных Правительством Российской Федерации федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также представители водопользователей, общественных объединений, общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Представительный характер указанного органа должен подчеркивать его публично-правовой характер.

Важное значение придавал О.С. Колбасов вопросам ответственности в водном законодательстве. В нормах водного законодательства им решались специальные вопросы: формулировались требования, нарушение которых должно повлечь водно-правовую ответственность, а также определялся порядок принудительного прекращения права водопользования. Особенно актуальны его мысли в связи с вопросами, связанными с переуступкой права водопользования и другими сделками с водой, в прямой или скрытой форме нарушающими право федеральной государственной собственности на воды. О.С. Колбасов в развитие данного правила предполагал закрепить порядок признания этих сделок недействительными, указать водно-правовые и имущественные последствия недействительности противозаконных сделок.

В водных кодексах, как писал О.С. Колбасов, необходимо перечислить конкретные виды водных правонарушений, признаваемых преступными, со ссылками на соответствующие статьи УК. Это же касается административной, дисциплинарной, гражданской ответственности, в отношении которой О.С. Колбасов говорил о необходимости ясно обозначить взаимосвязь соответствующего вида ответственности с ответственностью за нарушения водного законодательства.

Теоретическое наследие О.С. Колбасова в водном праве актуально в связи с углублением разграничения публичных и частных начал в водных отношениях. С одной стороны, постоянно подчеркивается значение "воды" как национального достояния, провозглашается принцип ее общедоступности как приоритетный и базовый, говорится о том, что водную проблему невозможно успешно решить на уровне ведомств и в рамках одного региона и что состояние водных ресурсов во многом определяет качество жизни людей¹⁷. С другой стороны, в новом ВК РФ, как ни в каком другом, дается широчайшая возможность развития частного интереса в водных отношениях. Поэтому труды О.С. Колбасова, в которых в основном превалирует развитие публичных интересов, создают необходимые условия для обеспечения гармоничного баланса публичных и частных интересов, учитывая роль воды в природе и обществе. Трудно оценить вклад О.С. Колбасова в науку водного права. Он

¹⁷ *Путин В.В. России нужен новый Водный кодекс // РИА. 2005. 3 сент.*

бесценен. Безусловно, его труды останутся теоретическим наследием публичного водного права на все будущие времена.