

Д. О. Сиваков

серия образ
вание

Водное право

Учебно-практическое
пособие

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Дмитрий Олегович Сиваков
Водное право: Учебно-практическое пособие

Текст предоставлен правообладателем
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=3297925
Водное право: Учебно-практическое пособие: Юстицинформ; М.: 2009
ISBN 978-5-7205-0987-3

Аннотация

В книге рассматриваются положения российского законодательства с учетом его последних изменений. Автором раскрываются следующие вопросы: водные правоотношения, право собственности на водные объекты, право водопользования, управление водным хозяйством, правовой режим отдельных видов водных объектов и различные виды их целевого использования. Рассматриваются и вопросы юридической ответственности за нарушение водного законодательства. Не оставлен в стороне и зарубежный опыт правового регулирования водных отношений.

Для работников водного хозяйства, сотрудников государственных органов власти, преподавателей, аспирантов, соискателей, всех интересующихся правовой охраной вод.

Содержание

Предисловие	4
Глава I	5
§1. Понятие и краткая история развития водного права	5
§2. Источники и предмет регулирования российского водного права	9
Конституционные нормы о водных отношениях	9
Международные источники водного права	9
Принципы водного законодательства	10
Структура нового ВК РФ	12
Иные законы в области водных отношений	14
Региональное водное законодательство	14
Подзаконные акты в области водных отношений	15
Водные правоотношения	16
§3. Собственность на водные объекты	21
Собственность на воды: общая характеристика	21
Собственность на подземные водные объекты	23
§4. Порядок водопользования и платежи	25
Договоры водопользования	25
Решения о предоставлении водных объектов в пользование	29
Случаи использования водных объектов без договоров и решений	33
Сервитуты	33
Платность водопользования	34
§5. Земли водного фонда и водоохранные зоны	37
Правовой режим земель водного фонда	37
Водоохранные зоны и защитные округа	39
Глава II	43
§1. Общая характеристика управления водным хозяйством	43
Распределение полномочий	43
§2. Мониторинг, учет и контроль в области использования и охраны водного фонда	47
Мониторинг водного фонда	47
Государственный учет водного фонда	48
Конец ознакомительного фрагмента.	49

Д. О. Сиваков

Водное право: Учебно-практическое пособие

Предисловие

Уважаемые читатели!

Предлагаем Вашему вниманию второе издание учебно-практического пособия, посвященного водному праву.

Новый Водный кодекс Российской Федерации 2006 г. был разработан и принят с расчетом на последующие нормативные правовые акты в области водных отношений. За короткое время как в федеральных законах, так и в различных подзаконных актах, регулирующих водные отношения, произошли существенные изменения и дополнения. Эти изменения либо прямо касаются водных отношений (дополнения и изменения в Водном кодексе РФ), либо затрагивают их косвенно (например, введение кадастра недвижимости).

Надо признать, что приведенные изменения в законодательстве направлены на достижение определенного баланса между частными и публичными интересами. Все эти изменения по состоянию на 1 августа 2009 г. были учтены автором пособия.

Известна пословица: «Военные готовятся к прошлым войнам». К сожалению, юридическая печать не успевает за стремительными изменениями законодательства и отображает уже «отчасти прошлое законодательство». Однако автор приложил усилия, чтобы как можно более свести на нет эту досадную закономерность.

В то же время на основе пожеланий читателей были внесены некоторые улучшения в текст и структуру книги, была написана целая глава по правовым основам управления водным хозяйством. В итоге возникло второе издание пособия.

Надеюсь, что пособие будет полезно для изучения российского и зарубежного водного законодательства.

С уважением,
Автор

Глава I

Основы водного права

§1. Понятие и краткая история развития водного права

Водное право – система правовых норм, регулирующих общественные отношения по использованию, охране и восстановлению водных объектов. Правовому регулированию подлежат различные виды использования (питьевое и хозяйственно-бытовое водоснабжение, судоходство, орошение и т. д.) как естественных (реки, озера моря), так и искусственных водных объектов (каналы, водохранилища, пруды). Нормы водного права содержатся в международных договорах, законах, подзаконных актах, в судебных прецедентах, в обычаях (*таковы источники водного права*).

Водное право имеет свой метод регулирования, состоящий из специфических способов, средств и приемов воздействия на общественные отношения. Водное право регулирует общественные отношения как путем властных предписаний, так и путем предоставления субъектам этих отношений самостоятельности и равноправия. Первый способ применяется при административном акте предоставления водоема в пользование (либо изъятия такового из пользования), второй – при заключении договоров водопользования. Поэтому водное право имеет черты как публичного, так и частного права.

Правовое регулирование водных отношений имеет долгую историю. В разные исторические периоды развития водного права преимущественно применялся и даже господствовал то один, то другой способ регулирования.

В государствах с искусственным орошением обычное и даже писанное водное право уже в древности получало достаточно разработанные формы (Двуречие, Египет). Согласно Кодексу Юстиниана положения римского права также предусматривали порядок использования рек, их классификацию, права береговых владельцев и водные сервитуты. В Древнем Риме права земельных собственников распространялись на подземные воды и несудоходные водотоки, но судоходные реки были изъяты из гражданского оборота. При этом сами водные ресурсы даже в частных водотоках могли использоваться третьими лицами.

В римском праве в качестве земельных и водных сервитутов предусматривались право забора воды из соседнего участка, право прогонять скот к водопою, добывать песок и глину на чужом участке, который вполне мог быть прибрежным.¹

Регулирование водопользования в средневековой Европе прослеживается по актам королевской власти и сводам законов («Саксонское Зерцало»). Существовали особые права и привилегии феодалов, а также исключительные права влиятельных городов на судоходство по определенным рекам. В отношении крупных рек и озер предусматривались королевские регалии. В пользу короля и феодалов взимались многочисленные водные налоги и пошлины за судоходство, переправу на пароме, рыбную ловлю, проезд на заставах. Было также широко распространено и «береговое» право феодала обратить в свою собственность имущество, выброшенное на берег при кораблекрушении.

Во Франции предусматривалось разделение вод между королевским доменом и владениями крупных сеньоров. Согласно Муленскому эдикту 1669 г. все реки и водотоки, судоходные по своему естественному состоянию, стали собственностью короны. Следовательно,

¹ Новицкий И. Б. Римское право. М.: Ассоциация «Гуманитарное знание», 1993. С. 103—110; Хутиз М.Х. Римское частное право. М.: Былина, 1995. С. 95.

уже в период абсолютизма возобновилось разделение водных объектов на публичные и частные. Хотя в Европе уже в Средние века заключались договоры о свободном плавании по рекам, феодальная собственность на сам речной бассейн позволяла брать большую торговую пошлину, поэтому многие свободы, установленные в пользу городов, оказались иллюзорными.

Следует отметить, что в той или иной мере строительство и эксплуатация объектов водного хозяйства (крепостные рвы, дамбы, плотины и т. д.) всегда регулировалось водным правом. Уже в мануфактурный период капитализма тогдашняя «образцовая страна» Европы – Голландия завоевывала сушу у моря, а ирригационное хозяйство регламентировалось жестким «дамбовым» правом и обслуживалось дамбовым налогообложением. Даже непреднамеренное повреждение водозащитных сооружений могло повлечь смертный приговор.²

В конце XVIII – начале XIX в. на европейском континенте начинается промышленный переворот и интенсивная урбанизация. В обществе, основанном на вольном найме, ключевую роль играла уже не земельная (и прочая природно-ресурсная) собственность, а собственность на сами предприятия³. С утверждением буржуазной частной собственности на землю европейское законодательство при всех своих различиях пришло к четкому разграничению водных объектов на частные и публичные как по форме собственности, так и по характеру использования. В условиях XIX в. сеть крупных европейских водных путей вместе с подстилающими ее землями уже не могла быть разделена между землевладельцами. Французский Гражданский кодекс закреплял в собственности государства все судоходные и сплавные реки вместе с землей под ними в пределах наиболее широкого русла. Итальянский Гражданский кодекс 1865 г. признавал государственными все реки (частными оставались искусственные каналы). По испанскому законодательству (с 1876 г.) речные воды принадлежали государству; родники, пруды и дождевые воды – частному собственнику, а месторождения подземных вод – лицам, их выявившим. В Австро-Венгрии речные акватории признавались государственными только в судоходном и сплавно-м их течении.⁴

Именно в XIX в. по мере формирования общеевропейского рынка утверждается свобода судоходства по речным и озерным системам, охватывающим несколько государств. Поэтому прежние средневековые препоны при регулировании водных отношений были отменены.

Законодательство о землях, связанных с водными объектами, вначале отличалось категоричностью формулировок (Гражданский кодекс Наполеона 1804 г.). Частная собственность на землю распространялась и на почвы, лес, недра, воды, воздушный столб. Это очень быстро стало противоречить интересам государства и набирающей силу промышленности и повлекло некоторое ограничение в природопользовании собственника. Германское Гражданское Уложение 1896 г. и особенно Швейцарский гражданский кодекс 1907 г. также ограничивали права собственника «рамками его интересов». Швейцарский собственник, в частности, был вынужден разрешать проводку водопровода на своей земле. При всем преклонении перед священным принципом частной собственности государство закрепляло за собой обширные земельные площади. В общественных интересах земли побережья, путей сообщения, навигационных сооружений (маяков, причалов), «публичных» гаваней и каналов закреплялись за государством. В частности, такая ситуация сложилась в Канаде согласно Акту о Британской Северной Америке 1867 г.⁵

² См. подр.: История Европы. Т. 3 / Пред. ред. коллегии А.О. Чубарьян. М.: Наука, 1993. С. 193.

³ Аннерс Э. История европейского права. М.: Наука, 1994. С. 275—278.

⁴ Дембо Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л.: Изд-во ЛГУ, 1948. С. 8—12.

⁵ См. подр.: Земельное законодательство зарубежных стран / Под. ред. Г. А. Аксенунка, Н. И. Краснова, Л. П. Фоминой. М.: Наука, 1982. С. 326—343.

В XIX в. водные отношения регулировались в основном в рамках гражданского законодательства, предусматривающего широкие права прибрежных землевладельцев на воды. Однако из-за особенностей регулируемых отношений и необходимости применить административные методы в ряде европейских государств уже в XIX в. были приняты специальные водные законы. В Великобритании в 1876 г. был принят Закон о предотвращении загрязнения рек, впервые запрещающий все формы загрязнения. Однако эффективным этот запрет не являлся, а реки Королевства оставались в Викторианскую эпоху зловонными. С середины XIX в. во Франции и Испании также стали приниматься специальные законы в области использования и охраны вод.

В XX в. технический прогресс, дальнейшее развитие водного хозяйства привело к созданию самостоятельной отрасли водного права. Многие государства (США, Франция, Италия, скандинавские страны) поощряли привлечение частного бизнеса на основе концессии к масштабным гидроэнергетическим и мелиоративным работам. В Российской империи правовое регулирование водных отношений оставалось разобщенным и неполным. Согласно разъяснениям Правительствующего Сената естественные водные объекты (реки и озера) не считались предметом права собственности. Законодательство защищало интересы прибрежных землевладельцев, от которых зависело проведение каналов и других водохозяйственных работ.

В течение XX в. в государствах Европы и Северной Америки принимаются и действуют комплексные и специальные законы по отдельным видам водных ресурсов и объектов, основным видам водопользования (водоснабжение, транспорт), по борьбе с различными видами загрязнений водных объектов, по охране береговых зон. Интенсивно и успешно развиваются бассейновые механизмы управления водным хозяйством, относительно водных платежей действует общеевропейский принцип «Вода платит за воду». Важная задача правового регулирования – сокращение гидротехнического строительства и ограничение хозяйственного использования рек и озер в целях предотвращения наводнений, а также поддержания или возвращения естественного состояния водоемов и водотоков.

В странах социалистической системы утверждается государственная собственность на водные объекты и водное хозяйство. Советское водное право предусматривало исключительно государственную форму собственности на водные объекты, планирование водного хозяйства, преимущественно бесплатное и бессрочное (либо длительным по срокам) водопользование. Первые попытки кодификации советского водного права были предприняты в 20-е гг. XX в. Были приняты Водно-мелиоративный кодекс БССР 1928 г. и Земельно-водный кодекс Туркменской и Узбекской ССР 1929 г. Затем были приняты Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик 1970 г. В отдельных союзных республиках действовали Водные кодексы, а в некоторых случаях – законы о сельскохозяйственном водопользовании. Советское водное право было подчинено задачам мелиорации, ирригации и гидротехнического строительства, приобретшим массовые масштабы. При этом природоохранные требования не были детальными и неполно реализовывались, что послужило одной из причин экологических проблем.

В 1993 г. была принята Конституция Российской Федерации, которая окончательно создала условия для реформирования отношений в области использования и охраны природных ресурсов. Затем в реализацию основного закона был принят Водный кодекс Российской Федерации 1995 г. (далее – ВК РФ), который не раз изменялся и дополнялся. В сущности, в период действия было несколько редакций ВК РФ. На основе ВК РФ 1995 г. стали приниматься другие федеральные законы: «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» 1998 г., «О безопасности гидротехнических сооружений» 1997 г. и др.

В начале XXI в. с утверждением и дальнейшим развитием в России рыночных отношений было разработано новое водное законодательство. С 1 января 2007 г. вступил в действие новый Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (далее – новый ВК РФ, ВК РФ 2006 г.)⁶. Принятие ВК РФ 2006 г. означает новый этап развития водного права, в ходе которого должны решаться задачи де бюрократизации, обеспечения «прозрачности» и взаимной ответственности участников водных отношений. В целом для этого этапа развития будет характерно существенное сокращение административных по своей природе способов регулирования. Законодатель будет предоставлять участникам отношений большую самостоятельность, что будет выражаться в развитии договорных отношений. Таким образом, произойдут существенные изменения в *методе регулирования водного права*.

Обеспечению «прозрачности» водных отношений служит определение принципов водного законодательства, более четкое уточнение границ водных объектов как предметов права собственности и договоров водопользования. В этом – весомое достоинство нового ВК РФ.

Сохраняя частную собственность лишь на рукотворные водоемы (пруды и обводненные карьеры), законодатель в то же время оптимизирует условия частного пользования остальным водным фондом. При отмене лицензирования развиваются договорные механизмы водопользования.

Введение передачи прав и обязанностей по договору водопользования, утверждение преимущественного права водопользователей заключать договоры на новый срок призваны обеспечить большую гибкость договорных отношений в области водных ресурсов.

Важной новеллой ВК РФ является передача отдельных полномочий от федеральных органов государственной власти к органам государственной власти субъектов Российской Федерации за счет субвенций федерального бюджета.

При этом текст нового ВК РФ оказался более кратким по объему, чем текст предшествующего кодекса. Упомянутая краткость ВК РФ 2006 г. отчасти объясняется наличием вводного Федерального закона от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации»⁷. Согласно последнему предусматриваются изменения и дополнения в кодексы (ГК РФ, КоАП РФ, ЗК РФ, Градкодекс РФ), некоторые федеральные законы.

⁶ Российская газета. 2006. № 121.

⁷ Российская газета. 2006. № 121.

§2. Источники и предмет регулирования российского водного права

Конституционные нормы о водных отношениях

Конституция Российской Федерации – фундаментальный источник российского водного права. Согласно ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы (в том числе *воды*) используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Земля и другие природные ресурсы находятся в частной, государственной, муниципальной и в иных формах собственности. Однако согласно ст. 36 Конституции РФ собственники природных ресурсов (в том числе *водных*) владеют, пользуются и распоряжаются ими свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. При этом в основном законе указано: «природные ресурсы», но последние воплощаются в природных объектах (в том числе в *водных объектах*).

Согласно ст. 72 Конституции РФ охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, а также вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, *водными* и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Кроме того, в совместном ведении находятся земельное, *водное*, лесное законодательство, законодательство о недрах и об охране окружающей среды.

Международные источники водного права

Согласно положениям ст. 15 Конституции РФ 1993 г. и ст. 5 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»⁸ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Таким образом, российское водное законодательство, будучи тесно связанным с международным правом, испытывает на себе его влияние.

Это, прежде всего, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Данная Конвенция была ратифицирована Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 30 «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и Соглашения об осуществлении ч. XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву».⁹

Важна также Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, подписанная в Хельсинки в 1992 г. и ратифицированная Россией. Данная Конвенция охватывает многие вопросы, связанные с использованием и охраной вод, включая обмен информацией, совместные научные исследования, координацию водохозяйственных и водоохранных мероприятий, предотвращающих любое негативное трансграничное воздействие (загрязнение вод, вред природной среде и т. п.).

Кроме того, Россия подписала и исполняет ряд двусторонних соглашений и договоров с соседними государствами по использованию и охране многочисленных трансграничных водотоков и водоемов. В частности, такие договоренности имеются с Норвегией, Финлян-

⁸ СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

⁹ Там же. 1997. № 9. Ст. 1013.

дией, Эстонией, Украиной, Казахстаном, Монголией, Китаем и др. Для организации работ по выполнению соглашений правительства сторон создали совместные комиссии или назначили уполномоченных. С российской стороны эти органы возглавляются уполномоченными на то лицами в ранге первого зама МПР.¹⁰

Подпадают под действие отдельных региональных международных конвенций акватории Балтийского и Черного морей. Сложился правовой подход, основанный на понимании единства моря и его водосборного бассейна как природного комплекса. Черноморско-Азовскому бассейну посвящена Бухарестская конвенция от 21 апреля 1992 г. «О защите Черного моря от загрязнения», а Балтийскому морю – Хельсинкская конвенция от 9 апреля 1992 г. «О защите морской среды района Балтийского моря».

Совокупность правовых норм, содержащихся в международных конвенциях и соглашениях, составляют, по мнению ряда ученых, международное морское и международное речное право.

Принципы водного законодательства

В ВК РФ 2006 г. в отличие от предшествующего кодекса 1995 г. предусматривается целый круг принципов водного законодательства (ст. 3 ВК РФ). Таким образом, через десяток лет после принятия ВК РФ 1995 г. была осознана необходимость прямо в тексте главного «водного» закона изложить основные начала водного права, которые в случае пробелов и противоречий будут служить своеобразным ориентиром, нужным для судебных органов и других правоприменителей.

В соответствии со ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы (а значит, и воды) используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Данное конституционное положение имеет прямое отношение к принципам ВК РФ. Оно прямо связано с первым, обозначенным в кодексе, принципом значимости водных объектов как основы жизни и деятельности человека.

Итак, водные объекты и, следовательно, водный фонд – основа жизни и деятельности человека, необходимая для существования общества. Под основой жизни и деятельности человека следует иметь в виду прежде всего пресные воды, но не стоит исключать и морские воды, богатые биологическими и другими природными ресурсами. Исходя из названного принципа, водные отношения не могут носить полностью коммерческий характер. Именно поэтому водные отношения регулируются гражданским законодательством лишь в той мере, в которой они не отрегулированы специальным водным законодательством.

Из первого принципа вытекает и второй: приоритет охраны водных объектов перед их использованием. Следовательно, использование водных объектов вне зависимости от их видов и разновидностей должно быть подчинено экологическим интересам. Что бы экологически ориентировать и организовать водопользование, законодатель предусматривает требования к использованию водных объектов, изложенные в отдельной главе ВК РФ. Причем данные требования можно разделить на основные, распространяющиеся на все виды водопользования, и специальные по отдельным видам водопользования (питьевое и хозяйственно-бытовое водоснабжение, сброс сточных и дренажных вод, транспорт, лесосплав, рекреация, пожарная безопасность).

Приоритет охраны водных объектов перед их использованием имеет своей специфической формой выражения приоритет сохранения особо охраняемых водных объектов. К числу особо охраняемых водных объектов принадлежат водные объекты разных видов и разно-

¹⁰ *Евсегнеев В. А.* Российское и зарубежное законодательство о защите населения и территорий от наводнений. М.: Былина, 2003. С. 165.

видностей. Это и участки морских вод, водотоки и водоемы, особо ценные водно-болотные угодья. Кроме того, особо охраняемыми водными объектами можно считать и места нереста ценных видов рыб, зоны охраны истоков или устьев рек. Особо охраняемые водные объекты могут иметь международное, федеральное, региональное и местное значение.

Целевое использование водного объекта во многом созвучно основным началам земельного законодательства. Однако в отличие от земельного фонда водный фонд не подразделяется на категории по своим правовым режимам, отвечающим целевому назначению. Один и тот же водный объект (например, река) или даже его часть может быть использована в разных целях: судоходство, лесосплав, рекреация, рыбное хозяйство и т. д. Таким образом, целевое использование водного объекта не исключает его комплексного характера и в этом смысле не противоречит принципу комплексности использования водных объектов.

Вместе с тем целевой характер водопользования не является условным и имеет большое юридическое значение. Согласно ВК РФ цель, вид и способ пользования водным объектом должен быть отражен в договорах водопользования и в решениях о предоставлении в пользование водного объекта.

Принцип целевого использования водных объектов получил свое выражение в ряде глав ВК РФ, в частности в гл. 5, в которой рассматривается водопользование. При этом согласно комментируемой статье приоритетной целью использования является использование водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. В свою очередь, чтобы обеспечить этот приоритет рядом специалистов было выдвинуто весьма дискуссионное предложение принять Федеральный закон «О питьевой воде и питьевом водоснабжении».

Принцип равного доступа к приобретению прав пользования водными объектами соответствует антикоррупционным задачам. Данное положение направлено против недобросовестности в области распределения водных ресурсов. Этот принцип связан, но не предreshает введение торгов (конкурсов, аукционов и т. д.) на право заключения договора пользования водными объектами.

С названным принципом связано еще одно положение: равный доступ физических и юридических лиц к приобретению в собственность водных объектов (прудов и обводненных карьеров). Однако это положение следует, очевидно, толковать с учетом «единства судьбы» этих небольших водоемов с земельным участком, на котором они находятся.

В то же время в силу принципа гласности водопользования решения о предоставлении водных объектов в пользование, а также договоры водопользования должны быть доступны любому лицу, кроме информации, составляющей государственную тайну.

Контроль общественности за водопользованием обеспечивает принцип участия граждан и общественных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на водные объекты, а также их обязанностей по охране вод. В частности, граждане и общественные организации могут принимать участие в подготовке решений, могущих иметь последствия для использования и охраны вод. В свою очередь, органы государственной власти и местного самоуправления, а также субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия.

Учитывает специфику водного фонда и давно опробованный как в России, так и за рубежом бассейновый подход к регулированию водных отношений. Как известно, водные объекты группируются по гидрографическим районам, имеющим разные водные режимы (ведь, например, режимы рек Волга и Лена совершенно различны). Данный принцип проявляется через бассейновые советы.

В интересах охраны природы регулирование водных отношений должно учитывать природные особенности режима водных объектов. Так, непропорциональный забор воды из мелководных рек и озер может привести к их обмелению. Однако в среднем, по оценкам спе-

циалистов, из реки можно «безвредно» забрать лишь 10—15% стока, в случае превышения забора воды начинается истощение водотока¹¹. Иные виды водных объектов также нельзя считать неисчерпаемыми.

Предусматривается учет единства водных объектов и гидротехнических сооружений (далее – ГТС), которые образуют вместе водохозяйственную систему. Гидротехническое строительство превратило крупнейшие российские реки к концу XX в. в цепь водохранилищ (бассейн Волги). Однако попытка возвращения российских рек и озер в естественное состояние вряд ли достигнет цели и еще более дестабилизирует и без того шаткую экологическую ситуацию. В результате сложились природно-антропогенные комплексы, в которых водные объекты существуют под неизбежным воздействием ГТС. Беда в том, что ГТС неумолимо ветшают, а в сельской местности в результате развала колхозов они остались бесхозными. В связи с изложенным нередко высказывались мнения, что у водного объекта и ГТС должен быть один хозяин. Поэтому при разработке нового ВК РФ предлагалось, предусмотреть в Кодексе положения, признающие напорные ГТС составной частью водных объектов. Это интересное предложение нашло свое косвенное отражение в рассматриваемом принципе ВК РФ.

В результате рыночных реформ важнейшим условием использования вод (как и многих других природных ресурсов) является взимание платы. Водопользователи обязаны своевременно вносить платежи, связанные с использованием водными объектами. Платность водопользования закреплена как в ВК РФ, так и в Налоговом кодексе РФ. Согласно первоначальной редакции ВК РФ 1995 г. действовала система неналоговых водных платежей. Но с 1 января 2005 г. согласно гл. 25.2 «Водный налог» Налогового кодекса Российской Федерации взимается водный налог. Помимо водного налога взимается также и плата за пользование водными объектами, являющаяся существенным условием договоров водопользования.

Теперь мы подходим к задаче стимулирования охраны водных объектов, которое также имеет свои финансовые аспекты. Путем доктринального толкования данный принцип может быть понят как система налоговых, кредитных и иных льгот, поощряющих водопользователей.

В новом ВК РФ закреплено использование водных объектов коренными малочисленными народами Севера, Сибири, Дальнего Востока в рамках их традиционного образа жизни. В этих случаях согласно ст. 11 ВК РФ не требуется заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование. Таким образом, доступ к водным объектам в случае традиционного природопользования оказывается наиболее простым.

Структура нового ВК РФ

«Сердцевиной» водного законодательства является ВК РФ. Его ключевые новеллы были даны нами ранее, но следует также показать структуру нового ВК РФ.

В главе 1 «Общие положения» дана общая характеристика водных правоотношений: раскрываются основные принципы, основные понятия и система водного законодательства, классифицируются водные объекты и дан круг участников водных отношений.

В главе 2 «Право собственности и иные права на водные объекты» закрепляется преимущественно федеральная собственность на водные объекты, а также многообразие форм собственности на пруды и обводненные карьеры. Пруды и обводненные карьеры, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридиче-

¹¹ Михеев Н. Н. Вода – не товар // Экология и жизнь. 2005. № 7(48). С. 22, 23.

скому лицу, находятся соответственно в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица и отчуждаются вместе с земельным участком. Особое внимание уделено принудительному порядку прекращения права водопользования.

В главе 3 «Договор водопользования. Решение о предоставлении водного объекта в пользование» регламентируются договорные отношения и плата за пользование водными объектами. Предусматривается также преимущественное право добросовестного водопользователя на заключение договора на новый срок. Допускается передача прав и обязанностей по договору водопользования от одного лица к другому, однако подробный механизм вместо отмененной распорядительной лицензии законодателем не предусматривается. Для обеспечения обороны страны и безопасности государства водные объекты предоставляются на основании специального решения.

В главе 4 «Управление в области использования и охраны водных объектов» приведены полномочия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Регламентируются также отдельные аспекты управления (мониторинг и реестр водных объектов, контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов и т. д.). Важным новшеством ВК РФ является передача отдельных полномочий от федеральных органов государственной власти к органам государственной власти субъектов Российской Федерации за счет субвенций федерального бюджета. В частности, допускается предоставление региональными органами власти федеральных по праву собственности водных объектов или их частей в пользование частных лиц. При этом органы власти субъектов Российской Федерации заключают с частными лицами договоры водопользования или принимают решения о предоставлении водных объектов в пользование.

В главе 5 «Водопользование» указываются основные требования к использованию водных объектов, регламентируются ограничение и приостановление водопользования. Кроме того, дан широкий перечень различных целей водопользования: от питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения до обеспечения пожарной безопасности. При этом в отличие от прежнего ВК РФ 1995 г. о приоритете водопользования для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения указывается только в принципах водного законодательства, ничего не говорится о преимущественном использовании в целях рыбного хозяйства таких водных объектов, которые имеют большое значение для сохранения, воспроизводства и добычи рыбных ресурсов.

В главе 6 «Охрана водных объектов» наряду с общими положениями по охране водных объектов предусматриваются требования по особым видам водных объектов (болота, ледники и снежники) или же в связи с особыми видами хозяйственной деятельности (при выработке электроэнергии, строительстве водохозяйственных систем и т. д.). В ВК РФ весьма подробно определены правовой режим и ширина водоохраных зон и их прибрежных защитных полос. Ранее это предусматривалось лишь на уровне подзаконных нормативно-правовых актов. При этом жесткие требования федерального правительства смягчались требованиями субъектов Российской Федерации.

И наконец, в гл. 7 «Ответственность за нарушение водного законодательства» предусматривается уголовная и административная ответственность за нарушение водного законодательства, а также возмещение виновными лицами вреда по методикам исчисления, утвержденным Правительством Российской Федерации.

Иные законы в области водных отношений

Водные отношения также регулируются иными федеральными законами: «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» 1998 г., «О безопасности гидротехнических сооружений» 1997 г., «Об охране озера Байкал» 1999 г., которые были приняты после ВК РФ 1995 г. Поэтому в настоящее время их толкование и применение следует согласовать с положениями нового ВК РФ 2006 г. Кроме того, согласно закону «О ведении в действие Водного кодекса Российской Федерации», предусматриваются изменения в законах «Об охране озера Байкал», «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». Таким образом, обновление водного законодательства затронуло и смежное законодательство о водных биоресурсах.

Региональное водное законодательство

Принятие нового ВК РФ потребует обновления и законов субъектов Российской Федерации. Только на этой основе можно обеспечить устойчивость и «прозрачность» договорных отношений в области водопользования, благоприятных для всех заинтересованных сторон.

Существующее водное законодательство субъектов Российской Федерации было разработано в 90-е гг., как правило, в условиях действия ВК РФ 1995 г. При этом в национальных республиках законодатель также прибегает к многообещающей правовой форме Водного кодекса. Например, до сих пор действует Водный кодекс Республики Башкортостан от 13 июля 1993 г. № ВС-18/17¹², который, как видно из даты принятия, «старше» ВК РФ 1995 г. Кроме того, в ряде областей и краев были приняты и действуют законы, регламентирующие лишь некоторые стороны водных и смежных с ними отношений: питьевое водоснабжение, мелиорация, защитные дамбы, водные платежи, полномочия региональной администрации в области водного хозяйства. Подчас принимались законы по отдельным крупным водным объектам. Таков, например, Закон Волгоградской области от 28 февраля 2000 г. № 379-ОД «Об охране озера Эльтон»¹³. Такой подход представляется более рациональным, так как при нем законодателю не нужно охватывать всецело все водопользование.

Нужно отметить, что с принятием нового ВК РФ регионы также начали принимать свои законы. К их числу относятся следующие законы: Санкт-Петербурга от 15 февраля 2007 г. № 60—13 «О разграничении полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга в области водных отношений на территории Санкт-Петербурга», Московской области от 11 января 2007 г. № 5/2007-ОЗ «О регулировании водных отношений на территории Московской области»¹⁴, Тюменской области от 19 декабря 2006 г. № 523 «О регулировании водных отношений в Тюменской области»¹⁵. В целом данные законы отличаются строгим соответствием (вплоть до буквального воспроизводства) нормам ВК РФ 2006 г. Однако положения региональных законов не отличаются необходимым учетом природной и водохозяйственной специфики того или иного региона.

¹² Законы Республики Башкортостан. 1994. Вып. VI.

¹³ Волгоградская правда. 2000. № 49.

¹⁴ Ежедневные новости. Подмосковье. 2006. № 9.

¹⁵ Тюменская область сегодня. 2006. № 240.

Подзаконные акты в области водных отношений

Согласно ст. 2 ВК РФ водное законодательство понимается лишь как законы (сам ВК РФ, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации), что соответствует устоявшимся в правовой теории представлениям. В свою очередь, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, подзаконные акты министерств и ведомств в понятие водного законодательства не входят. Однако на долю подзаконных актов выпадет решение многих вопросов из области водных правоотношений. Ведь новый ВК РФ 2006 г. был разработан таким образом, что по целому ряду вопросов необходимо принятие подзаконных нормативно-правовых актов, что позволит довести до конца договорные и разрешительные механизмы правового регулирования.

На водные отношения распространяются указы Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»¹⁶, от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁷, от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»¹⁸. Приведенные подзаконные акты касаются не только водных ресурсов и водного хозяйства. Тем не менее они, безусловно, отражаются на водных отношениях в связи с административной реформой или концепцией устойчивого развития.

К числу подзаконных актов, отвечающих условиям начавшейся в России административной реформы, относится постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 284 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов».¹⁹

В реализацию положений ВК РФ были разработаны и приняты постановления Правительства Российской Федерации по следующим основным направлениям: разграничение полномочий в области управления и охраны водным фондом, регулирование вопросов предоставления водных объектов в пользование и платности водопользования, реализация бассейновых принципов управления, об утверждении целевых показателей качества воды, по контрольно-надзорной деятельности.²⁰

Таким образом, отдельный блок составляют подзаконные акты о предоставлении водных объектов в пользование и о регулировании платы за пользование водными объектами. В частности, было принято постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2006 г. № 764 «Об утверждении Правил расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности».²¹

В связи с передачей полномочий на «региональный» уровень приняты постановления Правительства РФ от 27 октября 2006 г. № 629 «Об утверждении Правил расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений»²², от 30 октября 2006 г. № 636 «Об утверждении методики определения общего объема субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий

¹⁶ СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

¹⁷ Там же. 2004. № 11. Ст. 954.

¹⁸ Там же. № 21. Ст. 2023.

¹⁹ Российская газета. 2004. № 130.

²⁰ Стенограмма заседаний // Бюллетень Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2006. № 189 (903). С. 20, 21.

²¹ Российская газета. 2006. № 286.

²² СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4707.

Российской Федерации в области водных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации».²³

В рамках реализации ВК РФ имеются акты и по другим важным вопросам. Таково, например, постановление Правительства РФ от 20 ноября 2006 г. № 703 «Об утверждении Правил резервирования источников питьевого водоснабжения»²⁴, от 25 декабря 2006 г. № 801 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов»²⁵, от 4 ноября 2006 г. № 640 «О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим государственному федеральному контролю и государственному региональному контролю за использованием и охраной водных объектов».²⁶

В целом нормотворчество субъектов Российской Федерации о водопользовании решает вопросы, находящиеся в рамках региональной компетенции. Одним из направлений регионального нормотворчества долгое время было и, согласно новому ВК РФ, остается регулирование договорных отношений в области водопользования и также регионального контроля и надзора в области водных отношений. В свое время органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации утверждались типовые или примерные формы договоров пользования водными объектами. В соответствии с ВК РФ 2006 г. органы власти субъектов Федерации также могут заключать договоры по водным объектам, находящимся в региональной, а при передаче полномочий – и федеральной собственности. Поэтому и сейчас не потеряла своей актуальности выработка и утверждение подзаконными актами органов субъектов Российской Федерации форм-образцов договоров водопользования. Региональное нормотворчество возможно и по другим вопросам.

Нормотворчество органов местного самоуправления должно основываться на полномочиях, определенных ВК РФ 2006 г., прежде всего, это осуществление полномочий собственника муниципальных водных объектов (договоры, ставки платы). Кроме того, это установление правил пользования водоемами и водотоками в пределах муниципальных образований для личных и бытовых нужд, а также информирование населения об ограничениях использования таковых.

В настоящее время в связи с принятием нового ВК РФ 2006 г. необходима корректировка региональной и муниципальной нормативно-правовой базы. Многие нормативные и правоприменительные акты региональных и муниципальных органов власти фактически утратили силу, если их не успели официально отменить. Из-за этого на практике могут быть осложнения.

Водные правоотношения

Как и ВК РФ 1995 г., в ВК РФ 2006 г. применяется понятие «водные отношения». В статьях нового ВК РФ не дано определение водных отношений. При этом на основе имеющегося терминологического аппарата кодекса их можно определить как отношения в области изучения, использования, охраны, восстановления водных объектов.

В юридической науке отношения, регулируемые водным законодательством, именуются водными правоотношениями и сопоставляются с земельными, горными, лесными, фаунистическими. В самом ВК РФ термин «водные правоотношения» не применяется, но подразумевается. Ведь всякие общественные отношения, подлежащие правовому регулированию,

²³ Там же. № 45. Ст. 4710.

²⁴ Российская газета. 2006. № 269.

²⁵ Там же. № 297.

²⁶ СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4713.

есть правоотношения. Водные правоотношения имеют свои объекты, субъекты и свое содержание.

Объектами рассматриваемых правоотношений являются многочисленные водные объекты во всем свойственном для России многообразии: от пересыхающего противопожарного пруда до обширных морских акваторий. На территорию нашей страны приходится 2,5 млн рек, 2,7 млн озер, 2290 водохранилищ объемом свыше 1 млн куб. м, 30 тыс. малых водохранилищ и прудов. Общая площадь морской акватории, подпадающей под юрисдикцию России, составляет 7 млн кв. км. В то же время прогнозируемые ресурсы подземных вод достигают 350 куб. км.²⁷

Водные объекты понимаются в российском законодательстве не просто как скопление воды, но как своеобразный природный комплекс. Вода входит в естественное соприкосновение с землей или недрами, образуя под землей или на ее поверхности единое природное образование – водный объект.

К пониманию поверхностных водных объектов как единству воды и земли отечественное водное законодательство пришло не сразу. По законодательству Российской империи реки и озера вообще не признавались отдельным предметом права собственности. В законодательстве советского периода присутствовал термин «водный объект», но не указывалось о вхождении в состав водотоков и водоемов дна и берега. Впервые понимание водного объекта как единства воды и земли было дано в ВК РФ 1995 г.

Из ВК РФ 1995 г. прямо следовало, что в состав поверхностного водного объекта входит земля, сопряженная с водной толщей (дно и берег), а в состав подземного водного объекта – вмещающие воды горные породы. Данная формулировка показывала сложную структуру самого водного объекта. Но в ВК РФ 1995 г. не было ответа на вопрос: до каких пределов берег и дно могут считаться составной частью водного объекта?

Вопрос о вхождении берега в состав водного объекта, например, реки или озера, имеющих свою пойму, не является надуманной абстракцией. Он связан не только с необходимостью разграничить водные объекты и близлежащие земельные участки как предметы собственности и предметы договоров водопользования, но и с не менее важной задачей: разграничить по объектам обложения земельный налог и водный налог. С недавних пор земельный налог не взимается за земли, занятые государственными или муниципальными водными объектами, а водным налогом облагаются лишь определенные виды водопользования. Если берег входит в состав государственного или муниципального водного объекта, то за него не требуется платить земельный налог.

Как же решает поставленные вопросы новый ВК РФ? Согласно ст. 5 ВК РФ 2006 г. поверхностный водный объект состоит из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии, определенной законодателем для каждой разновидности естественных и искусственных водных объектов. В целом данное представление о понятии водного объекта вполне обоснованно, так как исходит из знаний естественной науки (гидрологии, экологии).

При этом по ВК РФ 2006 г. у публичной «водной» и частной земельной собственности возникла своего рода «нейтральная» зона, также их разграничивающая. Речь идет о береговой полосе общего пользования, которую, согласно ст. 27 Земельного кодекса РФ (в ред. от 3 июня 2006 г.), с недавних пор запрещено приватизировать. Соблюдение этого запрета станет важнейшим направлением деятельности уполномоченных контрольно-надзорных органов «всех уровней» власти. На страже общедоступности и общенародности береговой полосы

²⁷ С водой – на «Вы» // Информационное издание МПР России. Всероссийский конгресс работников водного хозяйства. М.: 2003. С. 13, 14; Восстановление и охрана водных объектов. Актуальные вопросы управления и правового обеспечения: Стенограмма парламентских слушаний Государственной Думы. 2002. 21 марта. С. 4, 5.

должны стоять органы прокуратуры, в том числе и известная Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура.

В качестве участников водных правоотношений выступают Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, физические и юридические лица. От имени Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований действуют их исполнительные органы власти.

В «старом» ВК РФ 1995 г. не было подробного правового регулирования деятельности водохозяйственных организаций. В ходе разработки проекта «нового» ВК РФ предлагалось ввести понятие и определить статус объединения водопользователей. Они понимались как коммерческие организации, добровольно созданные водопользователями для представительства интересов и защиты прав своих членов во взаимоотношениях с органами государственной власти и местного самоуправления. Данное предложение не было отражено в принятом ВК РФ 2006 г. Но в рамках водного законодательства отсутствуют какие-либо запреты на объединения водопользователей, которые столь широко распространены в ведущих зарубежных государствах (в США, Германии, Китае).

Кроме того, водное законодательство ближайшего российского соседа и партнера по СНГ – Казахстана также уделило внимание организациям водопользователей. В статьях 96—102 Водного кодекса Республики Казахстан 2003 г. весьма подробно регламентируется статус гидромелиоративного кондоминиума, необходимого для сельскохозяйственного использования водных объектов и водохозяйственных сооружений²⁸. Конечно же, внимание к местным водохозяйственным организациям во многом объясняется засушливым климатом.

Однако и в России есть южные районы с дефицитом вод. Поэтому водному законодательству маловодных субъектов Российской Федерации также было бы целесообразным уделить внимание, а при необходимости – стимулировать образование землепользователями таких мелиоративных объединений. Что касается «федерального» уровня, то в Федеральном законе от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»²⁹ лишь самым общим образом предусматривается привлечение или создание специализированных организаций в области мелиорации. Это необходимо для того, чтобы мелиоративные системы не оставались без содержания и ремонта при распределении мелиорированной земли между физическими лицами. При всей своей немногословности данные нормы федерального закона создают подспорье для дальнейшего нормотворчества (прежде всего, регионального).

В будущем реформа водного хозяйства и водного законодательства будет сказываться и на круге участников водных отношений. По прогнозам специалистов, возможно образование крупного *хозяйствующего субъекта*, который в масштабах всей страны осуществлял бы сервисные услуги и работы по водоснабжению, поддержанию качества вод – словом, обслуживал потребителей. Как надеются, уполномоченный государственный орган будет эффективно регулировать деятельность этой коммерческой структуры, которая, в свою очередь, будет привлекать подрядчиков для осуществления конкретных водохозяйственных проектов.

В настоящее время в России существует довольно крупный хозяйствующий субъект – акционерное общество «Росводоканал» (которому подчинено шесть российских водоканалов). Помимо него существует еще 600 водоканалов как самостоятельных юридических лиц.

В целях усовершенствования транспортных водных путей и открытия их для иностранного флота может потребоваться создание *международного консорциума*. С данными

²⁸ Издание Парламента Республики Казахстан. Астана: Изд-во Аппарата Сената Парламента Республики Казахстан, 2003. С. 174—177.

²⁹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

инициативами выступило руководство Российской Федерации в связи с проведением второй линии канала Волго-Дон, модернизации Волго-Балта.³⁰

Содержание водных правоотношений – права и обязанности участников отношений, предопределяющие их законное поведение. Злоупотребление правами, неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей влекут юридическую ответственность. Содержание водных правоотношений, в частности, выражается в титулах права собственности и права пользования водными объектами.

Установление принципов водного законодательства, которые были рассмотрены нами, предопределяет характерные черты водных отношений (см. ст. 4 ВК РФ). В частности, имеются в виду следующие основные положения: обязательность соблюдения участниками водных отношений целевого и в то же время комплексного использования водного фонда, приоритет использование для питьевого водоснабжения, бассейновый подход к регулированию водных отношений, гласность водопользования, платность водопользования, стимулирование охраны водных объектов.

Водные правоотношения имеют достаточно развернутую структуру и подразделяются на виды (группы), которые соответствуют отдельным правовым институтам водного права. При этом классификация водных правоотношений и, следовательно, деление водного права на институты должны быть во многом связаны с титулами пользования водными объектами, с договорными и разрешительными механизмами в области водопользования, с платностью водопользования. Впрочем, такое же деление можно наблюдать в земельных и лесных правоотношениях, а значит, и в земельном, и лесном праве.

Водные правоотношения можно подразделять и по другому признаку: цель и характер хозяйственного использования водного объекта. ВК РФ (прежде всего, гл. 5) предусматривает специальные требования к использованию водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, сброса сточных и дренажных вод, для нужд транспорта, для лесосплава, для целей рекреации, обеспечения противопожарной безопасности. Отдельным блоком даны требования по использованию водохранилищ.

Водные правоотношения тесно связаны с правоотношениями по использованию и охране земель, лесов, животного мира, водных биоресурсов, недр. Связь эта проявляется при регулировании тех или иных видов правоотношений, объектами которых являются земельные и лесные участки, участки недр, фауна и водные биоресурсы. Между отраслями законодательства, посвященным данным природным ресурсам, нет непреодолимой «стены», которая мешала бы им развиваться и взаимно обогащаться. В результате ряд советских ученых (в основном из союзных республик Средней Азии) применяли такие термины, как «земельно-водные правоотношения», подчеркивая этим глубокое взаимное проникновение двух названных отраслей законодательства при регулировании вопросов орошения и мелиорации земель. В настоящее время этот спорный термин употребляется довольно редко, иногда его применяют по отношению к благоустройству территории в крупных городах, когда речь идет о водоемах рекреационного назначения, и т. д..³¹

Для регулирования водных отношений имеет значение и законодательство о техническом регулировании, которое находится в стадии формирования. В настоящее время действует Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»³². Он закладывает основу государственного регулирования в данной сфере. Согласно

³⁰ Стенограмма Послания Федеральному Собранию Президента Российской Федерации В.В. Путина // Российская газета. 2007. № 90. С. 3—5.

³¹ Илебаев У. Правовой режим орошаемых земель в Киргизской ССР в современный период. Фрунзе, 1966. С. 58; Сиваков Д. О. О правовом регулировании водно-земельных отношений // Российское право. 2002. № 1.

³² Гусева Т. А., Чапкевич Л. Е. О техническом регулировании: постатейный комментарий к Федеральному закону. М.: Юстицинформ, 2005. 144 с.

ст. 6, 8 названного Закона обязательные для исполнения технические регламенты принимаются в целях охраны окружающей среды и по вопросам экологической и биологической безопасности. Следовательно, процессы производства, эксплуатации, перевозки, при которых используются водные объекты (обобщенно – водный фонд), также должны подпадать под действие технических регламентов. Здесь, прежде всего, нужно вспомнить о гидротехнических сооружениях (ГТС). Положения Закона «О техническом регулировании» предусматривают принятие технических регламентов по тем многим видам процессов производства и эксплуатации, в которых задействуется морская, речная, озерная, родниковая вода. Представляется, что для процессов эксплуатации ГТС, образующих водохранилища, следует посредством федеральных законов утвердить общероссийские технические регламенты.

Отношения по обороту водных объектов регулируются гражданским законодательством в той мере, в какой эти отношения не урегулированы ВК РФ. Речь, прежде всего, идет об особой категории водных объектов, на которые законодателем допускается частная собственность. В прежнем ВК РФ это были обособленные водные объекты, а в новом ВК РФ – пруды и обводненные карьеры. Законодатель отказался от несовершенной конструкции обособленных водных объектов. В свою очередь, ранее подпадающие под понятие обособленных водных объектов пруды и обводненные карьеры вместе с прилегающими земельными участками могут быть предметом купли-продажи, аренды и других гражданско-правовых сделок. Поэтому государственный учет этих малых водоемов возможен и нужен не только в рамках водного реестра, но и земельного кадастра, а также реестра прав на недвижимое имущество. Следует иметь в виду, что гражданское право действует и относительно договоров водопользования.

§3. Собственность на водные объекты

Собственность на воды: общая характеристика

Право собственности – фундаментальное понятие юридической науки и практики. С течением веков европейская правовая мысль стала понимать право собственности как известную триаду: владение (физическое обладание), пользование (возможность эксплуатировать, извлекать полезный эффект из вещи), распоряжение (возможность определять юридическую судьбу вещи, продать, сдать в аренду). Такой же взгляд на собственность разделяется российской правовой теорией и отражается в российском законодательстве.

Согласно ст. 209—211 ГК РФ собственник имеет право владения, пользования и распоряжения своим имуществом, несет на себе бремя содержания и риск гибели имущества. Но уже в самом ГК РФ (ст. 129, 209) устанавливаются своего рода «экологические приоритеты». Свободное владение, пользование, распоряжение землей и другими природными ресурсами ограничено требованием не наносить ущерба окружающей среде. Кроме того, земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому иным способом в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и другими природными ресурсами (ст. 129 ГК РФ). Таким образом, применение к природным ресурсам (земля, недра, леса, вода, животным мир) института права собственности имеет свои принципиальные особенности.

Содержание права собственности на водные объекты определяется как гражданским, так и водным законодательством. Согласно водному законодательству характерной чертой права собственности на водные объекты является неполное применение понятия «владение» к водным объектам, ибо сосредоточенная в них вода находится в состоянии непрерывного движения и водообмена. Еще одна особенность права собственности на водные объекты заключается в запрете на отчуждение водных объектов (кроме прудов и обводненных карьеров).

Своеобразие отношений собственности на водные объекты заключается в «текучем» предмете права собственности, да еще и с довольно трудно определяемыми границами. В ВК РФ 2006 г. было выражено представление о поверхностных водных объектах как о единстве поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии. Отныне согласно ВК РФ 2006 г. береговая линия, а следовательно, и граница водного объекта, устанавливается законодателем. Береговая линия рек, ручьев, каналов, озер, обводненных карьеров определяется по среднесуточному уровню воды в безледный период, а береговая линия прудов и водохранилищ – по нормальному подпорному уровню воды.

Однако вряд ли можно признать, что эту береговую линию легко установить на практике по отношению ко всем водным объектам. Ведь государственный мониторинг (наблюдение) за водными объектами в течение последних 15 лет оставлял желать лучшего. На многочисленных малых водоемах и водотоках среднесуточный уровень вод в безледный период не отслеживался. Относительно многих прудов, сооруженных без проекта (кустарно) либо более века назад, нормальный подпорный уровень также не отслеживался. За состоянием этих водных объектов в лучшем случае осуществлялись эпизодические наблюдения, а постоянные могли вестись только 10—15 лет назад. Думается, что все уполномоченные органы (начиная с Росгидромета), отвечающие за водные ресурсы, должны возобновить наблюдения, посредством которых только и можно определить береговую линию.

Дело облегчается тем, что, согласно ВК РФ 2006 г., у частной земельной и публичной «водной» собственности возникла своего рода «нейтральная» зона, также их разграничива-

ющая. Речь идет о недавнем, но не замеченном, запрете приватизировать береговую полосу общего пользования согласно ст. 27 Земельного кодекса РФ (в ред. от 3 июня 2006 г.).

Водное законодательство устанавливает преимущественно федеральную собственность на водные объекты (в этом оно существенно отличается от земельного законодательства). По ВК РФ, собственность субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, физических и юридических лиц возможна лишь на пруды и обводненные карьеры. Допуская частную собственность на ограниченный круг водных объектов, законодатель явно предпочел привлекать частные инвестиции на основе договорного пользования. В частную же собственность должны попасть окруженные частными земельными участками водоемы, имеющие с ними общую юридическую судьбу.

Лица, не являющиеся собственниками водных объектов, могут приобрести право пользования поверхностным водным объектом в порядке, предусмотренном ВК РФ, а подземным водным объектом – в порядке, предусмотренном горным законодательством.

Еще одной новеллой ВК РФ 2006 г. становится отказ от правовой конструкции обособленных водных объектов (замкнутых водоемов), предназначенной по прежнему замыслу законодателя для частной собственности. Согласно Закону «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» данная формулировка была изъята из земельного и гражданского законодательства.

Для данного решения были свои основания. По ВК РФ 1995 г. обособленными могли быть лишь небольшие по площади непроточные искусственные водоемы, не имеющие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами (как правило, это пруды). В то же время следует признать несовершенство и условность правовой формулировки обособленных водных объектов. Прежде всего, по-разному может пониматься искусственное происхождение обособленных (замкнутых) водоемов, ибо многие пруды создавались и создаются на месте небольших озер или родников. Кроме того, такие признаки данных водных объектов, как непроточность и замкнутость, по сути, идентичны, а отсутствие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами в реальной жизни встречается очень редко. Даже если пруд прямо не связан с рекой, не исключена его косвенная гидравлическая связь с поверхностными водами через подземные горизонты и родники. В свою очередь, несовершенство правовых конструкций влекло за собой трудности правоприменения. Например, на практике были попытки недобросовестных физических и юридических лиц приватизировать озера и иные водоемы, хотя они были связаны с рекой.

Итак, в ВК РФ 2006 г. законодатель пошел по пути прямого указания на разновидности поверхностных водных объектов, могущих быть в частной собственности (пруды и обводненные карьеры, находящиеся на частных земельных участках). Однако определение понятий данных водоемов в ВК РФ отсутствует, что дает возможность их произвольного толкования. В результате возможно недобросовестное присвоение в частную собственность небольших озер, родников или малых водохранилищ. По данным Росводресурсов, в Московской области есть даже случаи приватизации вместе с земельными участками деревенских водозаборных скважин. Подобные негативные тенденции должны быть пресечены не только на уровне (стадии) судебных разбирательств, но и на законодательном уровне. В частности, готовятся дополнения и изменения в ВК РФ по четкому определению разновидностей водоемов и водотоков. Этими теоретическими поправками можно предотвратить массу практических коллизий, возникающих в ходе реализации ВК РФ.³³

В то же время согласно ст. 42 ВК РФ 2006 г. работы по изменению и обустройству природного водоема и водотока проводятся при условии сохранения естественного происхождения водных объектов (надо полагать, и естественного характера водного режима). Приве-

³³ Смольякова Т. Закон для H₂O // Российская газета. 2008. 17 июня.

денное требование кодекса призвано положить конец произвольному запруживанию малых рек и ручьев, которое наблюдается в период «коттеджного бума» и завершается присвоением «свежеиспеченных» водоемов частными лицами.

При рассмотрении данной проблемы нужно иметь в виду, что в Федеральном законе от 19 июня 2007 г. «О внесении изменений в статьи 16 и 19 Водного кодекса Российской Федерации и статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации» запрещается приватизация *земельных участков под прудами и обводненными карьерами в границах территорий общего пользования*³⁴. Между тем далеко не всегда приведенные водоемы имеют питьевое назначение. Кроме того, в силу большой антропогенной нагрузки (рекреация и т. д.) пруды и карьеры могут перестать соответствовать необходимому качеству вод. При этом источниками питьевого водоснабжения могут служить и водоемы вне пределов территорий общего пользования. Таким образом, корректировка водного и, возможно, земельного законодательства будет продолжаться.

Сужение предмета возможного права собственности субъектов Российской Федерации лишь прудами и обводненными карьерами было вопросом острой дискуссии, в которой участвовали администрации субъектов Российской Федерации. По содержанию проекта нового ВК РФ от регионов звучали следующие интересные, но отклоненные предложения:

сохранить в собственности субъектов Российской Федерации реки, акватории которых находились исключительно в границах одной области (края, округа);

передать в собственность субъектов Российской Федерации водотоки, преимущественно расположенные в одном регионе;

передать в собственность субъектов Российской Федерации рукотворные водные объекты, созданные в целях питьевого водоснабжения данного субъекта Российской Федерации вне зависимости от их географического расположения;

Во втором случае речь идет о реках, более половины течения которых приходится на данный регион. В третьем случае – о водохранилищах питьевого назначения. Данные смелые и даже конфликтные предложения имели важную смягчающую оговорку: на внутренние водные пути региональные власти не претендовали.

Однако в настоящее время субъекты Российской Федерации не обладают правом собственности даже на те водоемы, которые по ВК РФ 2006 г. как раз могут быть в региональной собственности. Так, Вологодская область не закрепила свое право собственности на пруды и карьеры. Область ограничилась собственностью лишь на некоторые водохозяйственные предприятия (водоканалы). Одной из причин такого подхода является наличие у области делегированных из федерального центра полномочий по предоставлению федеральных по праву собственности водных объектов в пользование физических и юридических лиц (на основе административных актов или договоров).

Собственность на подземные водные объекты

Согласно ВК РФ устанавливаются некоторые основные признаки правового режима подземных водных объектов. В частности, предусматриваются резервирование источников питьевого водоснабжения на базе защищенных от загрязнения и засорения подземных вод, мониторинг подземных вод. Однако главным образом отношения по поводу подземных водных объектов регулируются законодательством о недрах, которое обновляется.

В преамбуле Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (в ред. от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ; с изм. от 10 февраля 1999 г. № 32-ФЗ, от 2 января 2000 г. № 20-ФЗ, от 14 мая 2001 г. № 52-ФЗ, от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ, от 29 мая 2002 г. № 57-ФЗ, от 6 июня

³⁴ Российская газета. 2007. № 132.

2003 г. № 65-ФЗ, от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 15 апреля 2006 г. № 49-ФЗ) закреплено, что в данном Законе регулируются отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации и континентального шельфа, в том числе в связи с использованием специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу соляных озер, заливов морей.

Согласно ст. 1.2 Закона РФ «О недрах» недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Следует пояснить, что участки недр вмещают и подземные воды. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

Итак, подземные воды отнесены к специфическим минеральным ресурсам недр и находятся в государственной собственности. Однако следует заметить, что в действующем законодательстве о недрах применяется словосочетание «подземные воды», а не «подземные водные объекты». Это объясняется тем, что в действующем законодательстве о недрах подземные воды рассматриваются, скорее, как извлекаемый ресурс, а не как природное образование, нуждающееся в защите.

Как отмечалось в юридической литературе, остается неясным, до каких пределов горные породы, вмещающие подземные воды, могут признаваться предметом права собственности на водные объекты³⁵. Согласно ст. 5 ВК РФ границы подземных водных объектов определяются в соответствии с законодательством о недрах. Данный вопрос может показаться неактуальным, так как недра всецело, включая подземные запасы вод, принадлежат одному хозяину – государству. Поэтому подземные водные объекты как бы теряются в общем массиве государственной собственности на недра. Однако с развитием рыночных отношений в области природопользования подземные водные объекты могут стать предметом договора добычи подземных вод, предусмотренного проектируемым горным законодательством. В любом случае необходимо обеспечить экономное «подземное» водопользование.

Внутреннее строение и границы подземных водных объектов мало похожи на поверхностные водотоки и водоемы. Как известно из гидрогеологии (наука о подземных водах), под землей водная масса содержится в самом пласте породы (*в так называемом водоносном слое*), а не образует водную толщу, как в реках и озерах.

Исключение составляют довольно распространенные карстовые водные объекты. Они не только связаны, но и схожи с поверхностными водотоками и водоемами, так как имеют свою водную толщу. Как известно, карст – растворение и выщелачивание горных пород водой. В результате этого процесса в недрах образуются карстовые пустоты. Именно в них зачастую текут подземные ручьи и реки, образуются подземные озера. Широко распространенные в странах СНГ, они являются обильными и нередко единственными источниками водоснабжения. Карстовые водные объекты востребованы и в Западной Европе. Они дают 70% воды австрийской столице – Вене, снабжают ряд других европейских городов. Многие населенные пункты осваиваемых и труднодоступных местностей России также снабжаются за счет карстовых источников. Поэтому карстовые водные объекты из препятствия водному хозяйству превращаются в подспорье. Карстовые формы используются для строительства ГТС и проводки гидротоннелей.³⁶

³⁵ Колбасов О. С. О новом Водном кодексе Российской Федерации // Законодательство и экономика. 1997. № 1/2. С. 14–21.

³⁶ Гвоздецкий Н. А. Карст. М.: Мысль, 1981. С. 7–17; Сиваков Д.О. Подземные воды: разрешить договором? // Законодательство и экономика. 2005. № 6. С. 77–81.

§4. Порядок водопользования и платежи

Договоры водопользования

В новом ВК РФ увеличивается значение и расширяется возможность применения договоров водопользования, которые из вторичного правового института превращаются в первичный. В связи с этим упраздняется ставшее привычным для водного хозяйства лицензирование водопользования, на основе которого ранее заключались договоры водопользования. Происходит сокращение государственного администрирования в рассматриваемой области. Основанием заключения договора водопользования становятся результаты торгов, а именно открытых аукционов. Порядок проведения аукционов и заключение на их основании соответствующих сделок определены постановлением Правительства РФ от 14 апреля 2007 г. № 230 «О договоре водопользования, право на заключение которого приобретает на аукционе, и о проведении аукциона».³⁷

Организаторами аукциона являются следующие органы власти:

Федеральное агентство водных ресурсов или его территориальные органы – в отношении находящихся в федеральной собственности водохранилищ, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, а также морей или их отдельных частей;

орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный на заключение договоров водопользования, – в отношении водных объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории субъектов Российской Федерации, за исключением водных объектов, предусмотренных подпунктом «а» настоящего пункта;

орган местного самоуправления – в отношении водных объектов, находящихся в собственности муниципального образования.

При проведении аукциона не допускается:

создание преимущественных условий для отдельных лиц или группы лиц, в том числе предоставление доступа к конфиденциальной информации;

осуществление организатором аукциона координации деятельности участников аукциона, в результате которой ограничивается либо может ограничиваться конкуренция между участниками аукциона или ущемляются их интересы;

необоснованное ограничение доступа к участию в аукционе.

Организатор аукциона вправе привлечь на основе договора юридическое лицо для осуществления функций по подготовке и проведению аукциона, включая разработку документации об аукционе (далее – документация), опубликование и размещение извещения о проведении аукциона (далее – извещение), и иных связанных с обеспечением проведения аукциона функций в соответствии с Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Предметом аукциона является право на заключение договора водопользования. Подготовка проекта договора водопользования и формирование его условий осуществляются с учетом особенностей предоставляемого в пользование водного объекта и его режима, ограничений и запретов, установленных в отношении использования водного объекта, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта

³⁷ СЗ РФ. 2007. № 17. Ст. 2046.

Российской Федерации, а также с учетом схем комплексного использования и охраны водных объектов и территориального планирования, если использование акватории водного объекта возможно для цели, указанной в заявлении о предоставлении акватории водного объекта в пользование.

Если при рассмотрении заявления установлено, что договор водопользования должен быть заключен по результатам аукциона, начинается процедура подготовки к проведению аукциона, о чем организатор аукциона информирует заявителя в течение 15 дней с даты поступления его заявления.

Подготовленный проект договор водопользования включается в документацию об аукционе.

Проект договора водопользования заключается в соответствии с условиями, предусмотренными в извещении о проведении аукциона и в документации об аукционе.

При заключении договора водопользования по результатам аукциона не допускается вносить изменения в условия договора на основании соглашения, заключенного между сторонами этого договора или в одностороннем порядке.

Содержание договора водопользования должно соответствовать требованиям Водного кодекса Российской Федерации.

Основанием для заключения договора водопользования являются:

протокол аукциона, оформленный в соответствии с Правилами проведения аукциона по приобретению права на заключение договора водопользования, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2007 г. № 230;

документ, подтверждающий оплату победителем аукциона предмета аукциона в течение 10 рабочих дней, следующих за датой завершения аукциона, путем перечисления денежных средств в размере окончательной цены предмета аукциона на счет, указанный организатором аукциона, с учетом внесенного задатка.

В статье 13 ВК РФ 2006 г. названы существенные условия договора водопользования. Прежде всего, это предмет договора водопользования, т. е. сам водный объект, или его часть. При этом в договоре должны быть указаны береговая линия, служащая границей водного объекта, или же границы части водного объекта (заводь, затон, плес, рукав). Законодатель признает необходимым для договора указание на цели, виды и условия использования водного объекта (в том числе объем допустимого забора или изъятия водного ресурса).

Под целями водопользования имеются в виду питьевое и хозяйственно-бытовое водоснабжение, сброс сточных (дренажных) вод, производство электрической энергии, деятельность водного и воздушного транспорта, лесосплав, рекреация, рыболовство и охота, разведка и добыча полезных ископаемых, обеспечение пожарной безопасности, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни. При этом под видами водопользования имеются в виду совместное и обособленное водопользование.

Указывается также срок договора водопользования, который согласно ст. 14 ВК РФ не может быть выше 20 лет. Между тем по ВК РФ 1995 г. договоры долгосрочного водопользования могли заключаться максимум на 25 лет. Таким образом, законодатель в данном вопросе пошел на некоторое ужесточение.

Кроме того, указываются размер, условия и сроки внесения платы за водопользование. Согласно ст. 20 ВК РФ платежи в рамках договора водопользования должны стимулировать экономное использование и охрану водных объектов и дифференцироваться в зависимости от речного бассейна. К существенным условиям договора водопользования относятся также ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств (штрафы, пени и т. д.). Конечно же, в договоре определяется порядок прекращения пользования водным объектом, что имеет для обеих сторон важное практическое значение.

В целом приведенные существенные условия договоров водопользования совпадают с условиями договоров пользования водными объектами, предусмотренными ст. 49, 57 ВК РФ 1995 г. (тогда они совпадали еще и с положениями лицензий).

Однако в новом ВК РФ было упущено такое условие договоров водопользования, как способы водопользования, да и само понятие этих «способов» несколько изменилось. Согласно ст. 85 ВК РФ 1995 г. использование водных объектов разделялось на изъятие (забор воды) либо без изъятия (сброс, использование в качестве водных путей и др.) водных ресурсов. В свою очередь, согласно ст. 38 ВК РФ 2006 г., водопользование подразумевает три способа: водопользование с забором (изъятие) водных ресурсов из водного объекта при условии возврата воды; забор (изъятие) водного ресурса из водного объекта без возврата воды; водопользование без забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов. Забор воды при условии ее возврата требует от водопользователей большой ответственности: ведь необходима очистка сбрасываемой воды.

Помимо приведенных условий, которые непременно должны быть в договоре водопользования, стороны могут по своему усмотрению закрепить в договоре и иные условия. В этом будет проявляться инициатива сторон, вызванная конкретными хозяйственными обстоятельствами.

В целом содержание договоров водопользования должно отражать права и обязанности водопользователей, предусмотренные ст. 39 ВК РФ. В частности, водопользователи обязаны наблюдать за водными объектами и прилегающими водоохранными зонами, своевременно осуществлять мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на водных объектах, содержать в исправном состоянии эксплуатируемые ими очистные и гидротехнические сооружения, вести учет объема забора и сброса водных ресурсов. При этом данные своих регулярных наблюдений и учета водопользователь обязан своевременно и бесплатно представлять в уполномоченный орган.

Согласно ст. 12 ВК РФ 2006 г. договорные отношения пользования водными объектами подпадают под действие гражданского законодательства (положения об аренде). В этом ВК РФ повторяет положения ст. 54 ВК РФ 1995 г. Однако действие гражданско-правового института аренды возможно лишь в той степени, в которой это не противоречит ВК РФ и существу договора водопользования.

В статье 17 ВК РФ в лаконичной форме закрепляется гражданско-правовой порядок изменения и расторжения договора водопользования. Таким образом, в данном случае специальное, т. е. водное законодательство само «уступает место» гражданскому. В свою очередь, согласно ст. 450—452 ГК РФ, изменение и расторжение договора возможно по соглашению самих сторон либо по решению суда в связи с требованием одной из сторон. Применение названных положений ГК РФ, надо полагать, позволит избежать произвольных действий административных органов в области водных отношений. Административные органы больше не смогут в одностороннем порядке, как это делалось ранее, своей властью прекращать права физических и юридических лиц на использование российских водотоков и водоемов.

В то же время закладывается важный стимул поощрения добросовестных и образцовых водопользователей. Согласно ст. 15 ВК РФ водопользователи, надлежащим образом исполнявшие свои обязанности, в случае истечения срока действия договора сохраняют преимущественное перед другим лицом право на заключение договора водопользования на новый срок. При этом условия договора водопользования могут быть изменены по соглашению сторон. Однако преимущественные права водопользователей действуют только в связи с договорами, не заключенными по результатам аукциона. Таким образом, данный стимул для добросовестного водопользования ограничен названным условием.

Право заключать договор водопользования проистекает из полномочий собственника. В полномочия органов государственной власти Российской Федерации входят владение, пользование и распоряжение водными объектами, находящимися в федеральной собственности. Аналогичные полномочия утверждаются за органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления относительно водных объектов, находящихся соответственно в региональной или муниципальной собственности. Однако далеко не всегда федеральные органы сами будут заключать договоры водопользования. В ВК РФ предусмотрен механизм передачи осуществления отдельных федеральных полномочий региональным органам за счет субвенций из федерального бюджета. В результате органы государственной власти субъектов Российской Федерации предоставляют в договорное пользование водные объекты, находящиеся на территории одного региона (республики, края, области и т. д.), осуществляют относительно этих водных объектов водоохраные мероприятия и предотвращают негативное воздействие вод. Согласно ст. 24, 26 ВК РФ федеральные органы определяют порядок подготовки и заключения договора водопользования, а также выделяют субвенции и контролируют их расходование.

В период действия ВК РФ 1995 г. на уровне субъектов Российской Федерации утверждались типовые или примерные формы договоров пользования водными объектами. Это было вполне понятно, ибо кроме однолетнего перерыва (в 2005 г.) именно региональные государственные органы и заключали договоры водопользования. В настоящее время данный материал важен как подспорье для разработки форм и образцов договоров водопользования по отношению к водным объектам, находящимся в собственности субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 16 нового ВК РФ (в ред. от 19 июня 2007 г. № 102-ФЗ) примерная форма договоров водопользования утверждается Правительством РФ. Речь идет о примерной форме, так как понятие «типовая форма» предусматривает ее неуклонное соблюдение без учета гидрологической и водохозяйственной специфики региона. Примерная форма предусматривает большую гибкость отношений и дает больше простора для выработки сторонами дополнительных условий, отвечающих специфике региона.

Обслуживанию «вторичного рынка» прав водопользования подчинена передача прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу (ст. 19 ВК РФ). Но на это требуется согласие полномочного государственного или муниципального органа. Срок рассмотрения заявления – 30 дней. Отказ в даче согласия на передачу права пользования водным объектом может быть обжалован заявителем в суде.

Институт передачи прав и обязанностей по договору водопользования по своему смыслу близок к распорядительной лицензии, предусмотренной ВК РФ 1995 г. Однако поскольку лицензии (включая распорядительные) по новому ВК РФ выдаваться не будут, речь, надо полагать, идет о договоре. К сожалению, законодатель лишь упоминает о том, что данная передача будет осуществляться в соответствии с гражданским законодательством.

Следует отметить, что передача права пользования водными объектами вызвала определенную настороженность верхней палаты Федерального Собрания. Согласно постановлению Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 26 мая 2006 г. № 136-СФ «О поручении Комитету Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды» предусматривается подготовка поправок в принятый ВК РФ с учетом критических замечаний Совета Федерации. По одному из замечаний, приведенных в постановлении, требуется исключить передачу прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу в отношении забора (изъятия) воды из поверхностных водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

В Федеральном законе от 19 июня 2007 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в статьи 16 и 19 Водного кодекса Российской Федерации и статью 27 Земельного кодекса Россий-

ской Федерации» дополнение ВК РФ, согласно которому передача прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу в части забора (изъятия) воды из поверхностных водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, было справедливо исключено.

На примере института передачи прав и обязанностей по договору водопользования можно убедиться, что положения ВК РФ 2006 г. нуждаются в конкретизации также и на уровне постановлений Правительства РФ. В противном случае неурегулированность названных отношений может вызвать потерю государством реального контроля над использованием и состоянием того или иного «переуступленного» водоема, водотока или его части. При этом будет неизвестна реальная антропогенная нагрузка на водоем, водоток или на его часть со стороны всех его пользователей. Практика заключения договоров о передаче прав и обязанностей пользования водными объектами потребует разработать формы-образцы таких договоров.

Решения о предоставлении водных объектов в пользование

Вместе с тем сокращение административного регулирования вовсе не должно ломать все без исключения разрешительные механизмы водопользования. Надо признать, что административный акт о предоставлении водного объекта в пользование является широко распространенным инструментом регулирования как в странах СНГ, так и в Западной Европе. Поэтому полностью отказываться от разрешительных процедур в водопользовании было бы преждевременным.

Поэтому согласно ст. 11, 21—23 ВК РФ 2006 г. сохраняется предусмотренное еще в ВК РФ 1995 г. решение о предоставлении водных объектов в пользование. При этом круг случаев водопользования, предусматривающих применение этого инструмента, существенно возрос: от обороны до организации отдыха детей и инвалидов.

На основании решений о предоставлении водных объектов в пользование водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, предоставляются в пользование для:

- обеспечения обороны страны и безопасности государства;
- сброса сточных вод и (или) дренажных вод;
- размещения причалов, судоподъемных и судоремонтных сооружений;
- размещения стационарных и (или) плавучих платформ и искусственных островов;
- размещения и строительства гидротехнических сооружений (в том числе мелиоративных систем), мостов, подводных и подземных переходов, а также трубопроводов, подводных линий связи, других линейных объектов, подводных коммуникаций;
- разведки и добычи полезных ископаемых;
- проведения дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов;
- подъема затонувших судов;
- сплава леса в плотках и с применением кошелей;
- забора (изъятия) водных ресурсов для орошения земель сельскохозяйственного назначения (в том числе лугов и пастбищ);
- организованного отдыха детей, а также организованного отдыха ветеранов, граждан пожилого возраста, инвалидов.

Следует иметь в виду, что ранее, согласно первоначальной редакции ВК РФ 1995 г., право особого пользования водными объектами возникало или прекращалось на основа-

нии решений Правительства РФ или органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Затем согласно последующим изменениям в ВК РФ 1995 г. органы субъектов Российской Федерации были лишены такой возможности. В настоящее время в связи с отменой лицензирования и передачи полномочий по принятию таковых решений иным, кроме Правительства РФ, государственным и муниципальным органам власти правовой инструмент решений о предоставлении водных объектов в особое пользование получит «второе рождение».

В постановлении Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 844 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование»³⁸ содержание рассматриваемого административного акта представлено таким образом:

сведения о водопользователе;

цель, виды и условия использования водного объекта (в том числе объем допустимого забора (изъятия) водных ресурсов);

сведения о водном объекте (в том числе описание границ водного объекта, в пределах которых разрешается осуществлять водопользование);

срок водопользования.

При этом решение о предоставлении водного объекта в пользование в целях сброса сточных и (или) дренажных вод должно содержать дополнительные сведения:

указание места сброса сточных и (или) дренажных вод;

объем сброса сточных и (или) дренажных вод;

требования к качеству воды в водных объектах в местах сброса сточных и (или) дренажных вод.

В положениях ВК РФ не указывается предельных срок решений о предоставлении водных объектов в пользование (в отличие от предельного срока договоров водопользования). Однако в части первой ст. 23 ВК РФ поясняется, что срок водопользования указывается физическим, юридическим лицом, заинтересованным в получении водного объекта или его части в пользование. В каждом отдельном случае в зависимости от характера водопользования срок может быть разным.

Например, при предоставлении водного объекта для обеспечения обороны страны и безопасности государства может быть установлено бессрочное (постоянное) или, во всяком случае, очень длительное пользование; для размещения какого-либо строительства срок может быть определен в соответствии с проектом данного строительства; для подъема затонувших судов – по согласованию с организацией, которая проводит эти работы; для сплава леса – на период сезонных работ по сплаву древесины; в других случаях при определении срока водопользования также должны учитываться особенности водопользования с тем, чтобы обеспечить удовлетворение тех нужд, для которых предоставляется данный водный объект конкретному водопользователю, указанному в решении.

Решение снабжается *приложениями*, необходимыми для уяснения целей и задач использования конкретного водного объекта с учетом его особенностей расположения на местности как природного комплекса. Это – материалы в графической форме с указанием других водопользователей на водном объекте, а также соседних землепользователей, зон с особыми условиями использования водного объекта; прилагаются также схемы размещения гидротехнических и иных сооружений, расположенных на водном объекте. В качестве дополнения к названным материалам прилагается пояснительная записка. Названные материалы имеют большое практическое значение для органов экологического контроля, наблюдающих за состоянием водного объекта, так как эти сведения позволяют более основательно

³⁸ Российская газета. 2007. № 4 (4267).

проверить выполнение водопользователем обязанностей по рациональному использованию и охране данного водного объекта.

Лицо, заинтересованное в получении водного объекта или его части в пользование, должно обратиться с заявлением в соответствующий исполнительный государственный орган или орган местного самоуправления, в чьем «ведении» находится данный водный объект.

Само решение о предоставлении в пользование водного объекта или его части, находящихся в федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации, собственности муниципального образования, принимается законным представителем собственника водного объекта. Следовательно, речь идет об исполнительном органе государственной власти и органе местного самоуправления. Между тем законным представителем собственника может быть и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которому согласно ст. 26 ВК РФ было передано федеральное полномочие по предоставлению водного объекта в пользование.

Взаимоотношения между уполномоченным органом и заявителем регулируются согласно постановлению Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 844 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование».

Заявлению предшествует *процедура запроса* заинтересованного лица у полномочных органов сведений о водном объекте, а уже на основании полученных сведений физическое и юридическое лицо составляет заявление.

В *заявлении* о предоставлении водного объекта в пользование содержатся:

сведения о заявителе: полное и сокращенное наименование и организационно-правовая форма, место нахождения, банковские реквизиты – для юридического лица;

фамилия, имя, отчество, место жительства, данные документа, удостоверяющего личность – для физического лица и индивидуального предпринимателя;

наименование и место расположения водного объекта;

обоснование вида, цели и срока водопользования.

К заявлению *прилагается целый пакет документов*:

копии учредительных документов, выписка из Единого государственного реестра юридических лиц;

копия свидетельства о постановке на учет в налоговом органе;

документ, подтверждающий полномочия лица на осуществление действий от имени заявителя, – при необходимости;

копия положительного заключения государственной экспертизы и акт о его утверждении – в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

информация о намечаемых заявителем водохозяйственных мероприятиях и мероприятиях по охране водного объекта с указанием размера и источников средств, необходимых для их реализации;

документ о предоставлении в пользование земельного участка, необходимого для осуществления водопользования;

сведения о наличии контрольно-измерительной аппаратуры для контроля качества воды в водном объекте;

материалы в графической форме с отображением водного объекта, указанного в заявлении о предоставлении водного объекта в пользование, и размещения средств и объектов водопользования, а также пояснительная записка.

К заявлению о предоставлении в пользование водного объекта *для сброса сточных и (или) дренажных вод дополнительно прилагаются*:

расчет и обоснование заявленного объема сброса сточных и (или) дренажных вод и показателей их качества;

сведения о наличии контрольно-измерительной аппаратуры для учета объемов и контроля (наблюдения) качества сбрасываемых сточных и (или) дренажных вод.

Место предполагаемого сброса сточных и (или) дренажных вод обозначается в графических материалах, прилагаемых к заявлению.

К заявлению о предоставлении в пользование водного объекта *для разведки и добычи полезных ископаемых* кроме указанных документов прилагается лицензия на пользование недрами.

К заявлению о предоставлении в пользование водного объекта *для забора (изъятия) водных ресурсов для орошения земель сельскохозяйственного назначения* (в том числе лугов и пастбищ) кроме приведенных документов прилагаются:

расчет и обоснование заявленного объема забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта;

сведения о наличии контрольно-измерительной аппаратуры для учета объема водных ресурсов, забираемых (изымаемых) из водного объекта;

сведения о технических параметрах водозаборных сооружений и мерах по предотвращению попадания рыб и других водных биологических ресурсов в эти сооружения или копия документа об утверждении проектно-сметной документации с указанием таких сведений для намечаемых к строительству водозаборных сооружений.

Предоставление не в полном объеме документов является основанием для отказа в рассмотрении вопроса, но требовать предоставления не установленных данным постановлением документов запрещено.

При получении документов исполнительным органом или органом местного самоуправления заявителю выдается *расписка с указанием перечня принятых к рассмотрению документов и даты их получения*.

В случае если документы представляются в исполнительный орган или орган местного самоуправления непосредственно заявителем, расписка выдается заявителю в день получения документов.

При поступлении в исполнительный орган или орган местного самоуправления документов, направленных по почте, расписка высылается в течение рабочего дня, следующего за днем поступления документов, по указанному заявителем почтовому адресу с уведомлением о вручении.

Учет и хранение документов осуществляются исполнительным органом или органом местного самоуправления.

Решение о предоставлении в пользование водного объекта должно быть принято в течение тридцати дней со дня получения заявления о предоставлении водного объекта или его части в пользование. В течение этого срока исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления обязан сообщить о своем решении заявителю (об удовлетворении просьбы либо об отказе в предоставлении водного объекта).

Как предусмотрено в кодексе, отказ в предоставлении водного объекта или его части должен быть мотивирован и не носить характер отписки. Поэтому в отказе должны быть указаны конкретные статьи закона, которые послужили основанием для отказа в предоставлении данного водного объекта или его части.

Однако обоснование административными органами своего отказа не гарантирует их от возможных судебных споров. Право на обжалование отказа заявитель имеет не только на основании положений кодекса, но и на основании Закона РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».³⁹

³⁹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685.

Решение о предоставлении водного объекта (или его части) в пользование принимается уполномоченным органом согласно приказу МПР России от 14 марта 2007 г. № 56 «Об утверждении Типовой формы решения о предоставлении водного объекта в пользование»⁴⁰. Любое принятое решение подлежит государственной регистрации в государственном водном реестре. Только после его регистрации данное решение вступает в юридическую силу. Очевидно, что отказ в регистрации решения также может быть обжалован в судебном порядке.

Случаи использования водных объектов без договоров и решений

Не требуется заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование в случае, если водный объект используется для:

- судоходства (в том числе морского судоходства), плавания маломерных судов;
- осуществления разового взлета, разовой посадки воздушных судов;
- забора (изъятия) из подземного водного объекта водных ресурсов, в том числе водных ресурсов, содержащих полезные ископаемые и (или) являющихся природными лечебными ресурсами, а также термальных вод;
- забора (изъятия) водных ресурсов в целях обеспечения пожарной безопасности, а также предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий;
- забора (изъятия) водных ресурсов для санитарных, экологических и (или) судоходных попусков (сбросов воды);
- забора (изъятия) водных ресурсов судами в целях обеспечения работы судовых механизмов, устройств и технических средств;
- проведения государственного мониторинга водных объектов и других природных ресурсов;
- проведения геологического изучения, а также геофизических, геодезических, картографических, топографических, гидрографических, водолазных работ;
- охоты, рыболовства, рыбоводства, воспроизводства водных биологических ресурсов;
- осуществления традиционного природопользования в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;
- санитарного, карантинного и другого контроля;
- охраны окружающей среды, в том числе водных объектов;
- научных, учебных целей;
- разведки и добычи полезных ископаемых, размещения и строительства трубопроводов, дорог и линий электропередачи на болотах, за исключением болот, отнесенных к водно-болотным угодьям, а также болот, расположенных в поймах рек;
- полива садовых, огородных, дачных земельных участков, ведения личного подсобного хозяйства, а также водопоя, проведения работ по уходу за сельскохозяйственными животными;
- купания и удовлетворения иных личных и бытовых нужд граждан.

Сервитуты

Принятие нового ВК РФ означает «молчаливую» отмену водных сервитутов (как частных, так и публичных). Однако это не должно прервать ограниченное пользование чужим

⁴⁰ БНА ФОИВ. 2007. № 22.

земельных участков на праве земельного сервитута. Титул земельного сервитута (как публичного, так и частного) предусмотрен ст. 23 ЗК РФ 2001 г. и ст. 274—276 ГК РФ 1994 г. Сервитуты подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Согласно положениям ГК РФ частный земельный сервитут может устанавливаться для обеспечения прокладки трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации, а также иных нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута. Частный сервитут устанавливается по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и собственником соседнего участка и подлежит регистрации в порядке, установленном для регистрации прав на недвижимое имущество. В случае недостижения соглашения об установлении или условиях сервитута спор разрешается судом по иску лица, требующего установления сервитута. Собственник участка, обремененного сервитутом, вправе, если иное не предусмотрено законом, требовать от лиц, в интересах которых установлен сервитут, соразмерную плату за пользование участком. Титул сервитута не может быть самостоятельным предметом купли-продажи, залога и не может передаваться каким-либо способом лицам, не являющимся собственниками недвижимого имущества, для обеспечения использования которого сервитут установлен. По требованию собственника земельного участка, обремененного сервитутом, сервитут может быть прекращен ввиду отпадения оснований, по которым он был установлен.

Согласно положениям ЗК РФ публичный земельный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения без изъятия земельных участков. При этом предусматривается учет результатов общественных слушаний. Публичный земельный сервитут может быть предназначен для забора воды и водопоя, охоты и рыболовства, свободного доступа к прибрежной полосе водного объекта. Если установление публичного сервитута приводит к существенным затруднениям в использовании земельного участка, его собственник вправе требовать от органа государственной власти или органа местного самоуправления, установивших публичный сервитут, соразмерную плату.

Платность водопользования

Платность водопользования сохраняется как один из принципов обновленного водного законодательства. При этом имеются две совершенно разные формы платности: водный налог и плата в рамках договора водопользования. В статьях ВК РФ 2006 г. речь идет главным образом о плате как существенном условии договора водопользования. Согласно новому Кодексу в договорах водопользования в обязательном порядке указываются размер платы за пользование водным объектом либо его частью, сроки и условия ее внесения. Несвоевременное внесение платежа по договору влечет уплату пеней, а превышение договорных объемов забора или изъятия воды – штраф.

Кроме того, действует гл. 25.2 «Водный налог» Налогового кодекса Российской Федерации, в которой приведены все элементы налогообложения: налогоплательщики, объекты налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога. Плательщиками водного налога признаются организации и физические лица, осуществляющие специальное и (или) особое водопользование в соответствии с законодательством Российской Федерации. Водный налог может иметь большое значение для охраны природы, если он будет выполнять ресурсосберегающую функцию. Поскольку плата за воду увеличится в полтора-два раза, у потребителя возникнет стимул экономить воду. При подготовке проекта нового ВК РФ предлагали сохранить

водный налог при своеобразной «специальной строке» государственного бюджета. Основанием для последнего предложения являлась упомянутая функциональная классификация расходов бюджета, указанная в Федеральном законе от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» (в ред. от 29 июня 2004 г.)⁴¹. Пока данная идея не была реализована.

При толковании ВК РФ могут возникнуть вопросы о соотношении водного налога и предусмотренного договором водопользования платежа за водопользование. На этот случай согласно Закону «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» внесены изменения в гл. 25.2 Налогового кодекса РФ. В частности, не признаются плательщиками водного налога юридические и физические лица, осуществляющие водопользование на основе договоров водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование, соответственно заключенных и принятых после введения в действие нового ВК РФ. Таким образом, законодатель стремится избежать «двойного обложения» водопользования: налогом и платежом.

Правовая природа платежей в рамках договоров водопользования позволяет государству вкладывать данные средства в водоохранные мероприятия. Отметим, что подобная практика уже имела место короткое время функционирования в рамках ВК РФ 1995 г. целевых бюджетных фондов восстановления и охраны водных объектов. И в настоящее время очень важно, чтобы плата за водопользование обеспечивала финансирование мер по восстановлению и охране вод. Необходимо обеспечить прогрессивный европейский принцип «Вода платит за воду».⁴²

Платежи регламентируются согласно постановлению Правительства РФ от 14 декабря 2006 г. № 764 «Об утверждении Правил расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности»⁴³. В данном постановлении определены платежный период и платежная база неналоговых платежей, конкретный размер которых оговаривается в индивидуальном договоре водопользования.

Кроме того, принято постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 876 «О ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности».⁴⁴

Предложения о компенсационности платежей за водопользование во многом созвучны с взглядами на сей предмет экономистов. Современное теоретическое осмысление мировой экономики требует исходить из тезиса, что реальный экономический рост возможен лишь при отказе от «проедания природного потенциала». В составе общественного продукта помимо фондов потребления и накопления необходимо иметь и фонд восполнения природных ресурсов.⁴⁵

В случае принятия Федерального закона «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» необходимо обязать природопользователей платить за сбросы сточных вод и размещение в них лимитированных отходов.

Ряд экспертов в области водного хозяйства выступают за введение водной ренты, представляющей собой альтернативу водного налога или неналогового водного платежа. Как известно из экономической теории, рента представляет собой любой регулярный доход (в частности, от недвижимости), не требующий от его получателя (собственника) предприни-

⁴¹ СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4030.

⁴² Сиваков Д. О. Договоры и платежи в области водопользования // Законодательство и экономика. 2005. № 9. С. 94—104.

⁴³ Российская газета. 2006. № 286.

⁴⁴ Там же. 2007. № 4 (4267).

⁴⁵ Бартенев С. А. Экономические теории и школы (история и современность): Курс лекций. М.: БЕК, 1996. С. 312.

мательской деятельности. Рента за использование природных ресурсов (земля, леса, недра) получается собственником этих ресурсов. Применительно к водному хозяйству плательщиком ренты являются хозяйствующие субъекты – физические или юридические лица (в том числе предприниматели), а получателем рентного дохода является государство – собственник водного фонда.⁴⁶

⁴⁶ *Бартенев С. А.* Экономические теории и школы (история и современность): Курс лекций. М.: БЕК, 1996. С. 312; *Куликов Л. М.* Экономическая теория: Учебник. М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2006. С. 97, 98; *Шевчук А. В., Петрунина В. В., Селиверстова М. В.* Постатейный комментарий к Водному кодексу Российской Федерации // Библиотечка Российской газеты. 2006.

§5. Земли водного фонда и водоохранные зоны

Правовой режим земель водного фонда

Земельное законодательство предусматривает правовой режим категории земель водного фонда, который наиболее приспособлен к охране водных объектов. В России и других странах СНГ названный правовой режим существует с конца 60-х гг. XX в. Имеются отдаленные аналоги этого института в США, Франции, Испании. Категория земель водного фонда по определению своему связана с водными объектами, гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями.

В первоначальной редакции ст. 102 Земельного кодекса РФ 2001 г. давалось следующее определение земель водного фонда:

«К землям водного фонда относятся земли, занятые водными объектами, земли водоохранных зон водных объектов, а также земли, выделяемые для установления полос отвода и зон охраны водозаборов, гидротехнических сооружений и иных водохозяйственных сооружений, объектов».

В связи с принятием нового ВК РФ 2006 г. и других федеральных законов была обновлена редакция ст. 102 ЗК РФ 2001 г.

В настоящее время она выглядит так:

«Статья 102. Земли водного фонда

1. К землям водного фонда относятся земли:

1) покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах;
2) занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах.

2. На землях, покрытых поверхностными водами, не осуществляется формирование земельных участков.

3. В целях строительства водохранилищ и иных искусственных водных объектов осуществляется резервирование земель.

4. Порядок использования и охраны земель водного фонда определяется настоящим Кодексом и водным законодательством».

Исходя из новой редакции ст. 102 ЗК РФ, водоохранные зоны не обязательно включать в категорию земель водного фонда. Однако это не означает, что в состав категории земель водного фонда категорически запрещено включать водоохранные зоны. Просто они могут быть во многих других категориях земель (земли населенных пунктов, земли водоохранных зон и т. д.). Однако за этим может последовать более свободное «обращение» природопользователей и органов власти с землями водоохранных зон.

Приведенное в части первой ст. 102 ЗК РФ описание категории земель водного фонда постоянно совершенствовалось начиная с 1968 г., когда эта самостоятельная категория земель впервые появилась в законодательстве. Причем совершенствование осуществлялось путем корректировки перечня земель. Правоприменительно *следует исходить из того, что земли водного фонда обеспечивают сохранность и рациональное использование водных ресурсов, а также необходимы для образования и регулирования рукотворных водных объектов*. Очевидно, в составе этих земель могут быть участки, занятые достаточно крупными водными объектами и гидротехническими сооружениями, а не единичными прудами сельскохозяйственного назначения. К сожалению, в настоящее время доля земель водного фонда в сравнении с общей водной акваторией России на удивление мала: она составляет 1,2% от общего земельного фонда. Это вызвано, в частности, тем, что землепользователи и органы

власти не заинтересованы в отнесении хозяйственно ценных и инвестиционно привлекательных участков к категории земель водного фонда. Это будет означать существенные ограничения для всякого использования, не соответствующего целевому назначению. Упущения с учетом площади земель водного фонда имеют и еще одну причину – отсутствие должного внимания к водным объектам труднодоступных районов нашей страны, в которых могут таиться еще не освоенные водным хозяйством богатые запасы вод. Это, как правило, земли запаса.

С другой стороны, ЗК РФ существенно ограничивает оборот земель, занятых водными объектами и гидротехническими сооружениями. Согласно ст. 27 «Ограничение оборотоспособности земельных участков» ЗК РФ к числу земель с ограниченным оборотом относятся участки, в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, или же участки, занятые ГТС.

В действующем ВК РФ 2006 г. прямо и четко определена исключительно государственная собственность на водные объекты, включая входящие в их состав земли. Как известно, исключение было сделано относительно прудов и обводненных карьеров. Государственная форма собственности на большую часть водного фонда и земли водного фонда представляется необходимым условием для ведения полноценного водного хозяйства, гарантом его нормального развития.

Земли водного фонда, будучи занятыми находящимися в государственной собственности водными объектами, согласно Налоговому кодексу, не признаются объектами обложения земельным налогом. Этот вопрос имеет свою предысторию. Еще недавно согласно ст. 10 Закона РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю» налог за земли водного фонда, предоставленные для хозяйственной деятельности или в рекреационных целях, все-таки платили⁴⁷. При этом платить налог приходилось как за покрытые, так и за непокрытые водою земли, т. е. не только за берег, но и за дно. Теперь со вступлением в силу гл. 31 «Земельный налог» части второй Налогового кодекса РФ землевладельцы и землепользователи освобождены от уплаты земельного налога за земли водных объектов. Данная налоговая льгота обусловлена теми ограничениями, которые предусмотрены законодательством, в частности в связи с целевым назначением земель водного фонда.

Следует отметить, что сам факт перевода земельного участка в категорию земель водного фонда не означает автоматическое освобождение от земельного налога. Далеко не все земли водного фонда заняты водными объектами; согласно ст. 102 ЗК РФ к ним также относятся водоохранные зоны, зоны охраны водозаборов, земли ГТС и т. д. При этом земли, занятые ГТС и водоохранными зонами, не названы в Налоговом кодексе в перечне участков, изъятых из обложения земельным налогом. Следовательно они являются объектами налогообложения.

Последнее не представляется обоснованным: раз землевладельцыотягощены рядом ограничений, значит, они теряют часть доходов, возможных при воспрепятствованном использовании земель, находящихся в водоохранных зонах и зонах охраны водозаборов. Поэтому некоторые налоговые и кредитные льготы можно в связи с этим предусмотреть.

По причине немногочисленности норм земельного законодательства правовой институт земель водного фонда представляется ряду исследователей недостаточно развитым и полным. В связи с этим задавались даже вопросом о принятии отдельного закона о землях водного фонда, но с таким же успехом можно разработать федеральные законы по всем категориям земель. Представляется, что для решения первостепенных задач правильного формирования и оптимизации правового режима категории земель водного фонда, было бы целесообразно разработать постановление Правительства РФ. Принятие данного подзаконного

⁴⁷ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991 г. № 44. Ст. 1424.

акта позволит уяснить многие сложные и запутанные вопросы в связи с ростом площади крупных городов и транспортным освоением водотоков, водоемов, морских заливов.

Основы формирования категории земель водного фонда заложены согласно Федеральному закону от 24 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее – названный Закон).⁴⁸

Согласно ст. 12 названного Закона перевод земель водного фонда в другую категорию допускается в случаях установления или изменения границ населенных пунктов, размещения объектов государственного или муниципального значения *при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов*, создания особо охраняемых природных территорий.

Согласно ст. 12 названного Закона перевод земель водного фонда в другую категорию допускается в случаях установления или изменения границ населенных пунктов, размещения объектов государственного или муниципального значения при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов, создания особо охраняемых природных территорий. Перевод земель водного фонда в другую категорию предусматривается также на основании прекращения существования водных объектов, изменения русла, границ и иных изменений местоположения водных объектов, включая создание искусственных земельных участков в случаях, предусмотренных законом. Искусственные земельные участки создаются в морском порту путем намыва или отсыпки грунта, либо использования иных технологий. Однако такой перевод участков земель водного фонда в другие категории возможен лишь *при условии положительного заключения государственной экологической экспертизы*.

Перевод земельных участков других категорий в состав земель водного фонда допускается в случаях, если земли стали заниматься новыми водными объектами или же старыми водными объектами с новым местоположением (например, перемещение русла реки). Включаются в состав категории земель водного фонда и участки строящихся и наполняемых водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также расположенных на них ГТС.

Перевод участков других категорий в состав земель водного фонда регламентируется также статьями названного закона, посвященными другим категориям. В частности, согласно ст. 7 названного Закона, возможен перевод земель сельхозназначения в другие категории при их непригодности для осуществления сельскохозяйственного производства. Тогда они могут попасть в состав земель водного фонда.

Водоохранные зоны и защитные округа

Водоохранными зонами являются территории, которые примыкают к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. Надо отметить, что участки, занятые водоохранными зонами, не изымаются у владельцев, но имеют свой, специфический режим, ограничивающий действия частных лиц. Здесь проблемой является установление и соблюдение режима водоохранных зон, так как они занимают хозяйственно ценные и привлекательные для инвестиций земли.

Таким образом, водоохранные зоны по определению лежат за пределами самого водного объекта, границы которого четко установлены законодателем. Однако собственники и пользователи водными объектами, согласно ст. 39 ВК РФ 2006 г., обязаны вести регулярные наблюдения за водоохранными зонами, а также бесплатно и своевременно представлять результаты таких регулярных наблюдений в уполномоченные органы.

⁴⁸ СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5276.

Правовой режим водоохранных зон и их прибрежных защитных полос первоначально (до 2006 г.) определялся ст. 111—113 ВК РФ 1995 г. и постановлением Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1404 «Об утверждении Положения о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах».⁴⁹

Многие нормы данного Положения в несколько измененном виде вошли в ст. 65 ВК РФ 2006 г. и таким образом получили более значимую юридическую силу.

Согласно новому ВК РФ в границах водоохранных зон запрещается:

использование сточных вод для удобрения почв;

размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;

осуществление авиационных мер по борьбе с вредителями и болезнями растений;

движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие.

С другой стороны, допускаются проектирование, размещение, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды.

Кроме того, в границах первой полосы водоохранной зоны – прибрежной защитной полосы – дополнительно запрещаются: распашка земель, размещение отвалов размываемых грунтов, выпас сельскохозяйственных животных.

Закрепление на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос специальными информационными знаками, оповещающими о соответствующих запретах использования.

Ширина водоохранных зон водотоков и водоемов по-прежнему определяется исходя из длины водотока и площади акватории водоема, ширина прибрежных защитных полос – в зависимости от уклона берегов. В то же время учитывается специфика определения водоохранных зон для магистральных или межхозяйственных каналов, а также прибрежных защитных полос – для окаймленных болотами озер или же водоемов, имеющих особо ценное рыбохозяйственное значение.

Правовые нормы о водоохранных зонах и их прибрежных защитных полосах часто нарушаются. Нередко (например, в Московской области) не принимаются или не реализуются решения о выделении водоохранных зон и их прибрежных защитных полос, довольно часто их режимы нарушаются. В настоящее время происходит возведение коттеджей прямо на берегах пригородных водоемов, водотоков и даже питьевых водохранилищ. В настоящее время компетентные органы предпринимают усилия по восстановлению правопорядка в пределах водоохранных зон. Однако вряд ли их усилия будут иметь окончательный успех, если до сих пор нет адекватного налогового обложения прибрежных владельцев. Земли, занятые водоохранными зонами, не названы в Налоговом кодексе РФ в перечне участков, изъятых из обложения земельным налогом. Следовательно, они объекты налогообложения. Последнее не представляется целесообразным: раз землевладельцы отягощены рядом ограничений, значит, они теряют часть доходов, возможных при воспрещенном использовании земель, находящихся в водоохранных зонах и зонах охраны водозаборов. Поэтому некоторые налоговые и кредитные льготы можно в связи с этим предусмотреть. Вырученные деньги

⁴⁹ СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5567.

собственники недвижимости, расположенные в черте водоохранной зоны, смогут потратить на очистные сооружения и канализацию.

При этом нельзя не отметить, что в новом ВК РФ смягчен режим водоохранных и прибрежных защитных зон, сокращен их максимальный размер, допущено строительство в прибрежных защитных полосах. Законодатель пошел навстречу частным интересам и во многом закрепил реальную ситуацию на берегах водоемов и водотоках. При этом замысел законодателя заключался в установлении не очень взыскательных, но зато исполняемых хозяйствующими субъектами требований. Ведь в новом ВК РФ запрещены наиболее вопиющие действия на берегах.

Представители Росводресурсов заверяют, что собственники элитного жилья сами потенциально заинтересованы в чистоте близлежащего водного объекта: через 10—15 лет их дворцы могут оказаться на берегу зловонных канав и от этого обесценятся. Однако этот довод не будет действовать на людей с низкой экологической культурой и социальной ответственностью. Ведь их лозунг: «После нас хоть потоп!»

Накопившийся большой опыт проектирования зон и полос рек, озер, водохранилищ послужил основанием для разработки центром Российского регистра гидротехнических сооружений и государственного водного кадастра «Макет проекта водоохранной зоны водного объекта и его прибрежной защитной полосы»⁵⁰. Он предусматривает подробное описание природных условий местностей: климат, рельеф, почва, растительный покров, геоморфологические, геологические, гидрологические, гидрогеологические характеристики и т. д. В проекте целесообразно указывать на предельные температуры воздуха, среднемноголетнюю сумму осадков, соотношение между площадью самого водного объекта и его водосбором, глубину залегания водоупоров, водоносных горизонтов и их водообильность, гумусность, кислотность, водопроницаемость почвенного покрова. Не обходятся вниманием и характеристики самого водного объекта: уровневые режимы, количество притоков, площадь акватории, источники питания и т. д. Предлагаются также и другие конкретные рекомендации. Так, в водоохранную зону главного водного объекта (река, озеро, водохранилище, море) входят притоки на расстоянии до 2 км от их устья, а также непосредственно примыкающая к котловине (чаше) водоема или к речной долине (если долина не шире 1 км) часть овражно-балочной сети. Таким образом, модель проекта приближается к пониманию того обстоятельства, что всевозможные защитные зоны и полосы должны быть ландшафтно обусловлены и подходить под профиль речной долины и озерной котловины.⁵¹

Кроме водоохранных зон, для защиты водных объектов устанавливают также округа санитарной и горно-санитарной охраны. Они предназначены защищать и сохранять природные лечебные ресурсы от загрязнения и истощения. В пределы названных округов могут входить месторождения минеральных вод, акватории и пляжи рек, озер, морей, а также рапа лиманов и озер. Согласно постановлению Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1425 «Об утверждении Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения» последние имеют довольно жестко регламентированный режим хозяйствования, проживания, природопользования.⁵²

В приведенном акте содержатся весьма подробные правовые нормы относительно первой, второй и третьей зон названных округов. Например, в первой зоне запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, кроме связанных с исследованием и использованием природных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях (с применением экологически безопасных технологий). Во второй зоне размещаются санаторно-курортные

⁵⁰ СПС «ГАРАНТ». Документ не был опубликован.

⁵¹ См. подр.: Сиваков Д. О. Правовой режим земель водного фонда: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2004.

⁵² СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5798.

здания и сооружения, но запрещены объекты, не связанные непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха. В третьей зоне ограничено размещение промышленных и сельскохозяйственных объектов.

Как и водоохранные зоны, округа санитарной и горно-санитарной охраны имеют свои проекты. Они разрабатываются организациями, имеющими на это лицензии, по заданиям, согласованным с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Вопросы и задания для повторения:

1. Дайте характеристику предмета и метода регулирования водного права.
2. Каковы составные части поверхностного водного объекта по водному законодательству?
3. Что нового привносит ВК РФ 2006 г. в право собственности на водные объекты и в порядок водопользования?
3. В чем отличие между водным налогом и водными платежами, предусмотренными договорами?
4. Платят ли хозяйствующие субъекты за предоставление в пользование водных объектов на основании решений?
5. Каково назначение и в чем отличия водоохранных зон, округов санитарной и горно-санитарной охраны?

Глава II

Правовые основы управления водным хозяйством

§1. Общая характеристика управления водным хозяйством

Государственное управление в области использования и охраны вод осуществляют Минприроды России, Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы) и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Как известно, Минприроды России осуществляет нормативно-правовое регулирование водных отношений. За Росводресурсами закреплено осуществление функций по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом. В частности, именно этому Агентству доверено владение, пользование и распоряжение федеральными водными объектами, заключение договоров водопользования, государственный учет вод и гидротехнических сооружений. В свою очередь, Росприроднадзору доверено осуществление контроля и надзора за состоянием, использованием и охраной водного фонда, за безопасностью ГТС. В конечном итоге, государственное управление в области водных отношений предполагает управление собственностью на водные и водохозяйственные объекты.

Важнейшая функция государственного управления – планирование рационального использования водных объектов осуществляется посредством разработки схем комплексного использования и охраны водных ресурсов.

Устанавливаются также лимиты водопользования, представляющие собой предельно допустимые объемы изъятия водных ресурсов или сброса сточных вод. Кроме того, для каждого субъекта Российской Федерации устанавливаются квоты изъятия (забора) воды.

Управление использованием и охраной вод, как принадлежащего государству жизненно важного ресурса, предполагает постоянное получение сведений об их состоянии, наблюдение за ними, что достигается посредством учета и реестра водных объектов, мониторинга за их состоянием и контроля (надзора) в области водных отношений.

Большое значение в области водных отношений имеют возникшие в ходе административной реформы административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг. В области водного хозяйства могут быть приняты административные регламенты по предоставлению водных объектов в пользование (принятие соответствующего решения или заключение договора водопользования), ведению водного реестра, предоставлению сведений о состоянии водного объекта. Все эти регламенты должны иметь исчерпывающий алгоритм действий, исключающий всевозможные лазейки.

Распределение полномочий

Россия является федерацией с часто меняющимся распределением полномочий федеральных и региональных органов, что касается и водных правоотношений. Неоднократно принимались федеральные законы, которые передавали полномочия в области водных отношений и даже собственность на водные объекты от регионов к федерации, и наоборот. Затем с принятием нового ВК РФ разграничение полномочий и взаимоотношения между федеральными и региональными органами получили определенную форму.

Итак, *к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области водных отношений относятся:*

владение, пользование, распоряжение водными объектами, находящимися в федеральной собственности;

разработка, утверждение и реализация схем комплексного использования и охраны водных объектов и внесение изменений в эти схемы;

осуществление федерального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов;

организация и осуществление государственного мониторинга водных объектов;

установление порядка ведения государственного водного реестра и его ведение;

утверждение порядка подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование, порядка подготовки и заключения договора водопользования;

определение порядка создания и осуществления деятельности бассейновых советов;

гидрографическое и водохозяйственное районирование территории Российской Федерации;

установление ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, порядка расчета и взимания такой платы;

установление порядка утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты и целевых показателей качества воды в водных объектах;

территориальное перераспределение стока поверхностных вод, пополнение водных ресурсов подземных водных объектов;

утверждение правил использования водных ресурсов водохранилищ и правил технической эксплуатации и благоустройства водохранилищ;

установление режимов пропуска паводков, специальных попусков, наполнения и сброски (выпуска воды) водохранилищ;

определение порядка осуществления государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов;

определение порядка резервирования источников питьевого водоснабжения;

установление порядка использования водных объектов для взлета, посадки воздушных судов;

осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;

утверждение методики исчисления вреда, причиненного водным объектам;

определение критериев отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов, региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов;

утверждение перечней объектов, подлежащих федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов;

установление перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области водных отношений относятся:

владение, пользование, распоряжение водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;

установление ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, порядка расчета и взимания такой платы;

участие в деятельности бассейновых советов;

разработка, утверждение и реализация программ субъектов Российской Федерации по использованию и охране водных объектов или их частей, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации;

резервирование источников питьевого водоснабжения;

осуществление регионального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, за исключением водных объектов, подлежащих федеральному государственному контролю и надзору;

утверждение правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах;

утверждение правил охраны жизни людей на водных объектах;

участие в организации и осуществлении государственного мониторинга водных объектов;

осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

осуществление мер по охране водных объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

утверждение перечней объектов, подлежащих региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов;

установление перечня должностных лиц, осуществляющих региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов.

Российская Федерация *передает* органам государственной власти субъектов Российской Федерации следующие полномочия:

предоставление водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, в пользование на основании договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование;

осуществление мер по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации;

осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и полностью расположенных на территориях субъектов Российской Федерации.

Названные функции не распространяются на водохранилища, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации. Перечень таких водохранилищ устанавливается Правительством РФ.

Средства на осуществление передаваемых в соответствии с ст. 26 ВК РФ полномочий предоставляются в виде субвенции из федерального бюджета. Эти средства носят целевой характер и не могут быть использованы на другие цели. В случае использования указанных средств не по целевому назначению федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, вправе осуществить взыскание указанных средств в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Контроль за расходованием средств на осуществление переданных полномочий проводится уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, Счетной палатой Российской Федерации.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти вправе принимать нормативные правовые акты по вопросам переданных полномочий, а также издавать обязательные для исполнения методические указания и инструктивные материалы по осуществлению

переданных полномочий органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти:

осуществляет согласование структуры уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия;

осуществляет надзор за правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации или о внесении в них изменений;

осуществляет контроль и надзор за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий;

подготавливает предложения об изъятии соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации и вносит эти предложения при необходимости в Правительство Российской Федерации для принятия соответствующего решения;

устанавливает содержание и формы представления отчетности об осуществлении переданных полномочий и в случае необходимости целевые прогнозные показатели.

Законодательство субъектов Российской Федерации достаточно быстро реагирует на перераспределение полномочий между центром и регионами. Таков, например, Закон Вологодской области от 27 февраля 2006 г. № 1415-ОЗ «О разграничении полномочий в области охраны окружающей среды, использования и охраны водных объектов, использования и охраны недр, экологической экспертизы между органами государственной власти области» (в ред. от 5 октября 2006 г. № 1499-ОЗ).

К полномочиям органов местного самоуправления в отношении водных объектов, находящихся в собственности муниципальных образований, относятся:

владение, пользование, распоряжение такими водными объектами;

осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий;

осуществление мер по охране таких водных объектов;

установление ставок платы за пользование такими водными объектами, порядка расчета и взимания этой платы.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов в области водных отношений кроме полномочий собственника относится установление правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований, для личных и бытовых нужд.

К полномочиям органов местного самоуправления городских, сельских поселений, городских округов в области водных отношений кроме полномочий собственника относится предоставление гражданам информации об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований.

§2. Мониторинг, учет и контроль в области использования и охраны водного фонда

Мониторинг водного фонда

Мониторинг водных объектов – система наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния водных объектов вне зависимости от формы собственности на них.

Мониторинг водных объектов является составной частью государственного мониторинга окружающей среды и в той или иной степени соприкасается с мониторингом других видов природных ресурсов, объектов и сред. Он имеет следующие направления:

мониторинг поверхностных водных объектов с учетом данных мониторинга, осуществляемого при проведении работ в области гидрометеорологии и смежных с ней областях;

мониторинг состояния дна и берегов водных объектов, а также состояния водоохраных зон;

мониторинг подземных вод с учетом данных государственного мониторинга состояния недр;

наблюдение за водохозяйственными системами, в том числе за гидротехническими сооружениями, а также за объемом вод при водопотреблении и водоотведении.

Мониторинг осуществляется в границах бассейновых округов с учетом особенностей режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностей.

Организация и осуществление мониторинга проводятся Федеральным агентством водных ресурсов, Федеральным агентством по недропользованию, Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования с участием уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее – участники ведения мониторинга).

При проведении мониторинга используются сведения, полученные в результате наблюдений за водными объектами и водохозяйственными системами, в том числе за гидротехническими сооружениями, другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, с которыми взаимодействуют участники ведения мониторинга (далее – заинтересованные федеральные органы исполнительной власти), а также сведения, полученные в результате наблюдений собственниками водных объектов, водопользователями и недропользователями.

Ведение мониторинга осуществляется на основе унификации программных (информационных и технических) средств, обеспечивающих совместимость его данных с данными других видов мониторинга окружающей среды.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвуя в организации и осуществлении мониторинга:

организуют проведение регулярных наблюдений за состоянием дна, берегов, изменениями морфометрических особенностей, состоянием водоохраных зон водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории субъекта Российской Федерации, а также водных объектов и гидротехнических сооружений, расположенных на территории субъекта Российской Федерации и находящихся в собственности как субъектов Российской Федерации, так и муниципальных образований;

осуществляют сбор, обработку, обобщение и хранение сведений, полученных в результате наблюдений за состоянием дна, берегов и водоохраных зон водных объектов или их

частей, находящихся в федеральной собственности, и наблюдений за водными объектами, гидротехническими сооружениями, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, представляют их в территориальные органы Федерального агентства водных ресурсов в соответствии с установленными формами и порядком представления данных, формами и порядком представления сведений и порядком информационного обмена, а также представляют сведения о нарушениях режима использования водоохранных зон водных объектов, полученные в результате осуществления регионального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов.

Федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых находятся организации, эксплуатирующие находящиеся в федеральной собственности гидротехнические сооружения:

- осуществляют наблюдения за соответствующими водохозяйственными системами, в том числе гидротехническими сооружениями;

- осуществляют сбор, обработку, обобщение и хранение сведений, полученных в результате указанных наблюдений, и представление их в Федеральное агентство водных ресурсов в соответствии с установленными формами и порядком представления сведений, а также порядком информационного обмена;

- обеспечивают предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, а также юридическим и физическим лицам данных наблюдений за водохозяйственными системами, в том числе гидротехническими сооружениями, в порядке, установленном Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Собственники водных объектов и водопользователи в порядке, установленном Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации:

- ведут учет объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных вод и (или) дренажных вод, их качества;

- ведут регулярные наблюдения за водными объектами (их морфометрическими особенностями) и их водоохранными зонами;

- представляют в территориальные органы Федерального агентства водных ресурсов сведения, полученные в результате такого учета и наблюдений, в соответствии с установленными формой и периодичностью.

Государственный учет водного фонда

Государственный водный реестр – систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, находящихся в разных формах собственности, об их использовании, о речных бассейнах, о бассейновых округах.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.