

ОБРАЗОВАНИЕ

Д.О. Сиваков

Водное ПРАВО

Учебно-
практическое
пособие



ЮСТИЦ  ИНФОРМ

ВОДНОЕ ПРАВО

УЧЕБНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

Д.О. СИВАКОВ

Сиваков Дмитрий Олегович, кандидат юридических наук, специалист в области водного, земельного, фаунистического законодательства, научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП), преподаватель кафедры инновационных технологий Государственной академии профессиональной переподготовки и повышения квалификации руководящих работников и специалистов инвестиционной сферы (ГАСИС).

Автор около 60 публикаций, в том числе комментариев к Водному кодексу Российской Федерации 2006 г., Федеральному закону "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов".

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. Оно 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 первый, то второй способ регулирования.

В государствах с искусственным орошением обычное и даже писаное водное право уже в древности получало достаточно разработанные формы (Двуречье, 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. Особый вид сервитута - узупрукт - мог распространяться и на водоемы. Как замечал ведущий советский романист профессор И.Б. Новицкий, при высыхании пруда сервитутный пользователь терял право пользования его высохшим ложем. Иное нарушало бы условие узупрукта - сохранение целостности самой субстанции, которой являлся водоем <1>.

<1> Новицкий И.Б. Римское право. М.: Ассоциация "Гуманитарное знание", 1993. С. 103 - 110; Хутыз М.Х. Римское частное право. М.: Былина, 1995. С. 95.

Регулирование водопользования в средневековой Европе прослеживается по актам королевской власти и сводам законов ("Саксонское зеркало"). 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 паромов, 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, 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 регулировались 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 <1>.

<1> См. подроб.: История Европы / Пред. ред. коллегии А.О. Чубарьян. М.: Наука, 1993. Т. 3. С. 193.

С конца XVIII - начала XIX в. на Европейском континенте начинаются 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 предприятия <1>. 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 сплавном их течении <2>.

<1> Аннерс Э. История Европейского права. М.: Наука, 1994. С. 275 - 278.

<2> Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л.: Изд-во Лен. гос. ун-та, 1948. С. 8 - 12.

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 за собой 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 прокладку 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. <1>.

<1> См. подроб.: Земельное законодательство зарубежных стран / Под ред. Г.А. Аксененка, Н.И. Краснова, Л.П. Фоминой. М.: Наука, 1982. С. 326 - 343.

В XIX веке 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 века во Франции и Испании также стали приниматься специальные законы в области использования и охраны вод.

В XX в. технический прогресс, дальнейшее развитие водного хозяйства привели 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 длительное 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-водные кодексы 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, для реализации Основного Закона, был принят Водный кодекс Российской Федерации 1995 г., который не раз изменялся и дополнялся. В сущности, в период действия ВК РФ 1995 г. было несколько редакций этого документа. 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. N 74-ФЗ (далее - новый ВК РФ, ВК РФ 2006 г.) <1>. 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.

<1> Российская газета. 2006. N 121.

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 2006 г. является передача отдельных полномочий федеральных органов государственной власти 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 Федерального закона "О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации" от 3 июня 2006 г. N 73-ФЗ <1>. Согласно последнему, предусматриваются изменения и дополнения в Кодексы (ГК РФ, КоАП, ЗК РФ, Градкодекс РФ) и некоторые федеральные законы.

<1> Российская газета. 2006. N 121.

§ 2. Водное законодательство и водные правоотношения

Конституционные нормы о водных отношениях

Конституция России - фундаментальный источник российского водного права. Согласно ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы (в том числе и 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 иных формах собственности. Однако, согласно ст. 36 Конституции РФ, собственники природных ресурсов (в том числе и 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 сказано: "природные ресурсы", а последние воплощаются в природных объектах (в том числе и 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, а также природоохранное законодательство.

Международные источники водного права

Согласно положениям ст. 15 Конституции России 1993 г. и ст. 5 Федерального закона от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" <1>, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России 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 связано с международным правом, испытывает на себе его влияние.

<1> СЗ РФ. 1995. N 29. Ст. 2757.

Это, прежде всего, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Данная Конвенция была ратифицирована Федеральным законом "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и Соглашения об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву" от 26 февраля 1997 г. N 30-ФЗ <1>.

<1> СЗ РФ. 1997. N 9. Ст. 1013.

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 важные вопросы, связанные с использованием и охраной вод, включая обмен информацией, совместные научные исследования, координацию водохозяйственных и водоохраных мероприятий, предотвращающих любое негативное трансграничное воздействие (загрязнение вод, нанесение вреда 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, Финляндией, 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 заместителя МПР России <1>.

<1> Евсегнеев В.А. Российское и зарубежное законодательство о защите населения и территорий от наводнений. М.: Былина, 2003. С. 165.

Принципы водного законодательства

В ВК РФ 2006 г., в отличие от предшествующего Кодекса 1995 г., предусматривается ряд принципов водного законодательства (ст. 3 ВК РФ 2006 г.). Таким образом, через десять 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. Основой жизни и деятельности человека являются, 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. Чтобы экологически ориентировать и организовать водопользование, законодатель предусматривает требования к использованию водных объектов, изложенные в отдельной главе ВК РФ 2006 г. 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 таких объектов принадлежат водные объекты разных видов и разновидностей. 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 делится на категории по правовым режимам, отвечающим целевому назначению. Один и тот же водный объект (например, река) или даже его часть может быть использован 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 2006 г. 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 2006 г., 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

карьер). 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, решения о предоставлении водных объектов в пользование, а также договоры водопользования, кроме информации, составляющей государственную тайну, должны быть доступны любому лицу.

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, которые могут 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 апробированный 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 Волги и Лены совершенно различны). Данный принцип проявляется через бассейновые советы.

В интересах охраны природы регулирование водных отношений должно учитывать природные особенности режима водных объектов. Так, например, непропорциональный забор воды из мелководных рек и озер может привести к их обмелению. Однако в среднем, по оценкам специалистов, из реки можно безвредно забрать лишь 10 - 15% стока, в случае превышения забора воды начинается истощение водотока <1>. Иные виды водных объектов также нельзя считать неисчерпаемыми.

<1> Михеев Н.Н. Вода - не товар // Экология и жизнь. 2005. N 7(48). С. 22, 23.

Предусматривается учет единства водных объектов и гидротехнических сооружений, 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 гидротехнических сооружений (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 предлагали предусмотреть в Кодексе положения, признающие напорные ГТС составной частью водных объектов. Это интересное предложение нашло свое косвенное отражение в рассматриваемом принципе ВК РФ 2006 г.

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 2006 г., так и в Налоговом кодексе Российской Федерации. 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 2006 г., 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 2006 г. Его ключевые новеллы были даны нами ранее, но следует также показать структуру нового ВК РФ.

В главе первой "Общие положения" дана общая характеристика водных правоотношений: раскрываются основные принципы, основные понятия и система водного законодательства, классифицируются водные объекты, устанавливается круг участников водных отношений.

В главе второй "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, юридическому 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 третьей "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 четвертой "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 2006 г. является передача отдельных полномочий федеральных органов государственной власти 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 частным лицам. При этом органы власти субъектов Российской Федерации заключают с частными лицами договоры водопользования или принимают решения о предоставлении водных объектов в пользование.

В главе пятой "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 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 важное значение для сохранения, воспроизводства и добычи рыбных ресурсов.

В главе шестой "Охрана водных объектов" наряду с общими положениями по охране водных объектов предусматриваются требования по охране особых видов водных объектов (болота, ледники, снежники) или же в связи с особыми видами хозяйственной деятельности (выработка электроэнергии, строительство водохозяйственных систем и т.д.). В новом ВК РФ весьма подробно определен правовой режим, а также ширина водоохраных зон и их прибрежных защитных полос. Ранее это предусматривалось главным образом на уровне подзаконных нормативных правовых актов. При этом жесткие требования Правительства Российской Федерации смягчались требованиями субъектов РФ.

И, наконец, в главе седьмой "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 регулируются также иными Федеральными законами: "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации" 1998 г., "О безопасности гидротехнических сооружений" 1997 г., "Об охране озера Байкал" 1999 г., которые были приняты после принятия 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 введении 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.

Вместе с тем принятие нового ВК РФ потребует обновления и законов субъектов РФ. Только на этой основе можно обеспечить устойчивость и прозрачность договорных отношений в области водопользования, благоприятных для всех заинтересованных сторон.

Существующее водное законодательство субъектов РФ 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. N ВС-18/17 <1>, 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 "Об охране озера Эльтон" от 28 февраля 2000 г. N 379-ОД <2>. Такой подход представляется более рациональным, так как в этом случае законодателю не нужно охватывать все водопользование в целом.

<1> Законы Республики Башкортостан. 1994. Вып. VI.

<2> Волгоградская правда. 2000. N 49.

Подзаконные акты в области водных отношений

Согласно ст. 2 ВК РФ 2006 г. водное законодательство понимается лишь как законы (сам ВК РФ, федеральные законы, законы субъектов РФ), 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 был разработан таким образом, что по целому ряду вопросов необходимо принятие подзаконных нормативных 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. N 440 "О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию" <1>; от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" <2>; от 20 мая 2004 г. N 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" <3>. Приведенные подзаконные акты касаются далеко 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.

<1> СЗ РФ. 1996. N 15. Ст. 1572.

<2> СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 954.

<3> СЗ РФ. 2004. N 21. Ст. 2023.

К числу подзаконных актов, отвечающих условиям начавшейся в России административной реформы, относится Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. N 284 "Об утверждении положения о Федеральном агентстве водных ресурсов" <1>.

<1> Российская газета. 2004. N 130.

Как отмечает министр природных ресурсов Российской Федерации Ю.П. Трутнев, постановления Правительства РФ разрабатываются МПР по следующим основным направлениям: разграничение полномочий в области управления и охраны водного фонда; регулирование вопросов предоставления водных объектов в пользование и платности водопользования; реализация бассейновых принципов управления; утверждение целевых показателей качества воды; контрольно-надзорная деятельность <1>.

<1> Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Стенограмма заседаний // Бюллетень. 2006. N 189 (903). С. 20, 21.

Таким образом, отдельный блок будут составлять 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. N 764 "Об утверждении Правил расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности" <1>.

<1> Российская газета. 2006. N 286.

В связи с передачей полномочий на региональный уровень приняты Постановления Правительства РФ от 27 октября 2006 г. N 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" <1>, от 30 октября 2006 г. N 636 "Об утверждении методики определения общего объема субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации" <2>.

<1> СЗ РФ. 2006. N 45. Ст. 4707.

<2> СЗ РФ. 2006. N 45. Ст. 4710.

В рамках реализации ВК РФ 2006 г. имеются акты и по другим важным вопросам. Таково, например, Постановление Правительства РФ от 20 ноября 2006 г. N 703 "Об утверждении Правил резервирования источников питьевого водоснабжения" <1>, от 25 декабря 2006 г. N 801 "Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов" <2>, от 4 ноября 2006 г. N 640 "О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим государственному федеральному контролю и государственному региональному контролю за использованием и охраной водных объектов" <3>.

<1> Российская газета. 2006. N 269.

<2> Российская газета. N 297. 2006.

<3> СЗ РФ. 2006. N 45. Ст. 4713.

В целом нормотворчество субъектов РФ 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, а 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 в федеральной собственности. Поэтому и сейчас не потеряла своей актуальности выработка и утверждение подзаконными актами органов субъектов РФ 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.

Водные правоотношения

Как и в 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 новом ВК РФ термин "водные правоотношения" не применяется, но подразумевается. Ведь всякие общественные отношения, подлежащие правовому регулированию, 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 территории нашей страны 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 <1>.

<1> С Водой - на "Вы". Всероссийский конгресс работников водного хозяйства // Информационное издание МПР России. М., 2003. С. 13, 14; Стенограмма парламентских слушаний Государственной Думы на тему: "Восстановление и охрана водных объектов. Актуальные вопросы управления и правового обеспечения" от 21 марта 2002 г. С. 4, 5.

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 водного объекта. В целом данное представление о понятии водного объекта вполне обоснованно, так как исходит из знаний естественной науки (гидрологии, экологии).

Законодатель допускает также, что объектом водных правоотношений может быть не весь водный объект целиком, а его часть (отдельные акватории, плесы, заливы). Это, конечно же, не относится к праву собственности, так как предметом права собственности является водный объект в целом. Но на практике в пользование может предоставляться и часть водного объекта. В этих случаях собственник водного объекта (это государство) может на основе договоров передать отдельные его части разным пользователям.

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.

Содержание водных правоотношений - права и обязанности участников отношений, предопределяющие их законное поведение. Злоупотребление правами, неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей влечет 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. комментарий к ст. 4 ВК РФ 2006 г.). В частности, имеются в виду следующие основные положения: обязательность соблюдения участниками водных отношений целевого и в то же время комплексного использования водного фонда, приоритет использования 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. Новый 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, посвященными 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 такое выражение, 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. <1>. 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. N 184-ФЗ "О техническом регулировании" <2>. Он закладывает основу государственного регулирования в данной сфере. Согласно ст. 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 (говоря обобщенно - водный фонд), также должны подпадать под действие технических регламентов. Здесь, прежде всего, нужно вспомнить о гидротехнических сооружениях. Положения ст. ст. 8, 9 Закона "О техническом регулировании" предписывают принятие через федеральный закон специальных технических регламентов по тем отдельным видам процессов производства и эксплуатации, по которым степень риска причинения вреда выше степени риска причинения вреда, учтенной общими техническими регламентами. Как представляется, для процессов эксплуатации ГТС, образующих водохранилища, следует посредством федерального закона предусмотреть специальные технические регламенты.

<1> 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 // Журнал российского права. 2002. N 1.

<2> Гусева Т.А., Чапкевич Л.Е. О техническом регулировании: Постатейный комментарий к Федеральному закону. М.: Юстицинформ, 2005. С. 144.

Отношения по обороту водных объектов регулируются гражданским законодательством в той мере, в какой эти отношения не урегулированы ВК РФ 2006 г. 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 подпадавшие 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

Понятие права собственности на воды

Право собственности - фундаментальное понятие юридической науки и практики. Еще римские юристы понимали собственность как наиболее полное господство над вещью, но лишь 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. 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. ст. 209, 129) 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 других природных ресурсах (ст. 129 ГК РФ). Таким образом, применение к природным ресурсам (земля, недра, леса, вода, животный 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 текущем предмете права собственности, да еще и с довольно трудно определяемыми границами. В ВК РФ 1995 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 устанавливаются 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.

В отличие от земельного, водное законодательство устанавливает преимущественно федеральную собственность на водные объекты. По ВК РФ 2006 г. собственность субъектов РФ, муниципальных образований, физических и юридических лиц теперь 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 2006 г., 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 дела, 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. К примеру, 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, которые могут быть в частной собственности (пруды и обводненные карьеры, находящиеся на частных земельных участках). Однако определение понятий данных водоемов в новом ВК РФ отсутствует, что в дальнейшем может способствовать недобросовестному присвоению в частную собственность небольших озер или, скажем, малых водохранилищ. 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). Приведенное требование Кодекса призвано положить конец произвольному запруживанию малых рек и ручьев, которое наблюдается в период "коттеджного бума" и завершается присвоением "свежеиспеченных" водоемов частными лицами.

Собственность на подземные водные объекты

Согласно ВК РФ 2006 г., 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 отношения по поводу подземных водных объектов регулируются главным образом законодательством о недрах, которое само обновляется.

В преамбуле Закона РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 "О недрах" <1> 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.

<1> В редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г. N 27-ФЗ с изм., внесенными Федеральными законами от 10 февраля 1999 г. N 32-ФЗ, от 2 января 2000 г. N 20-ФЗ, от 14 мая 2001 г. N 52-ФЗ, от 8 августа 2001 г. N 126-ФЗ, от 29 мая 2002 г. N 57-ФЗ, от 6 июня 2003 г. N 65-ФЗ, от 29 июня 2004 г. N 58-ФЗ, от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ, от 15 апреля 2006 г. N 49-ФЗ.

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 в себя 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 в себя подземные воды, могут признаваться предметом права собственности на водные объекты <1>. Согласно ст. 5 ВК РФ 2006 г., границы подземных водных объектов определяются в соответствии с законодательством о недрах. Данный вопрос может показаться пока 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.

<1> Колбасов О.С. О новом Водном кодексе Российской Федерации // Законодательство и экономика. 1997. N 1/2. С. 14 - 21.

Внутреннее строение и границы подземных водных объектов мало похожи на поверхностные водотоки и водоемы. Например, водоносные горизонты состоят из следующих элементов: водоупор (ложе), водоносный слой и уровень грунтовых вод. Как известно из гидрогеологии (наука о подземных водах), под землей водная масса содержится в самом пласте породы, а не образует водную толщу, как в реках и озерах.

Исключения 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, карстовый процесс - 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. Карстовые формы используются для строительства ГТС и проводки гидротоннелей <1>.

<1> Гвоздецкий Н.А. Карст. М.: Мысль, 1981. С. 7 - 17; Сиваков Д.О. Подземные воды: защитить договором? // Законодательство и экономика. 2005. N 6. С. 77 - 81.

§ 4. Порядок водопользования

Договоры водопользования

В новом ВК РФ возрастает 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 договора водопользования. Происходит сокращение государственного администрирования в рассматриваемой области. Основанием для заключения договора водопользования становятся результаты торгов, а именно аукционов. Случаи и порядок проведения аукционов будут определяться постановлениями Правительства РФ.

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 должна быть указана береговая линия, служащая границей водного объекта, или же границы части водного объекта (заводи, затона, плеса, рукава). 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 2006 г., не может быть более 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 2006 г., платежи в рамках договора водопользования должны стимулировать экономное использование и охрану водных объектов и дифференцироваться в зависимости от характеристик 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. 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 использование 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 2006 г. 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 2006 г. 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 2006 г. и существу договора водопользования.

В статье 17 ВК РФ 2006 г. 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. ст. 450 - 452 ГК РФ, изменение и расторжение договора возможны 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 2006 г., 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, заключенными не 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 подтверждаются 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 2006 г. предусмотрен механизм передачи функции осуществления отдельных федеральных полномочий региональным органам за счет субвенций из федерального бюджета. В результате органы государственной власти субъектов РФ предоставляют в договорное пользование водные объекты, находящиеся на территории одного региона (республики, края, области и т.д.), осуществляют относительно этих водных объектов водоохранные мероприятия и предотвращают негативное воздействие вод. Согласно ст. ст. 24, 26 ВК РФ 2006 г., 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:

1) как подспорье для разработки федеральных форм и образцов договоров водопользования, что особенно важно в условиях передачи федеральных полномочий субъектам Федерации. Ведь федеральные органы должны будут каким-либо образом упорядочить договорную практику субъектов Российской Федерации и не выпускать ее из-под контроля.

2) для водных объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации.

Обслуживанию "вторичного рынка" прав водопользования подчинена передача прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу (ст. 19 ВК РФ 2006 г.). 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. N 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 <1>. 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.

<1> Не был опубликован, вступил в силу с 26 мая 2006 г.

На примере института передачи прав и обязанностей по договору водопользования можно убедиться, что положения ВК РФ 2006 г. нуждаются в конкретизации хотя бы 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 его часть со стороны всех его пользователей. Практика заключения договоров о передаче прав и обязанностей пользования водными объектами требует 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. 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 расширен: 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;
- сельскохозяйственной деятельности;
- 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 основании решений Правительства РФ или органов исполнительной власти субъектов РФ. Затем, согласно последующим изменениям в ВК РФ 1995 г., органы субъектов РФ были лишены такой возможности. В настоящее время, в связи с отменой лицензирования и передачи полномочий по принятию таких решений иным, кроме Правительства РФ, государственным и муниципальным органам власти правовой инструмент решений о предоставлении водных объектов в особое пользование получит второе рождение.

В решении о предоставлении водного объекта в пользование с учетом всех обстоятельств и состояния водного объекта указываются цель, виды и условия использования водного объекта или его части. Они могут быть самыми разнообразными и зависеть от характера и назначения использования водного объекта, что определено в перечне возможных видов использования водного объекта.

Водный объект (или его часть) предоставляется в пользование конкретному водопользователю. Поэтому в решении о предоставлении водного объекта указываются сведения о данном водопользователе, причем не только об адресе и других его реквизитах, но и о материально-технических характеристиках предприятия, позволяющих судить о гарантиях выполнения водопользователем обязанностей по рациональному использованию и охране водного объекта.

В решении должен быть определен срок водопользования. В положениях ВК РФ 2006 г. не указывается предельных сроков решений о предоставлении водных объектов в пользование (в отличие от предельного срока договоров водопользования). Однако в части первой ст. 23 ВК РФ 2006 г. поясняется, что срок водопользования указывается самим физическим или юридическим лицом, заинтересованным в получении водного объекта или его части в пользование. Но в каждом отдельном случае орган, принимающий решение о предоставлении водного объекта в пользование, вправе определить этот срок в зависимости от характера водопользования.

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 особенностей его 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 еще и пояснительная записка. Названные материалы имеют важное практическое значение для органов экологического контроля, наблюдающих за состоянием водного объекта, так как эти сведения позволяют более основательно 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, находящегося в федеральной собственности, собственности субъекта РФ, 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 2006 г., было передано федеральное полномочие по предоставлению водного объекта в пользование.

Взаимоотношения между уполномоченным органом и заявителем регулируются согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. N 844 "О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование" <1>. Заявлению предшествует процедура запроса заинтересованного лица у полномочных органов сведений о водном объекте, а уже на основании полученных сведений физическое или юридическое лицо составляет заявление.

<1> Российская газета. 2007. N 4 (4267).

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.

Решение о предоставлении в пользование водного объекта должно быть принято в течение 30 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 Федерального закона от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" <1>.

<1> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. N 19. Ст. 685.

Решение о предоставлении водного объекта (или его части) в пользование принимается уполномоченным органом по специальной типовой форме, утвержденной МПР. 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.

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.

Законодатель неоднозначно подходит к регулированию разведки и добычи полезных ископаемых. В части второй ст. 11 ВК РФ указано, что названная деятельность требует принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование. Но в части третьей ст. 11 ВК РФ разведка и добыча полезных ископаемых не требует заключения договора водопользования или принятия соответствующего решения. Надо думать, что в будущем законодатель определит, каким образом оформлять эти правоотношения. Скорее всего, решение будет принято в зависимости от характера полезных ископаемых и степени антропогенного воздействия на водоем или водоток.

Сервитуты

Принятие нового ВК РФ означает молчаливую отмену водных сервитутов (как частных, так и публичных). Однако это не должно прервать ограниченное пользование чужим земельным участком на праве земельного сервитута. Титул земельного сервитута (как публичного, так и частного) предусмотрен ст. 23 ЗК РФ 2001 г. и ст. 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 ВК РФ, 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 за собой 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 1,5 - 2 раза, у потребителя возникнет стимул экономить воду.

При толковании нового 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. 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 в 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" <1>.

<1> Сиваков Д.О. Договоры и платежи в области водопользования // Законодательство и экономика. 2005. N 9. С. 94 - 104.

Платежи регламентируются согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2006 г. N 764 "Об утверждении Правил расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности" <1>. В данном Постановлении определены платежный период и платежная база неналоговых платежей, конкретный размер которых оговаривается в индивидуальном договоре водопользования.

<1> Российская газета. 2006. N 286.

Кроме того, принято Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. N 876 "О ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности" <1>. Предложения о компенсационности платежей за водопользование во многом созвучны со 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 <2>.

<1> Российская газета. 2007. N 4.

<2> Бартенев С.А. Экономические теории и школы (история и современность): Курс лекций. М.: Изд-во БЕК, 1996. С. 312.

§ 5. Функции и полномочия органов управления водным хозяйством

Общая характеристика

Государственное управление в области использования и охраны вод осуществляют МПР России, Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы) и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Как известно, МПР России осуществляет нормативно-правовое регулирование водных отношений. За Росводресурсами закреплено осуществление функций по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом. В частности, именно поэтому Росводресурсам 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 РФ 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.

Важное 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.

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.

В государственном водном реестре осуществляется государственная регистрация договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращения договора водопользования.

Цели ведения водного реестра:

информационное обеспечение комплексного использования водных объектов, целевого использования водных объектов, их охраны;

планирование и разработка мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

Законодатель не только относит документированные сведения государственного водного реестра к государственным информационным ресурсам открытого характера (за исключением информации ограниченного доступа), но и предусматривает процедуру получения информации. В течение пяти рабочих дней уполномоченный федеральный орган исполнительной власти предоставляет заинтересованному лицу сведения из государственного водного реестра или в письменной форме направляет ему мотивированный отказ в предоставлении таких сведений, который может быть обжалован заинтересованным лицом в судебном порядке.

При этом за плату предоставляются копии следующих документов: договоры водопользования, решения о предоставлении водного объекта в пользование, иные документы, на основании которых возникает право собственности на водные объекты либо право пользования ими.

В связи с компьютеризацией информация о предоставлении водных объектов в пользование размещается на официальном сайте уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет". Приведенные положения ВК РФ 2006 г. призваны модернизировать и сделать максимально открытым водный реестр как информационный ресурс государства, что, конечно же, не должно касаться секретных сведений. Так, например, вряд ли будут предоставлять копии всех решений Правительства РФ, да еще и с прилагающимися графическими материалами о предоставлении водных объектов в пользование для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Сбор и хранение документированных сведений о подземных водных объектах осуществляется в соответствии с законодательством о недрах. Последнее, в свою очередь, само обновляется и совершенствуется. Однако до сего времени законодательство о недрах практически не касалось подземных водных объектов как природного образования и употребляло главным образом термин "подземные воды", которые рассматривались как изымаемый природный ресурс.

Не исключено, что в связи с положениями ст. ст. 5, 9, 31 ВК РФ 2006 г. будут скорректированы и положения нового Федерального закона о недрах. В частности, в нем будут указаны границы подземных водных объектов, основания и порядок их использования физическими и юридическими лицами.

При осмыслении и законодательном решении вопросов режима подземных водных объектов нужно будет учитывать их природные особенности, обуславливающие и соответствующие параметры хозяйственного использования. Прежде всего, следует отметить, что подземные водные объекты в силу естественных причин незаменимы для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Таким образом, следует сделать некоторые выводы.

При замене водного кадастра водным реестром потребуются принятие специальных актов федерального законодательства (в частности, постановления Правительства РФ). При исключении учета подземных водных объектов из предмета регулирования водного законодательства целесообразно предусмотреть соответствующие положения в обновляемом законодательстве о недрах. Но в любом случае нельзя терять и тем более упразднить функцию учета подземных водных объектов (в том числе и карстовых) именно как природных образований.

Контроль в области использования и охраны вод

В новом ВК РФ предусмотрена статья "Государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов". При этом в ВК РФ 2006 г. не раскрыты различия между водным контролем и надзором, что может вызвать критические замечания. Очевидно, с течением времени такие различия могут быть выявлены на основе практики правоприменения.

Цель контроля за использованием и охраной вод - обеспечить правомерное поведение участников водных отношений, а также реализацию прав и обязанностей водопользователей.

В статье 36 ВК РФ 2006 г. определены задачи контроля, органы и лица, его осуществляющие, а также, что особенно важно, полномочия государственных инспекторов.

Основная задача водного контроля (надзора) заключается в обеспечении соблюдения требований к использованию и охране водных объектов. Названные требования могут содержаться как в ГОСТах, все еще действующих в области безопасности, так и в технических регламентах, предусмотренных в Федеральном законе "О техническом регулировании" 2002 г., но пока не принятых.

Следует отметить, что водный контроль направлен не только против нарушений договоров водопользования или условий специальных административных решений. У него есть другие, профилактические по характеру задачи: недопущение несанкционированного водопользования, обеспечение добросовестного проведения аукционов на право заключения договора водопользования.

Еще одна задача контроля - обеспечение особого правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в границах водоохранных зон и зон специальной охраны источников питьевого водоснабжения.

Важная задача водного контроля (или надзора), не указанная прямо в ВК РФ 2006 г., - привлечение к ответственности лиц, виновных в правонарушениях.

Как известно, контроль и надзор за использованием и охраной вод в рамках системы МПР осуществляются Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).

Росприроднадзор осуществляет контроль и надзор:

за использованием и охраной водных объектов;

за безопасностью гидротехнических сооружений (соблюдением норм и правил безопасности), кроме гидротехнических сооружений промышленности, энергетики и судоходных гидротехнических сооружений;

государственный земельный контроль в пределах своей компетенции в отношении земель водного фонда и особо охраняемых природных территорий.

Отношения по использованию и охране вод подконтрольны как подчиненному МПР Росприроднадзору, так отчасти и Ростехнадзору, подчиненному Правительству РФ. О названных органах приняты Постановления Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 г. N 282 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов" <1>, от 30 июля 2004 г. N 400 "Об утверждении положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 22 июля 2004 г. N 370" <2>, от 30 июля 2004 г. N 401 "О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору" <3>.

<1> Российская газета. 2004. N 130.

<2> СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3347.

<3> Там же. Ст. 3348.

Ростехнадзор осуществляет не только функции по контролю и надзору, но и принимает нормативно-правовые акты в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия (в том числе в области обращения с отходами производства и потребления), безопасного ведения работ, связанных с использованием и охраной недр, безопасности электрических и тепловых установок и сетей, безопасности гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики.

Итак, в полномочия Ростехнадзора входит контроль и надзор за соблюдением собственниками гидротехнических сооружений и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности ГТС на объектах промышленности и энергетики. В этом смысле Ростехнадзор отвечает за некоторые стратегически важные аспекты функционирования водного хозяйства. В связи с передачей ГТС промышленного и энергетического назначения в ведение Ростехнадзора возникает вопрос, какие же гидротехнические сооружения относятся к компетенции системы МПР, а именно Росприроднадзору. К их числу методом исключения следует отнести гидротехнические сооружения, обслуживающие сельское хозяйство, жилищно-коммунальный комплекс, водоснабжение.

Поскольку названные контрольно-надзорные органы взаимодействуют, то целесообразно устраивать совместные проверки и совместные контрольные комиссии. В частности, они могут быть при контроле и надзоре в целях обеспечения безопасной работы ГТС комплексного назначения (для разных отраслей экономики).

Административную реформу нередко критикуют, но образование двух контрольно-надзорных органов имеет под собой веские основания. Один орган при Правительстве РФ отвечает за наиболее важные аспекты безопасности, в частности, касающиеся водного хозяйства. Другой орган - Служба при МПР отвечает только за правомерность природопользования, включая и водопользование. Природоресурсное ведомство (МПР) в любом случае должно иметь контрольно-надзорную службу, и чем последняя самостоятельнее, тем лучше. В свою очередь, Правительство РФ может опираться на независимый от министерств орган, отвечающий за безопасность.

Согласно новому ВК РФ, государственные инспекторы имеют право проверять соблюдение требований к использованию и охране водных объектов, составлять по результатам проверок акты и представлять их для ознакомления водопользователям.

Государственные инспекторы дают обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в результате проверок нарушений, условий использования водных объектов и контролируют своевременное исполнение указанных предписаний. Стороны договора водопользования уведомляются в письменной форме о результатах проверок, выявленных нарушениях условий использования водных объектов.

Госинспекторы предъявляют физическим и юридическим лицам требования о проведении необходимых мероприятий по охране водных объектов, а также подают иски в суд и арбитражный суд.

В помощь контролирующим органам привлекаются научно-исследовательские, проектно-изыскательские и другие организации для проведения соответствующих анализов, проб, осмотров и выдачи заключений в случаях аварий на водных объектах.

Кроме того, государственные инспекторы осматривают и при необходимости могут задерживать суда и другие плавучие средства, допустившие загрязнение с судов нефтью, вредными веществами, сточными водами или мусором, либо не принявшие необходимых мер по предотвращению такого загрязнения водных объектов. Данное полномочие распространяется и на иностранные суда.

Решения органов исполнительной власти, осуществляющих водный контроль и надзор, являются обязательными для исполнения всеми участниками водных отношений. Они могут быть обжалованы в судебном порядке.

Очевидно, законодатель считает само собой разумеющимся право доступа инспекторов к местам водопользования и посещение хозяйствующих субъектов, осуществляющих водопользование. Поэтому-то в ст. 36 ВК РФ 2006 г. данное право отсутствует. Однако правовой нигилизм еще совсем недавно доходил до откровенного противодействия осуществлению контроля с целью скрыть злоупотребления. В то же время остаются в силе нормы ст. 66 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", в котором предусмотрено право государственных инспекторов посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности вне зависимости от форм собственности, знакомиться с документами и иными необходимыми для осуществления контроля материалами.

Согласно ст. ст. 24, 25 ВК РФ 2006 г. перечни объектов, подлежащих федеральному и региональному контролю, и перечни участвующих в нем должностных лиц определяются соответственно полномочными органами государственной власти РФ или субъектов РФ.

В новом ВК РФ заложены предпосылки для регулирования водного контроля (надзора) в рамках правительственного и ведомственного нормотворчества (в данном случае - нормотворчества МПР). В них предстоит конкретизировать и довести до логического конца положения ВК РФ 2006 г. о контроле. 25 декабря 2006 г. было принято Постановление Правительства России N 801 "Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов" <1>. Согласно данному акту, федеральный контроль и надзор доверен Росприроднадзору, далее назван круг должностных лиц этого органа, являющихся инспекторами по контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов. Мероприятия по государственному контролю и надзору в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей проводятся в соответствии с требованиями Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)".

<1> Российская газета. 2006. N 297.

В свою очередь, под федеральный контроль подпадают внутренние морские воды и территориальное море России, трансграничные водные объекты, поверхностные водные объекты на территориях двух и более субъектов РФ, водные объекты и их части, используемые для обороны страны и безопасности государства федеральными транспортом и энергетикой. В этот перечень попадают также водные объекты - среда обитания анадромных и катадромных видов рыб, рыбохозяйственные заповедные зоны, особо охраняемые природные территории федерального значения.

Федеральными органами контролируются водные объекты и их части, используемые:

для нужд городов с населением в 100 тыс. человек и более;

для нужд предприятий и организаций, забирающих (сбрасывающих) воду объемом более 15 млн. куб. м в год.

В любом случае следует учесть, что проверкам Росприроднадзора подлежат не только хозяйствующие субъекты, но и уполномоченные государственные или муниципальные органы, вступающие в договорные отношения. Речь идет о Росводресурсах, а также о соответствующих органах субъектов РФ (министерства, комитеты). Не должны выпадать из поля зрения Росприроднадзора и муниципальные органы.

Если же одна сторона договоров водопользования контролируется, а другая нет, то нельзя будет говорить о равноправии сторон договоров. Последнее нельзя допустить, так как в настоящее время в глазах частных предприятий и организаций снижается доверие к такому инструменту регулирования, как договор с государством.

Согласно ст. 10 ВК РФ 2006 г., принудительное прекращение права пользования водным объектом наступает в случае его неиспользования, нецелевого использования или иного нарушения водного законодательства. В свою очередь, выявив грубые, неоднократные и неустраненные нарушения договоров водопользования какой-либо из сторон, Росприроднадзор должен в судебном порядке инициировать расторжение или изменение договоров водопользования. Все приведенные возможности должны быть отражены в правительственных и ведомственных актах о государственном водном контроле. При этом, согласно ч. 5 ст. 10 ВК РФ 2006 г., предъявлению требования о прекращении права пользования водным объектом должно предшествовать вынесение уполномоченным органом, заключившим договор, предупреждения водопользователю-нарушителю.

Контроль (надзор) в области водных отношений призван охватить вторичное водопользование, возникшее при передаче прав и обязанностей от одного лица к другому. При этом в отношении последнего только предстоит установить правила игры, о чем указывалось ранее. С другой стороны, в случае передачи прав и обязанностей по договору водопользования не следует исключать наблюдение и ответственность генерального, "первичного" водопользователя - крупного хозяйствующего субъекта за поведением "вторичного".

Смежные с контролем функции государственного управления (государственный водный реестр, сменивший кадастр, и мониторинг водного фонда) также должны быть урегулированы в постановлениях Правительства РФ. Упорядочение этих функций облегчит, в свою очередь, и осуществление водного контроля. Поясним, что именно в реестре фиксируются права на водные объекты разнообразных хозяйствующих субъектов. При мониторинге водного фонда отслеживаются загрязнения и другие негативные воздействия на водную среду, что позволяет выявить эффективность охранных мер, принимаемых разными участниками водных отношений, а также разработать новые меры предотвращения негативных последствий. Уже сопоставив данные водного мониторинга и реестра по компактному участку водотока, водоема или морской акватории, можно предположить загрязнителя.

Бассейновые соглашения и советы, другие бассейновые методы управления

Бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов - важный организационно-правовой механизм, призванный обеспечить большую гибкость и динамичность государственного управления в сфере водного хозяйства. Правовая основа этого механизма была заложена в ст. 120 ВК РФ 1995 г. Новый ВК РФ 2006 г. не предусматривает, но и не запрещает сам институт бассейновых соглашений, а следовательно, их можно будет заключать впоследствии.

Преимущество названных соглашений заключается в возможности координировать и объединять усилия по охране и восстановлению водных объектов в рамках экосистем крупных речных бассейнов, вне зависимости от административных границ. В сущности, бассейновые соглашения для водной системы должны играть ту же роль, что договора водопользования для отдельных водных объектов. Но у этих бассейновых договоров, даже судя по названию, более природоохранный характер. Это тем более важно потому, что наша страна располагает крупнейшими реками Евразии от истоков до устья (Волга, Обь, Енисей, Лена) и обладает уникальной возможностью решения важнейших эколого-экономических проблем на основе бассейнового по своему характеру управления. Удачный опыт бассейнового управления в России относится к советскому времени, но в условиях демократической России первые бассейновые соглашения были заключены в 1993 - 1994 гг. К 2003 г. было подписано около 20 таких соглашений по крупнейшим водным системам России.

В рамках бассейнового соглашения создавали координационный бассейновый совет, в который входили не только федеральные и региональные органы государственной власти, но и органы местного самоуправления, общественные объединения и водопользователи. Кроме того, для реализации бассейновых соглашений допускалось создание гражданами и юридическими лицами фондов, средства которых предназначались для осуществления мероприятий по восстановлению и охране водных объектов.

При этом с принятием нового ВК РФ отечественные бассейновые советы, согласно водному законодательству, остаются совещательными органами. Их иногда справедливо именуют бассейновые совещания.

Долгое время Правительством Российской Федерации не был определен статус бассейновых советов. Практически первым шагом в этом направлении стало принятие Постановлений Правительства РФ от 30 ноября 2006 г. N 727 "О порядке создания и деятельности бассейновых советов" <1> и от 30 ноября 2006 г. N 728 "О гидрографическом и водохозяйственном районировании территории Российской Федерации и утверждении границ бассейновых округов" <2>.

<1> Российская газета. 2006. N 274.

<2> Там же.

Бассейновые советы создаются решением Росводресурсов сроком на пять лет, их возглавляет руководитель территориального органа Росводресурсов, заседания протоколируются, а решения принимаются простым большинством голосов. В настоящее время в данный орган входят следующие заинтересованные стороны: федеральные органы, органы субъектов Федерации и органы власти местного самоуправления, водопользователи, общественные объединения и общины коренных малочисленных народов. В бассейновые советы включаются в том числе представители Росприроднадзора, Ростехнадзора, Росгидромета, Росрыболовства, Россельхознадзора и т.д. Количественный и персональный состав советов утверждается Росводресурсами по представлению заинтересованных сторон.

Бассейновые советы компетентно обсуждают проблемы водохозяйственного комплекса бассейна, вырабатывают согласованную бассейновую программу совместных действий и представляют ее соответствующим органам власти, что затем отражается в бюджетах различных уровней. Удачными были действия бассейнового совета по Северной Двине относительно

целлюлозно-бумажных комбинатов - основных загрязнителей речного бассейна. Совет способствовал не только совершенствованию очистки вод, но и снижению водопотребления, внедрению оборотных систем водоснабжения, изъятию из технологического цикла токсичных веществ.

Положительный опыт бассейновых соглашений и советов (это как межтерриториальные, так и межведомственные организации) накоплен во многих странах мира. В ряде европейских государств (Франция, Испания) бассейновые коллегиальные органы являются ключевыми органами в управлении водным хозяйством, имеют на то соответствующие финансовые и административные полномочия. Их значение столь велико, что они нередко образно, но отнюдь не преувеличенно, именуются бассейновыми парламентами. В основе этой демократической системы управления лежит привлечение на паритетной основе представителей всех заинтересованных в охране и использовании вод сторон: государственных органов различных уровней, водопользователей, предпринимателей, общественности. В США сотрудничество между федеральными и региональными органами в сфере водного хозяйства выражается не только в бассейновых органах управления, но и в специальных бассейновых соглашениях. Так, например, с 1961 г. по речной системе Делавэр в рамках бассейновой комиссии и согласно бассейновому договору сотрудничают четыре штата и федеральное правительство. В соседней Канаде с 60-х гг. XX в. между федеральными органами и провинциями было подписано около сотни соглашений по охране вод <1>.

<1> См.: ТАСИС. Консультативная помощь МПР России в области управления водными ресурсами России. Структура управления водными ресурсами в Российской Федерации (сводный отчет по институциональным вопросам), апрель 2001 г. С. 9 - 12; Уайт Г. Водные ресурсы США: проблемы использования. М.: Прогресс, 1971. С. 180 - 184.

Бассейновые подходы в управлении российским водным хозяйством не исчерпываются лишь бассейновыми соглашениями и советами. Это можно проследить на примере Волжско-Камского бассейна, официально признанного в 1994 г. экологически неблагополучным регионом. Чуть ранее, в 1991 г., была создана Волжская природоохранная прокуратура. В нее входило 15 межрегиональных подразделений. Такой межрегиональный прокурорский надзор позволял вникнуть в существо вопросов и конфликтов. В результате Волжская прокуратура накопила удачный опыт в деле охраны природы. В частности, она надзирает за соблюдением не только водного, но и лесного законодательства. Волжская прокуратура в 1998 - 2000 гг. выявила в бассейне около 1170 затопленных и полузатопленных плавательных средств, половина из которых оказалась бесхозной <1>.

<1> Виноградов В.П. Деятельность Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об охране окружающей природной среды // Экологическое право. 2001. N 2. С. 33 - 42.

В последние годы готовится законопроект "Об экологическом оздоровлении реки Волги и ее притоков, о восстановлении и сохранении природных комплексов Волжского бассейна". Как видно из названия законопроекта, он характерен бассейновым принципом управления и пониманием Волжского бассейна как одной большой экосистемы, находящейся под наблюдением государственного комплексного мониторинга. Недостатки проекта кроются в его краткости и отсылочном характере. Пока авторы проекта не выработали в нем достаточной юридической "начинки", чтобы считать закон достаточно подготовленным <1>.

<1> Материалы "круглого стола" Комитета по природным ресурсам и природопользованию Государственной Думы на тему "Закон Российской Федерации "О безопасности гидротехнических сооружений": организационно-экономические аспекты и формирование механизмов правового обеспечения" от 14 ноября 2002 г.

Бассейновый характер носит даже охрана малых и средних рек, являющихся в степной зоне источником водоснабжения для населенных пунктов, промышленности, сельского хозяйства. Такова ситуация в Ростовской области, где из-за распашки земли до уреза воды местные реки лишились подпитки за счет ручьев и родников и в результате обезводились. Наблюдается также заиление, зарастание и заболачивание этих маломощных по своей природе рек. Но чтобы оздоровить реки, нужно вначале провести их паспортизацию, на основе которой и разрабатываются планы восстановления водности рек. Приведенные водотоки находятся в федеральной собственности, но заботу о них проявляют и областная администрация, и муниципалитеты.

Проводятся следующие мероприятия: очистка водоохраных зон, контроль за размещением отходов, контроль за состоянием русла. Задачи охраны малых и средних рек связаны и с противопаводковыми мерами. В период ледохода из-за обилия препятствий (не приспособленные к ледоходу мосты, остатки прежних мостов, переходы и полузапруды для лова рыбы) возникали заторы, усугубляющие половодье и вызывающие подтопление построек <1>.

<1> Панкова О. Чтобы жила Кундрючья // Экология и жизнь. 2005. N 5(46). С. 58, 59.

Федеральные и региональные полномочия

Россия - федерация 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 со ст. 26 ВК РФ 2006 г. 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.

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.

§ 6. 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. Имеются отдаленные аналоги этого института в США, Франции, Испании. Категория земель водного фонда по своему определению связана с водными объектами, гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями.

Первоначальная редакция ст. 102 Земельного кодекса РФ 2001 г. дает 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".

Как видно из этого определения, ЗК РФ вносит еще одно существенное дополнение, а именно: называет водоохранные зоны и зоны охраны водозаборов. Эти дополнения Кодекса были вызваны потребностями охраны экосистемы, желанием яснее выразить природоохранную функцию земель водного фонда, ибо они служат, помимо всего прочего, охранительным барьером сопряженных с ними водных объектов.

В связи с принятием ВК РФ 2006 г. была обновлена редакция ст. 102 ЗК РФ 2001 г.

"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. Порядок резервирования земель для указанных целей устанавливается федеральными законами.

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

Таким образом, водоохранные зоны официально выпали из категории 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 поселений, земли водоохранных зон и т.д.). Однако за этим "просто" скрывается более свободное обращение природопользователей и органов власти с землями водоохранных зон.

Приведенные определения земель водного фонда, которые сформулированы в различных законодательных актах, постоянно совершенствовались, начиная с 1968 г., когда впервые эти земли были выделены в самостоятельную категорию земель. Причем совершенствование осуществлялось путем корректировки перечня земель. Однако формулировка данной категории земель, содержащаяся в действующем ЗК РФ, не дает исчерпывающего перечня земель,

охватываемых этой категорией. При этом полный перечень и невозможно дать. Следовательно, при определении категории земель водного фонда необходим другой критерий, и этот критерий должен делать категорию земель водного фонда единственной в своем роде. При выработке названного критерия 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.

Вообще государственная форма собственности на большую часть водного фонда и земли водного фонда представляется необходимым условием для ведения полноценного водного хозяйства, гарантом его нормального развития.

С другой стороны, Земельный кодекс существенно ограничивает оборот земель, занятых водными объектами и гидротехническими сооружениями. Согласно ст. 27 ЗК РФ "Ограничение оборотоспособности земельных участков", это означает передачу их в частную собственность лишь в случаях, установленных федеральным законом. Согласно ст. 27 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.

Действующее же водное законодательство прямо и четко определяет исключительно государственную собственность на водные объекты, включая в их состав и земли, кроме прудов и обводненных карьеров.

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 Российской Федерации от 11 октября 1991 г. N 1738-1 "О плате за землю", налог за земли водного фонда, предоставленные для хозяйственной деятельности или в рекреационных целях, все-таки платили ^{<1>}. При этом платить налог приходилось как за покрытые, так и за не покрытые водой земли, т.е. не только за дно, но и за берег. 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.

^{<1>} Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. N 44. Ст. 1424.

Однако 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 объекты налогообложения.

Перевод земель водного фонда или земельных участков в составе таких земель в другую категорию допускается в случаях:

- 1) создания особо охраняемых природных территорий;
- 2) установления или изменения черты поселений;
- 3) размещения объектов государственного или муниципального значения при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов;
- 4) прекращения существования водных объектов, изменения русла, границ и иных изменений местоположения водных объектов при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

В свою очередь, перевод участков других категорий в состав земель водного фонда должен регламентироваться другими статьями, посвященными другим категориям. В частности, согласно ст. 7 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. N 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую", перевод земель сельхозназначения возможен при непригодности для осуществления сельскохозяйственного производства земельных участков, и

тогда они могут попасть в состав земель водного фонда <1>. Однако должной детализации нет, поэтому, например, неясно, является ли образование водохранилища основанием для перевода участка в состав земель водного фонда. В статье 11 упомянутого Закона, посвященной переводу земель лесного фонда, говорится о нуждах энергетики, а гидротехническое строительство и наполнение водохранилищ происходит нередко именно для этого. Но об этом нужно догадываться. Да, в ст. 102 ЗК РФ сказано о резервировании земель в целях строительства водохранилищ, но указано, что это земли водного фонда. Может быть, это земли запаса?

<1> СЗ РФ. 2004. N 52 (ч. 1). Ст. 5276.

Поэтому земельное законодательство, и в частности ЗК РФ, нужно уточнять именно в вопросе о землях водного фонда, об их строгом режиме и формировании.

Таким образом, правовой институт земель водного фонда не является достаточно развитым и полным. В связи с этим задавались даже вопросом принять отдельный закон о землях водного фонда, но с таким же успехом можно разработать федеральные законы по всем категориям земель.

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 важной 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.

Правовой режим водоохранных зон и их прибрежных защитных полос первоначально (до 2006 г.) определялся ст. ст. 111 - 113 ВК РФ 1995 г. и Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 1996 г. N 1404 "Об утверждении Положения о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах" <1>.

<1> СЗ РФ. 1996. N 49. Ст. 5567.

Многие нормы данного Положения в несколько измененном виде вошли в ст. 65 ВК РФ 2006 г. и, таким образом, получили большую 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 осуществляется 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 озера или же водоемов, имеющих особо ценное рыбохозяйственное значение.

Правовые нормы о водоохранных зонах и их прибрежных защитных полосах необходимо неукоснительно соблюдать. 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, а для некоторых хозяйственников распаханные вплоть до уреза воды сельскохозяйственные угодья являются чуть ли не предметом особой гордости. Подобные действия наносят экологический вред и действующим законодательством воспрещены.

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 владельцев прибрежных земель. 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 землевладельцыотягощены рядом ограничений, значит, они теряют возможность получения дохода от деятельности, которая воспрещена в водоохранных зонах и зонах охраны водозаборов. Поэтому можно в связи с этим предусмотреть некоторые налоговые и кредитные льготы. Вырученные деньги собственники недвижимости, расположенной в черте водоохранной зоны, смогут потратить на очистные сооружения и канализацию.

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!" <1>.

<1> Сивкова В. Не сопрут ли пруд? // Аргументы и факты. 2006. N 50. С. 17.

Накопившийся большой опыт проектирования зон и полос рек, озер, водохранилищ послужил основанием для разработки Центром российского регистра гидротехнических сооружений и Государственного водного кадастра макета проекта водоохранной зоны водного объекта и его прибрежной защитной полосы <1>. 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.

<1> СПС. Документ не был опубликован.

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. N 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 <1>.

<1> СЗ РФ. 1996. N 51. Ст. 5798.

В приведенном акте содержатся весьма подробные правовые нормы относительно первой, второй и третьей зон названных округов. Так, например, в первой зоне запрещается 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 здания и сооружения, но запрещено размещение объектов, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха. В третьей зоне ограничено размещение промышленных и сельскохозяйственных объектов.

Проекты округов санитарной и горно-санитарной охраны разрабатываются организациями, имеющими на это лицензии, по заданиям, согласованным с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Вопросы для повторения

Дайте характеристику предмета и метода регулирования водного права.

Каковы составные части поверхностного водного объекта по водному законодательству?

Что нового привносит ВК РФ 2006 г. в право собственности на водные объекты и в порядок водопользования?

В чем отличие между водным налогом и водными платежами, предусмотренными договорами?

В чем заключается бассейновый подход в управлении водным хозяйством России?

Каково назначение и в чем отличия водоохраных зон, округов санитарной и горно-санитарной охраны?

Глава II. РАЗНООБРАЗИЕ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ И ОСНОВНЫЕ ВИДЫ ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

§ 1. Правовой режим различных видов водных объектов

После общей характеристики поверхностных водных объектов и сопряженных с ними земельных участков необходимо рассмотреть отдельные разновидности водных объектов (реки, ручьи, озера, болота, каналы, водохранилища, пруды, обводненные карьеры) и связанные с ними земли. В Водном кодексе РФ 2006 г. все они перечислены, но не определены.

Река - естественный поверхностный водоток со своим истоком и устьем, русло которого отчетливо выражено и занято круглый год или большую его часть. Река имеет свою площадь водосбора (систему притоков, составляющих речной бассейн) и форму рельефа - речную долину. Именно поэтому река считается гидрологами постоянным водотоком <1>. В Директиве-2000 Европарламента и Совета ЕС "Об установлении рамочных действий Союза в области водной политики" (ст. 2 "Определения") указывается, что реки должны протекать большей частью по поверхности земли, но частично могут быть под землей. Такое понимание рек учитывает наблюдающиеся в районах с особыми условиями рельефа случаи ныряния водотока под землю. Примечательно, что ныряющие реки есть не только в странах ЕС, но и в СНГ.

<1> Железняков Г.В. и др. Гидрология, гидрометрия и регулирование стока. М.: Колос, 1984. С. 24 - 32.

Движение воды происходит по наиболее глубокой части (днищу) речной долины - руслу. К руслу примыкает склон со своей подошвой (у уреза воды) и бровкой, переходящей в пойму. Наносами образована затопляемая при половодьях пойма, над поймами (их может быть несколько) находятся террасы, бывшие некогда поймами. У них также могут быть свой склон, подошва, бровка. Еще выше находятся коренные (первоначальные) берега реки. Русло может разбиваться на рукава, старые русла (староречья) могут находиться в поймах и террасах современной речной долины. Возникает практический вопрос: какая часть приводных земель входит в состав поверхностных водных объектов? <1>. Безусловно, данный вопрос касается рек и конкретно звучит следующим образом: в какой части участки речной долины относятся к реке и рассматриваются с водой как единый водный объект? Как представляется автору, в зависимости от ширины реки и ее долины примыкающие к воде пойменные участки, нижняя пойма или вся пойма должны входить в состав реки как водного объекта <2>. Основанием этого тезиса являются не только буква закона (ст. 5 ВК РФ 2006 г.), но и неразрывная экологическая связь поймы и акватории. Затопляемые в половодья пойменные участки являются вместилищем вторичных водных объектов (старицы, протоки, болота) и играют роль естественных защитных фильтров для

реки. Именно поэтому речные акватории и близлежащие пойменные участки должны составлять единый объект водных отношений, в том числе и единый предмет собственности. Такой правовой подход позволит объединить акватории и пойменные участки в руках одного хозяина, потенциально заинтересованного в сохранении механизмов естественного очищения водоемов.

<1> Колбасов О.С. О новом Водном кодексе Российской Федерации // Законодательство и экономика. 1997. N 1, 2. С. 15.

<2> Следует отметить: чем меньше акватория и пойма реки, тем больше оснований для включения всей поймы в состав реки как водного объекта. Если же пойма крупная, шириной в несколько километров, нет возможности включить всю пойму целиком в состав водного объекта.

Речные долины входят частично или полностью в водоохранные зоны. Как указывалось ранее, в долинах с расстоянием между урезом воды и коренным берегом более 1 км водоохранные зоны не распространяются на всю форму рельефа. Истоки рек обнесены водоохранной зоной радиусом не менее 50 м. Горные реки также окаймляются водоохранными зонами и полосами, но при этом их размеры заранее не устанавливаются Положением 1996 г. (подробнее см. § 6 гл. I данной работы). В этом нет ничего удивительного, так как многие реки горных местностей практически не имеют поймы. Примечательно, что сам факт принадлежности к водоохранной зоне или даже к ее наиболее жесткой защитной полосе не означает, что земля в речной долине обязательно является землей водного фонда. Те же водоохранные режимы могут быть еще и на особо охраняемых территориях, землях поселений, других категориях земель, о чем речь шла в гл. I настоящей работы.

Ручьи относятся к числу естественных поверхностных водотоков. Они представляют собой постоянные или временные водные потоки, являющиеся стоком талых, дождевых и подземных вод. Длина их в среднем 3 - 5 км, русло извилисто, пойма узкая, долина слабо выражена. Многие ручьи зимой промерзают. Благодаря этим признакам ручьи существенно отличаются от рек. В то же время ручьи могут быть началом рек, в том числе и крупных (Волга исходит из ручьев), могут протекать через болота. Ложа (русла) ручьев составляют вместе с сетью речных русел русловую систему. Особо выделяют родниковые ручьи, возникающие на месте выклинивания подземных вод на дне горных ущелий, у подножий речных террас, в речных поймах.

Некоторое внимание этим на первый взгляд малозначительным водотокам уделено и Водным кодексом, и даже международным речным правом. Во многих международных договоренностях упоминаются "реки и другие водотоки". Советско-финское межправительственное Соглашение о пограничных водных системах от 24 апреля 1964 г. включает в таковые реки, озера, ручьи, пересекающие линию границы или совместимые с нею (ст. 1 гл. I). В то же время в национальном законодательстве мы не найдем легального определения ручьев. Это затрудняет их отображение в водном кадастре, даже осложняет нормальные отношения по их использованию и охране.

Озера - естественные поверхностные водоемы, представляющие собой заполненные водою котловины (впадины) земной поверхности, не имеющие непосредственной связи с морем <1>. Как и другие водоемы, они находятся в состоянии замедленного водообмена, что вовсе не исключает течения. Статья 2 уже упомянутой Директивы Европарламента считает озером водоем с непроточными поверхностными водами. С этим определением, сужающим смысл самого понятия, никак нельзя согласиться. Озера могут быть сточными, бессточными, проточными. Они могут как давать начало водотоку, так и принимать его воды. Также неверным было бы считать озера исключительно пресными, так как они могут быть еще и солоноватыми, солеными, минеральными (с выпадением солей в осадок). Соленые озера могут быть содовыми, сульфатными (горько-солеными), хлоридными. Таким образом, законодателю не следовало бы исходить из примитивных и узких представлений об озерах как о стоячих и пресных водоемах.

<1> См.: Железняков Г.В. и др. Указ. соч. С. 131 - 137.

Если вслед за положениями ст. 5 ВК РФ 2006 г. землю под водным объектом рассматривать как его часть, то единое целое с озером составляет и озерная котловина (ванна). Она может иметь довольно сложные формы. Как у речной долины, у нее могут быть наиболее глубокая часть, покрытая водной толщей, склон и берег. Кроме того, из озерных отложений могут слагаться надводные и подводные озерные террасы. Это узкие и слабо наклонные поверхности, сопряженные с котловинами или даже несколько отстоящие от них, имеющие большое хозяйственное и градостроительное значение. Возможно даже возникновение периодически затапливаемых пойм. Как представляется автору, последние полностью или частично, т.е. в зависимости от площади озер и их котловин, должны входить в состав этих водных объектов. Озера у уреза воды имеют тростниковый пояс, сохраняющий питательные вещества и являющийся местом обитания редкой и исчезающей флоры и фауны. Тростниковый пояс мешает

эрозии берега, но сам может свидетельствовать о зарастании водоема. В этих условиях земле- и водопользователи должны воздерживаться от выжигания и прочего изведения тростниковой растительности. Это должно быть предусмотрено как в лицензиях на водопользование, так и режимом водоохранных зон. Непосредственно впадающие в озерную котловину овраги, балки и устья (включая и дельты) рек в двух километрах далее вверх по течению, согласно макету проекта водоохранных зон водного объекта и его прибрежной защитной полосы, рекомендовано включать в водоохранные зоны вместе с самими озерными впадинами.

Мы уже упоминали о том, что важнейшим признаком озера является отсутствие непосредственной связи с морем. Однако нельзя трактовать этот признак расширительно и считать, что озеро совершенно изолировано от моря. В прошлом озера могли быть морем либо происходить от иных, уже не существующих или деформированных к настоящему времени водных объектов - ледников и рек. Для подробного освещения данного вопроса надо обратиться к различиям в происхождении озерных котловин. Как известно, наукой об озерах (лимнологией) выделяются лиманные (почти то же, что и лагунные) озера, бывшие в прошлом морскими заливами (соответственно, лиманами и лагунами). Не последнюю роль в водных системах играют небольшие и мелкие, но многочисленные речные озера. Они появляются на месте бывших речных рукавов в поймах, террасах или руслах пересыхающих рек.

В природе России и стран СНГ большое значение имеют реликтовые озера. Это многочисленные и нередко весьма обширные водоемы, являющиеся остатками морей, рек, озер, ледников, носящие на себе некоторый отпечаток иных природно-климатических условий. Как правило, в России они обязаны своим происхождением леднику, образованным им водоемам или же претерпели их воздействие. В то же время, как мировой феномен, реликтовые озера могут быть совершенно различны по происхождению. Реликтовые озера нашей страны - это самые крупные в Европе Ладожское и Онежское озера, Чудско-Псковское пресноводное озеро и Ильмень, самое древнее и глубокое в мире озеро Байкал, Торейские мелководные озера в Забайкалье, Каспийское море-озеро. Зачастую подобные озера составляют реликтовые ландшафты и экосистемы не только со своеобразными почвами (доледниковые почвы ладожского острова Валаам), но и с уникальными флорой (реликтовые рощи), фауной (морские животные в озерах), микроклиматом. Они наделены богатыми, но не бескрайними природными ресурсами, нередко являются зоной интенсивного хозяйственного использования.

Термин "реликтовые озера" <1> спорен и при расширительных трактовках аморфен. Реликтовые озера уже давно заслужили внимание юридической науки и законодательства. Но на языке правоповедения они именуются по-другому и не выступают отдельным объектом отношений, регулируемых национальным и международным законодательством. У реликтовых озер могут быть впадины, принадлежащие к категории земель водного фонда. Однако это является скорее исключением, чем правилом. В основном эти водоемы полностью или частично принадлежат к числу особо охраняемых территорий и, следовательно, к землям особо охраняемых территорий и объектов. Но среди них не так уж много заповедников. Это объясняется поиском более гибких форм охраны акваторий и прибрежных земель. На крупных реликтовых озерах находятся многие международные водно-болотные угодья, ключевые орнитологические территории и т.д.

<1> Понятие реликтовых озер рассмотрено в следующем издании: Геологический словарь / Под ред. Т.Н. Алихова, Т.С. Берлина и др. М.: Наука, 1978. Т. 2. С. 26, 27.

Болота - еще одна разновидность поверхностных водоемов, но связаны они как с подземными, так и с поверхностными водами. Болото - ценная экосистема со своим микроклиматом. Ключевое место в ней занимает торф, впитывающий, как губка, влагу и затем отдающий ее обратно. Среди видов реликтовой флоры встречаются редкие лекарственные растения, неспособные жить в иных условиях (клюква, сабельник болотный). Ряд ценных видов птиц обитает и размножается только на болотах. При этом естественнонаучное понимание болот несколько отлично от законодательного понимания. Болота считаются избыточно увлажненными и заросшими влаголюбивой растительностью участками земной поверхности, где торфонакопление достигло не менее 0,3 м. Если торфяная подушка тонка и корни растительности достигают минерального ложа болота, то данная местность принадлежит к числу заболоченных территорий. На 89 - 94% болота состоят из воды, а на 6 - 11% - из вещества, удерживающего влагу <1>. Эти данные убеждают нас в том, что данный увлажненный участок не перестает от этого быть водным объектом.

<1> См.: Железняков Г.В. и др. Указ. соч. С. 137 - 142.

Важным условием образования болот является наличие водонепроницаемого грунта (обычно глины). Болота возникают в зонах выхода подземных вод, на лесных вырубках и гарях, в поясе вечной мерзлоты, на месте зарастающих акваторий рек и озер. Таким образом, болота

могут быть на землях водного и лесного фондов, даже на особо охраняемых территориях и объектах. Поскольку болота возникают как на водосборах рек и озер, так и на водоразделах, суходолах, они не всегда вписываются в правовую конструкцию водоохранной зоны рек и озер. Поэтому наряду с реками, озерами, водохранилищами болота также имеют свою водоохранную зону и прибрежную защитную полосу. Согласно Положению 1996 г., они отсчитываются от нулевой глубины торфяной залежи, т.е. от границы болот.

Главное богатство болот - залежи торфа. Они, как и сами болота, принадлежат к разным категориям земель. Выше уже отмечалось, что торф как ценный природный ресурс довольно долго оставался в центре внимания государства. Правительственное нормотворчество по поводу торфяных ресурсов, особенно до Великой Отечественной войны, было очень обширным и заслуживает отдельного исследования. Затем, уже к концу советского периода, прозвучали предложения специалистов из Белоруссии по созданию самостоятельной категории земель торфяного фонда. В советском и постсоветском законодательстве это предложение не было реализовано, так как эта предлагаемая категория представляется излишней при наличии семи других категорий. На сегодняшний день в России нет закона о болотах или торфяном фонде, что для страны, богатой этими ресурсами, кажется парадоксом. Швеция, принявшая Закон о залежах торфа, подает нам хороший пример <1>.

<1> Вода России: Информ. издание Минприроды России. 1999. N 3. С. 4, 5.

На нашей планете 350 млн. гектаров занято болотами. Это настоящий пятый океан, который изучается разделом гидрологии - тельматологией. Для ландшафтов роль болот сравнима с ролью печени в организме человека. Они регулируют кислотно-щелочной и водный балансы. Функционируя как естественный фильтр, они накапливают не только торф, но и болотный газ (метан), продуцируют фосфорсодержащие удобрения. В болотах нашей страны сосредоточено 10% пресной воды России. Только на просторах Северо-Западной и Западной Сибири в заболоченных пространствах находится около 3 тыс. куб. км пресной воды <1>. Мировая, в том числе и российская практика доказывает, что осушение болот нередко обращается негативными последствиями для человека. Обустройство на месте топей пашней, лугов, садов и лесов влечет за собой интенсивное снижение плодородия и эрозию почвы. В XIX - начале XX в. на это обращала внимание и российская научная общественность. Но в советский период возобладали потребительский и недалёковидный подход. Однако именно он заставил вести торфяной кадастр, что дало импульс изучению пятого океана. Масштабное осушение болот обернулось нарушением гидрологического равновесия, губительными и неожиданными наводнениями и т.д. Массовое осушение болот осуществлялось и в других государствах Европы, Азии, Америки. Во многих из них также сводили болота без меры, а затем вынуждены были восстанавливать нарушенные угодья и брать под защиту сохранившиеся. Так, например, поступили в таком молодом государстве, как Израиль.

<1> Там же. 2000. N 2. С. 1 - 4.

Каналы представляют собой искусственные водотоки, которые, однако, могут пересекать и частично совпадать с речными руслами и озерными котловинами. Они могут иметь воднотранспортное и мелиоративное (ирригация, осушение, обводнение), а также комплексное значение. Это относится к Волго-Донскому каналу, каналу имени Москвы, некоторым другим.

Отечественный опыт проведения каналов восходит к XII - XVI вв. Затем, в XVIII - XIX вв., развитие транспорта также потребовало проведения каналов (нередко шлюзованных). В советский период в целях оптимизации судоходства и осуществления мелиорации строительство каналов стало особенно интенсивным.

Каналы можно расценивать и как водохозяйственные объекты, требующие специального обустройства. Откос и дно каналов в случае неустойчивости грунтов (торф, ил, плавун, мелкозернистые пески) специально закрепляют наплаиванием гравийно-щебеночной отсыпки, всевозможными (вплоть до железобетонных) щитами и посевом трав. Для торфяных грунтов применяют древесное крепление, а при наличии ключей на дне каналов применяются дренажные установки. Все это происходит на землях водного фонда, которые, как мы видим, были искусственно обустроены. Руслу и берега внутрихозяйственных каналов мелкого сечения не считаются землями водного фонда.

Эксплуатирующие организации могут запретить доступ посторонним лицам на территорию полосы отвода или ограничить его. Но это возможно лишь в случае, если в приканальной полосе отвода имеются опасные места. Запрещается самовольный переезд через каналы в неустановленных местах либо прогон через них скота. Каналы не должны быть ловушкой для диких животных. Как и водохранилища, каналы не должны пересекать миграционные пути. Если каналы все же пересекают пути миграции (например, сайгаков по калмыцким степям), то через них

должны быть сделаны переходы, а откосы каналов должны быть пологими (чтобы попавшие в них животные могли выбраться). Это особенно важно сейчас, так как российская трехвековая практика проведения каналов практически никогда не учитывала природоохранные аспекты, а в советский период она осуществлялась любой ценой.

Водохранилища - искусственные поверхностные водные объекты для хранения воды и регулирования стока, зачастую совмещающие в себе черты как водотока, так и водоема. Нередко в зону подпора попадают естественные водоемы, в результате чего складываются полусинтетические водоемы. Видимо, поэтому водохранилища называются озерами. Таково заиленное и заболоченное приморское озеро Сестрорецкий Разлив - сооружение Петровской эпохи <1>.

<1> Реферат. журнал ВИНТИ "Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов". 2001. N 4. С. 30.

В конце XX в. в планетарном масштабе насчитывалось около 30 тыс. крупных водохранилищ, из которых на бывший СССР приходилась 1 тысяча. При этом наше государство обладало 75 тыс. кв. км из 400 тыс. кв. км мировой площади. В конце XX в. за год в мире строилось 300 - 500 новых водохранилищ. Однако к началу XXI в. темпы строительства снизились. Причины кроются в экономическом спаде в странах бывшего соцлагеря, а также в экологических проблемах <1>.

<1> Реймерс Н.Ф. Природопользование: Словарь-справочник. М.: Мысль, 1990.

Согласно ст. 5 ВК РФ, водохранилище вообще есть водоем. Гидрологически выделяются пять основных типов водохранилищ: равнинные, предгорные, горные, озерные, наливные <1>. Неглубокие (до 25 м) равнинные водохранилища (Куйбышевское, Рыбинское) характеризуются большой емкостью и комплексным использованием, а также интенсивными процессами формирования берегов, сложенных рыхлыми и размываемыми породами. Гораздо глубже (около 70 - 100 м) предгорные (плоскогорные) водохранилища, характеризующиеся незначительным затоплением, подтоплением и разрушением берегов. Но самыми глубокими являются горные водохранилища (более 100 м). Они находятся в каньонных долинах, лишенных пойм и практически совпадающих с руслами (ряд водохранилищ Восточной Сибири и Дальнего Востока). Из-за характера рек очень быстро происходит заиление водохранилищ. На практике известны случаи полного выхода из строя заиленных водохранилищ. Это случилось с построенным еще до революции среднеазиатским Мургабским водохранилищем. Своеобразны озерные водохранилища (Иркутское, Верхне-Свирское и др.), возникшие в результате подпора вытекающей из озера реки. Они аккумулируют в озерной ванне большие объемы воды при небольшой площади затопления и незначительном подпоре. Подобного рода перекрытия естественных озер позволяют сэкономить на приводных землях и расходах на расчистку ложа водохранилища. Даже приспособленные для орошения и ГАЭС (гидроаккумулирующих электростанций) наливные водохранилища (Большое водохранилище на Большом ставропольском канале) чаще всего сооружаются в естественных котловинах и пониженных обвалованных приречных участках.

<1> Железняков Г.В. и др. Указ. соч. С. 287 - 318.

Сопряженные с довольно крупными водотоками и водоемами, водохранилища не принадлежат к числу обособленных водных объектов. Следовательно, их котловины (чаши) вместе с близлежащими руслами, исходя из буквы и духа ст. 102 Земельного кодекса и сложившихся подходов землеустроительной практики, должны составлять крупный участок земель водного фонда. При этом вид водохранилища, его расположение в горах, предгорьях, долинах и т.д. не имеют значения.

Важное значение имеет рейтинг водохранилища. Он является показателем успешности эксплуатации водохранилища, заданным природными и антропогенными факторами. При калькуляции рейтингового показателя учитываются испарение, зарастание зеркала, водопроницаемость подстилающих грунтов, прочие факторы <1>. Нельзя забывать и о потерях воды в виде фильтрации через дно и берег водохранилища, а также через тело и основание плотины. С фильтрацией ведется борьба с помощью различных профильтрационных устройств, применяемых при гидротехническом строительстве. Для того чтобы удерживать фильтрацию воды в допустимых размерах, практикуется солонцевание, использование глины и битума, уплотнение грунтов чаши водоема.

<1> См.: Курдов А.Г. Водные ресурсы Воронежской области: формирование, антропогенное воздействие, схемы и расчеты. Воронеж: Воронежский гос. ун-т, 1995. С. 141.

Чаши водохранилищ - колоссальные накопители загрязняющих веществ. Примером могут служить водохранилища Волжского каскада. Если вначале в этих водоемах еще действовала защитная реакция самоочищения, то затем накопление критической массы вредных веществ поставило рукотворные озера Волги перед фактом неотвратимого вторичного загрязнения. Если бы все вещества, сконцентрированные в водохранилищах, попали на незарегулированное течение реки, то это привело бы:

- 1) к отравлению ими нижнего течения Волги;
- 2) к возникновению на бывшем дне песчаных пустошей, нуждающихся в освоении;
- 3) к полной деградации Нижней Волги и Каспия как рыбопромысловых бассейнов.

Поэтому, очевидно, ликвидация подпора на Волге была бы катастрофой.

Превращение крупных рек России в цепь водохранилищ резко изменило взаимоотношение акваторий и берегов и привело к прогрессирующему разрушению берегов искусственных водных объектов. К концу XX в. около половины протяженности берегов водохранилищ Волжско-Камского каскада подвержено абразии. Механизмы изменения берегов довольно сложны и характеризуются внезапностью обрушения берегового откоса. Процессы переформирования берегов особенно опасны в черте волжских городов и других населенных пунктов, ведь там проживает 15 млн. человек! В этих условиях основным способом защиты является строительство дорогостоящих берегоукрепительных сооружений. Причем сами сооружения стоят дороже, чем защищаемые ими сельскохозяйственные угодья. Мировой опыт по нейтрализации разрушения берегов знает несколько сотен методов и способов берегоукрепления, различных по стоимости. Именно на основе анализа типа берега можно сделать прогноз береговой деформации и правильно выбрать способ берегоукрепления. Это тоже, в какой-то степени, ландшафтный подход в водохозяйственной политике <1>. Процесс переформирования берегов неизбежно ставит вопрос о страховом риске и экономическом ущербе. Пока их трудно измерить, так как ситуация с трудом прогнозируется. Но следует учесть то, что ширина береговой полосы, "охваченной" переформированием, нередко составляет 40 - 100 м. Отсюда можно сделать вывод о масштабах ущерба и риска.

<1> Дебольский В.К. Волжские берега // Экология и жизнь. 2000. N 1. С. 44 - 47.

При этом в районе существующего уже 60 лет Рыбинского водохранилища экосистема во многом сформировалась. Стабилизировались пойма и дно рукотворного моря, некогда плавающие болотистые острова скрепились с дном и т.д. На побережье сложились разнообразные по видовому составу природные комплексы (полуострова и т.д.). Причем обширная зона затопления (от 98 до 102 м) формирует идеальные условия для нереста. Это сделало Рыбинское водохранилище самым рыбопродуктивным водоемом европейской части России. Рыбопромысловая, рекреационная и вообще антропогенная нагрузка на водохранилище огромна, но, благодаря Дарвинскому заповеднику, самая ценная часть акватории, являющаяся местом нереста и нагула, пока защищена <1>.

<1> См.: Шевелева О. Эхо ледникового периода // Российская газета (спецвыпуск "Природные ресурсы"). 2006. N 32. С. 42.

С наполнением и функционированием водохранилищ связана и проблема островов, возникающих в акватории водохранилища. В настоящее время общественность обращает внимание на несанкционированный захват этих островов под дачные участки и стихийное возникновение мусорных свалок. Эти небольшие по площади участки имеют значение для растительного и животного мира. Имеются интересные предложения по созданию искусственных островов для баз отдыха, спортивного и любительского рыболовства (однако это можно делать и на морской акватории). Между тем российское законодательство и земельный кадастр нередко обвиняют в отсутствии внимания к островам, а ведь некоторые из них по своим характеристикам подходят под статус особо охраняемых территорий!

Пруды - небольшие и неглубокие искусственные водоемы, нередко единичные. Они могут составлять каскады или своего рода веера. Для пруда характерны слабый уклон дна, достаточно крутые берега, устойчивое к размыву ложе, ярко выраженная литораль (разница между максимальным и минимальным уровнем воды). Они сооружаются на реках, ручьях, оврагах, логах, балках, карьерах. Пруды могут рассматриваться как вид водохранилищ, так как они искусственно вырыты и имеют плотину. Но, по убеждению некоторых гидрологов, пруды, в отличие от водохранилищ, играют не активную, а пассивную роль в регулировании стока <1>. Кроме того, их глубина, как правило, составляет около 3 - 5 м, а площадь акватории достигает 1 кв. км <2>. При больших размерах и глубинах мы уже имеем дело с водохранилищами. Различия между водохранилищами и прудами можно было бы считать делом гидрологической науки, если бы не определенные юридические последствия, которые слабо учитываются в литературе.

Расположенные в рамках одного землевладения и являющиеся принадлежностью земельного участка, пруды по решению земельного собственника могут быть закрыты для пользования посторонними. Ложа прудов зачастую не относятся к землям водного фонда <3>. Чаши водохранилищ общего пользования принадлежат к числу земель водного фонда.

<1> Мишон В.М. Река Воронеж и ее бассейн: ресурсы и водно-экологические проблемы. Воронеж: Воронежский гос. ун-т, 2000. С. 25.

<2> Железняков Г.В. и др. Указ. соч. С. 299.

<3> Шейнин Л.Б. Земельное право Российской Федерации. М.: Изд-во УРАО, 2002. Кн. 1. С. 84.

Исторически пруды связаны с мельницами, а мельничные пруды до сих пор встречаются в России и странах Восточной Европы. Они концентрируют в себе воды для рыболовства и рыбоводства, орошения, спорта и рекреации, культурных мероприятий. Они могут находиться и в ведении промышленных предприятий. Еще в советское время нефтеперерабатывающие заводы строили буферные пруды для отстоя вод перед сбросом. Немаловажны и противопожарные пруды в зеленых зонах и лесных массивах, но их обмелевшее и замусоренное состояние сделало эти водоемы непригодными для использования их по прямому назначению. Таким образом, велика вероятность отнесения ложа прудов к землям сельскохозяйственного назначения, обороны, лесного фонда, запаса, поселений и т.д.

Пруды - весьма уязвимые и недолговечные водохозяйственные сооружения. Они первыми в гидрографической сети стоят на пути перемещения наносов, их плотины часто прорываются внешними водами. Пруды юридически не признаются источником повышенной опасности. Когда разрешают их строительство, то не предупреждают инициативную сторону о возможной гражданской ответственности за эти происшествия. Между тем, таковые вполне могут быть: прорыв плотины с выходом водной массы на автодорогу и последующее заиливание приводных участков. Остры проблемы списанных прудов, их небрежной эксплуатации, коррозии прудовых устройств, разрушения плотин. Как обособленные водоемы, пруды могут находиться в частной собственности. Известны случаи, когда благодаря передаче в частные руки пруды приводятся в порядок: восстанавливаются водоспуски, на продажу заводится рыба (каarp, форель) <1>.

<1> Никоноров Н. Проданное озеро // Российская газета. 2001. 19 июня.

Пруды имеют большое аквакультурное значение. Аквакультура - разведение различных водных организмов в управляемых и контролируемых условиях. Даже при сильном развитии океанического промысла она представляет собой перспективное направление в обеспечении населения продовольствием. Почти каждый пруд можно использовать для разведения рыбы, но для полноценного рыбного хозяйства нужна система прудов: маточные, зимовочные, нерестовые, нагульные, карантинные <1>. В этом случае практически всегда речь идет о каскаде прудов по реке или у озера, что наводит нас на мысль о зачислении земель прудовых комплексов к землям водного фонда. Это предложение подтверждается еще и тем обстоятельством, что пруды хотя и малые, но все же водохозяйственные объекты, а земли водного фонда призваны обслуживать их.

<1> Воронцов А.И., Харитонов Н.З. Охрана природы. М.: Высшая школа, 1971. С. 139, 102.

Обводненные карьеры во многом близки к прудам. С точки зрения гидрологии пруды могут образовываться на месте карьеров, где происходила добыча полезных ископаемых так называемым открытым способом. В отличие от остальных прудов, само наполнение карьеров водой происходит естественно и вряд ли входит в хозяйственные задачи их создателей <1>.

<1> Реймерс Н.Ф. Указ. соч. С. 227.

Ледники и снежники. Российская Федерация имеет обширную территорию с суровыми климатическими условиями, где гидроресурсы находятся зачастую в твердом агрегатном состоянии. Ледники и снежники - уникальная кладовая пресной воды, которой, однако, уделено мало внимания в российском законодательстве. К сожалению, они находятся на периферии правового регулирования. По ним нет отдельного федерального закона, а в ВК РФ 1995 г. они упоминаются лишь в нескольких статьях. В статье 13 ВК РФ 1995 г. ледники определяются как движущееся естественное скопление льда атмосферного происхождения на земной поверхности. Снежники - неподвижное естественное скопление снега и льда, сохранившееся на земной поверхности в течение всего теплого времени года или его части. В статье 9 ВК РФ 1995 г. ледники и снежники считались поверхностными водными объектами, подлежащими отображению в водном кадастре. Только занесение в водный кадастр означает своего рода официальное оформление

водного объекта. Исходя из легального определения рассматриваемых водных объектов, таковыми не могут быть признаны айсберги, подземные ледовые поля в зонах вечной мерзлоты, сезонный снежный и ледяной покров.

Согласно ст. 101 ВК РФ 1995 г., было запрещено загрязнение ледников и снежников нефтепродуктами, ядохимикатами, другими вредными веществами. Недопустимо также засорение ледяного покрова ледников и снежников производственными, бытовыми и иными отходами. Забор льда из ледников и снежников не может производиться в количестве, приводящем к истощению этих водных объектов.

При этом в ВК РФ 2006 г. прямого определения ледника или снежника не содержится. Они лишь упоминаются в классификации поверхностных водных объектов (ст. 5), а также при запрете несанкционированного сброса сточных вод на них, засорения вредными веществами. Забор (изъятие) льда не должен оказывать негативное воздействие на состояние водных объектов (в том числе ледников и снежников) и приводить к их истощению (ст. 58).

Земли ледников могут быть землями водного и лесного фондов, а также входить в список памятников природы и национальных парков. Земельный кодекс 1991 г. прямо относил земли ледников к землям водного фонда. Новый Земельный кодекс 2001 г. делает это косвенно, говоря о землях водных объектов вообще.

Ледники - явления планетарного масштаба: во всех реках Земли воды содержится всего 1,2 тыс. куб. км, а во всех ледниках суммарно находится 24 тыс. куб. км пресной воды. В отличие от снега на равнинах, горные ледники тают долго и интенсивно, сохраняя речные русла наполненными в сухой сезон. Значимость ледников можно показать на примере Швейцарии. В этой малой стране благодаря обильным ледниковым гидроресурсам начинаются Рона, Рейн, Дунай, а само государство изрезано многими крупными и глубокими озерами, происходящими от ледников (международные Женевское, Боденское, Лугано, Лаго-Маджоре, а также внутригосударственные Цюрихское и Невшатальское). Однако именно здесь проявилась хрупкость этих столпов природы. В Альпийских горах Швейцарии с 1850 г. растаяло не менее 100 ледников. Знаменитый своей высотой альпийский горный массив Монблан (граница Франции, Италии, Швейцарии), по последним данным, постепенно понижается, а его ледник сползает вниз. Это подтверждает наше представление о глобальном потеплении климата. Если таяние ледников будет ускоряться, то указанные реки очень скоро перестанут быть судоходными или их навигационные условия ухудшатся. Между тем в странах Дунайского бассейна уже теперь почти единственный судоходный путь - сам Дунай, к которому подходят лесосплавные притоки <1>. Какие же будут навигационные условия после обеднения Дунайских истоков? О глобальном потеплении свидетельствуют и поведение кавказских ледников.

<1> Боголюбов С.А. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 1997. С. 180; Реферат. журнал ВИНТИ "Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов". 2001. N 8. С. 69, 70.

Недавняя трагедия в Кармадоне была вызвана поведением относительно небольшого ледника, а нам остается только предполагать, что же может сделать более крупный. Человеку следует быть с ледниками на "вы", а для этого нужна пока отсутствующая в России полноценная система мониторинга.

Гляциология (наука о льдах) выделяет три основных типа ледников: горные, движущиеся под действием силы тяжести по горным долинам; покровные, растекающиеся из центра к периферии, охватывающие равнину и низкогорье; сползающие с суши в море шельфовые ледники, которые остаются на плаву либо садятся на дно <1>;

<1> См.: Географический энциклопедический словарь / Под ред. А.Ф. Трешникова. М.: Сов. энциклопедия, 1988. С. 158 - 160; Геологический словарь / Отв. ред. К.Н. Паффенгольц. М.: Недра, 1978. Т. 1. С. 387, 388.

Таким образом, четкую грань между землями ледников и российских морских вод можно установить, лишь не считая шельфовые ледники ледниками в правовом смысле слова. Но можно сделать еще один вывод из этой естественнонаучной градации: землями водного фонда могут быть и горные породы, а в гористых районах также могут быть объекты водного хозяйства. Поскольку категория земель водного фонда существует во всех странах СНГ, то этот вывод справедлив и для них. Об этом подробнее будет указано ниже.

На просторах бывшего СССР в арктических и горных районах насчитывалось более 22 тыс. ледников, общая площадь которых составляла 72 тыс. кв. км, а объем воды в них - около 2,5 тыс. куб. км <1>. На территории Российской Федерации также имеется немало ледников, только на Кавказе их насчитывается свыше 1400. При этом ледники гнездятся в локальных углублениях на

склонах (карах), в корытообразных по профилю долинах (трогах), в углублениях вулканического происхождения, многих иных формах рельефа. Ледники и снежники могут возникать как в горах и предгорьях (Кавказ, Урал, Алтай, Саяны), так и на равнине (русский Крайний Север).

<1> Большая советская энциклопедия. Т. 24, ч. 2 / Под ред. А.М. Прохорова. М.: Сов. энциклопедия, 1977. С. 46.

Ледники имеют зоны аккумуляции (образования) и абляции (разрушения). Таяние ледников приводит к образованию приледниковых озер, подпруженных моренами (т.е. грядами ледникового происхождения, сложенными из различных материалов). Их ванны и сами морены представляются нам возможными землями водного фонда. Из-под ледников, из специальных ледниковых ворот (грот или пещера на нижнем конце ледника), исходит сеть ручьев, превращающихся в полноводные реки. Отличительной особенностью ледниковых рек является ледниковое молоко - высокая концентрация наносов. Высокий уровень взвешенных наносов с середины XX в. стал существенной проблемой водного хозяйства. Еще недавно построенные советские водохранилища стали интенсивно заиливаться, целые потоки отложений оседали слоями по 7 м в год <1>. Важной формой борьбы против подобных явлений представляется строительство водохранилищ со специальными "мертвыми", т.е. предназначенными для быстрого заиления, емкостями. Как нам представляется, подобные подходы вполне разумны и для стран СНГ и требуют закрепления в строительных и гидротехнических нормативных правовых актах.

<1> Серебрянный Л.Р., Орлов А.Б. Ледники в горах. М.: Наука, 1985. С. 146 - 148.

Окраины ледника как место формирования речного стока требуют более пристального внимания юридической науки и законодателя. Там следует установить более жесткие режимы, чем водоохранные зоны рек болотного и озерного питания. По всей видимости, данные правовые режимы должны защищать ледяные ворота и неустойчивую русловую систему формирующихся рек. Кармадонская трагедия показала необходимость выделения в лавиноопасных местах зон отчуждения, которые нельзя застраивать и заселять. Они могут находиться у подножья ледников, совпадая с водоохранными зонами верховьев рек.

Государственный водный кадастр включает в себя данные о поверхностных водных объектах: как о реках, озерах, болотах, водохранилищах, прудах, каналах, так и о ледниках и снежниках. При ведении государственного водного кадастра, а теперь и водного реестра, должны использоваться сведения Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды и ее загрязнении. Он предусмотрен ст. 15 Федерального закона от 19 июля 1998 г. N 113-ФЗ "О гидрометеорологической службе" и Постановлением Правительства РФ от 21 декабря 1999 г. N 1410 "О создании и ведении Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении". Данный фонд ведется Росгидрометом и представляет собой упорядоченную и постоянно пополняемую совокупность документированной информации в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, в частности гидрологии и океанологии <1>.

<1> См.: Боголюбов С.А. и др. Комментарий к Федеральному закону "О гидрометеорологической службе". СПб.: Гидрометеиздат, 2003. С. 128.

Исследуемые гляциологами ледники в советский период фиксировались в ледниковом каталоге. Так именовалась серия книг, указывающая на размеры, формы, положение, водные режимы и прочие показатели ледников. Они были составлены в основном в 60 - 70-е гг. XX в. и состоят из 108 выпусков (по речным бассейнам и прочим показателям). При сборе данных применялись эталонные замеры, аэрофотоснимки, космические снимки <1>. Эта работа была завершена уже в годы образования СНГ. Всего были собраны сведения о 28700 ледниках, имеющих свои номера.

<1> Географический энциклопедический словарь. С. 132.

Снежники представляют собой переходную стадию между ледниками и сезонным покровом снега и льда <1>. Эти своеобразные водные объекты возникают в ложбинах, нишах, карах, под гребнем и бровкой террас, на крутых склонах и их подножьях, прочих защищенных от ветра и солнца местах. Причины образования снежников заключаются в замедленности таяния сезонных покровов снега и льда, воздействии ветра и лавин (так возникают навейные и лавинные снежники). Ледники и снежники экологически близки и даже эволюционно связаны друг с другом. Возникающие у оснований горных склонов или близ береговых уступов снежники могут стать ледниками, а при деградации ледников снежники выступают как их остаток. С другой стороны,

снежники отличаются от ледников меньшими размерами, отсутствием явных признаков движения и разделения на зоны убыли и прироста. Они могут быть как сезонными, так и многолетними (перелетки), но в любом случае не являются столь долговечными, как ледники. Небольшой возраст и размеры затрудняют государственный учет снежников и площадей под ними. При этом в пользу учета снежников в водном реестре говорят такие обстоятельства, как близость ледника и определенная гидрологическая роль снежников как истоков рек. В рыхлых горных породах снежники образуют ниши, которые и следует расценивать в кадастре как земли, занятые этими водными объектами <2>.

<1> Там же. С. 281.

<2> Малая советская энциклопедия / Ред. Б.А. Введенский. М.: Сов. энциклопедия, 1960. Т. 8. С. 636.

Правовой режим морских вод

В статье 5 ВК РФ 2006 г. названа такая разновидность поверхностных водных объектов, как моря и их отдельные части (проливы, заливы, бухты, лиманы). При этом моря и их отдельные части (т.е. внутренние морские воды и территориальное море) теперь отнесены к поверхностным водным объектам. В этом состоит отличие положений нового ВК РФ от ВК РФ 1995 г. Тогда внутренние морские воды и территориальное море составляли отдельные виды водных объектов.

Юридическое значение классификации водных объектов сказывается еще и в том, что по специфическим видам и разновидностям водных объектов принимаются отдельные законы. Речь, прежде всего, идет о Федеральном законе от 31 июля 1998 г. N 155-ФЗ "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации". Правовой режим морских пространств отчасти определен Федеральным законом от 1 апреля 1993 г. N 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации" <1>. В разделе IV данного Закона в интересах охраны Государственной границы России установлены правила пограничного режима. По ним существуют и отдельные источники международного права, в частности, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Данная Конвенция была ратифицирована Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. N 30 "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и Соглашения об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву" <2>.

<1> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. N 17. Ст. 594.

<2> СЗ РФ. 1997. N 9. Ст. 1013.

Отметим, что естественная наука знает лишь море, вне зависимости от границ той или иной державы, но изучает она и так называемые переходные, полуморские акватории, отличающиеся богатством биологических и минеральных ресурсов. В свою очередь, мировая и отечественная юриспруденция выделяют еще внутренние морские воды и территориальное море. Внутренние морские воды и территориальное море сами по себе не являются, с точки зрения естественной науки, водными объектами.

К внутренним морским водам относятся воды портов, заливов, бухт, губ и лиманов, берега которых полностью принадлежат России. В состав внутренних морских вод входят и так называемые исторические заливы России: на Дальнем Востоке это залив Петра Великого и Пенжинская губа. Перечень исторических заливов устанавливается Правительством Российской Федерации. Таким образом, в состав внутренних морских вод входят наиболее хозяйственно освоенные акватории, испытывающие большую антропогенную нагрузку.

Суверенитет России распространяется и на 12-мильный морской пояс, именуемый территориальным морем. Внешняя граница этой полосы совпадает с Государственной границей России. Правовой режим территориального моря отличается от режима внутренних морских вод некоторым ограничением суверенитета прибрежного государства. Оно выражается в сфере судоходства и заключается в праве мирного прохода иностранных судов через территориальное море.

Российская Федерация принадлежит к числу 130 прибрежных государств, установивших ширину территориального моря в соответствии с упомянутой Конвенцией ООН по морскому праву. При этом Россия принадлежит к числу тех государств, которые, руководствуясь своими интересами, выбрали максимальную ширину территориального моря. Как известно, существующее в настоящее время международное морское право устанавливает величину в 12 морских миль как допустимый максимум (потолок) ширины территориального моря <1>.

<1> Гуцуляк В.Н. Морское право: Учеб. пособие. М.: РосКонсультант, 2000. С. 64 - 69.

Для природопользователей особенно важно побережье. Почвенный слой побережья может быть весьма продуктивен, но под водой почвенного слоя нет (кроме почв затопляемых маршей). Тем не менее это не может внушать нам мысль, что под морем нет земли. Землю и почву можно считать и самостоятельными понятиями, но разумеется, земля может быть как с почвой, так и (в последнем случае) без почвы. Согласно ст. 4 Закона "Об охране окружающей среды" 2002 г., почва является отдельным объектом правовой охраны.

Временное затопление какой-либо площади морских приливов не служит, по мнению ряда специалистов, основанием для отнесения данных пространств к землям водного фонда <1>. С этим можно согласиться: приморские земли могут принадлежать к другим категориям. Вместе с тем нельзя считать площади прилива не входящими в состав моря как водного объекта. Кроме того, нельзя отказывать морю в праве на водоохранные и санитарные зоны, прочие специальные защитные пояса.

<1> Комментарий к Земельному кодексу РФ / Под ред. Г.В. Чубукова, М.Ю. Тихомирова. М.: Юринформцентр, 2001. С. 47.

Дно Мирового океана расценивается естественной наукой как литосфера, имеющая свой, более бедный в деталях, чем суша, рельеф. Наиболее простое разделение дна Мирового океана общеизвестно: материковая отмель (шельф), материковый склон, ложе океана. Эти три крупные части занимают соответственно 8, 12 и 80% площади Мирового океана. Сложность и расчлененность рельефа возрастает с ростом глубины. Источником полезных ископаемых является распространенный крайне неравномерно слой донных осадков, но ближе к берегу он гораздо толще, чем на склоне или ложе. Шельф богат песчано-гравийными отложениями (извлекают строительный материал), баритовыми залежами (извлекают промышленное сырье), органическими осадками, нужными для удобрений. Таким образом, начинающийся от берега шельф является наиболее продуктивной и доступной тонкой полосой дна, своеобразной кладовой природы. Но именно шельф считается наиболее уязвимым для антропогенного воздействия, так как основная часть загрязнения оседает именно на нем.

России как самому большому по территории государству в мире принадлежит 16% площади шельфа Мирового океана <1>. В это число входит дно как территориального моря, так и внутренних морских вод. Согласно российскому земельному законодательству, оно как раз является землей водного фонда. Однако шельф может быть землей водного фонда только до государственных границ.

<1> Реферат. журнал ВИНТИ "Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов". 2002. N 5. С. 70, 71.

Теперь обратимся к морскому праву. Женевская конвенция о континентальном шельфе 1958 г., Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. конструировали правовой институт континентального шельфа исходя из совершенно иного его понимания. Это участок недр и дна вне пределов водной территории государства, но тянущийся вплоть до подводной окраины материка. Если же подводная окраина материка находится в границах водной территории государства, то правовой режим континентального шельфа будет распространяться уже на более глубокие участки дна на расстоянии 200 миль от исходной линии отмера ширины территориальных вод. Как отмечали еще советские, а затем и российские специалисты, континентальный шельф в юридическом смысле не обязательно должен быть естественнонаучным, а естественнонаучный континентальный шельф - юридическим <1>. Эти две интерпретации одного термина могут быть как уже, так и шире по отношению друг к другу.

<1> Правовой режим морских прибрежных пространств / Отв. ред. А.П. Мовчан, А. Янков. М.: Наука, 1987. С. 142 - 176; Гуцуляк В.Н. Морское право. М.: РосКонсультант, 2000. С. 103 - 106.

Внутренние морские воды и территориальное море разграничиваются так называемой исходной линией. К внутренним морским водам относятся морские воды в сторону берега от исходной линии, к территориальным водам принято относить акватории шириной 12 морских миль в противоположную от берега сторону. В то же время представление ВК РФ 2006 г. (ст. ст. 8, 14, 15) о внутренних морских водах и территориальном море как об отдельных видах водных объектов кажется весьма спорным. Водный объект, даже будучи искусственным образованием (Московское море в действительности водохранилище), должен быть отличим от остальных вод ландшафтно и климатически. Явственно представляя собой обособленную экосистему, участок морской среды имеет географическое название, без которого затруднительны учет, мониторинг, нормальные правоотношения. Это справедливо для разнообразных заливов (бухт, лиманов, лагун, губ). Таковые могут быть как территориальными водами, так и внутренними морскими водами. В то же

время было бы необоснованным считать эти предусмотренные Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. зоны внутренних морских вод и территориального моря водными объектами, наделенными своими относительно самостоятельными и едиными природными комплексами.

Действующий до сих пор ГОСТ 17.1.1.02-77 "Охрана природы. Гидросфера. Классификация водных объектов" предлагает совершенно другую градацию морских вод. Таблица 1 этого ГОСТа разделяет тип водных объектов "море" на следующие виды: окраинное, внутреннее, средиземное, межостровное. Согласно таблице 13 этого ГОСТа море может быть как приливного, так и неприливно-го вида (море считается приливно-м, если высота прилива свыше 10 см). Согласно таблице 14 этого ГОСТа и исходя из площади, объема, максимальной глубины, моря делятся на очень большие, большие, средние, малые. Данная классификация применяется для морей как для единых водных объектов, так и для их обособленных водных частей: проливы, заливы, бухты.

Подходы ГОСТа и ВК РФ 2006 г. различны: ГОСТ предусматривает разновидность морей, исходя из более существенных признаков, нежели Кодекс, гласящий о довольно формальных полосах морской среды. Названные полосы далеко не всегда совпадают с экологически обособленными комплексами.

Федеральный закон от 17 июля 1998 г. "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ" предусмотрел установление условной линии отсчета. Согласно ст. 4, она может проходить по-разному: по линии максимального отлива, по наиболее удаленной в сторону моря гряде островов, рифов, скал, по прямой поперек устья, по естественному входу в залив или пролив по линии максимального отлива. Это вполне увязывается со ст. 1 названного Закона, закрепляющей цепь заливов, бухт, губ, лиманов за внутренними морскими водами. При этом к ним относятся заливы с проливами шириной менее 24 км или же более 24 км, если залив исторический. В то же время нельзя исключать принадлежность крупных заливов территориальным морям. Отнесение акваторий к внутренним морским водам в ст. 1 упомянутого Закона не представляется удачным: вначале говорится о заливах, затем о являющихся на самом деле разновидностью заливов бухтах, губах, лиманах. Непонятно, почему замалчивается отдельный вид заливов - эстуарии.

Ни кодексы, ни законы, ни ГОСТы не устанавливают критериев для разграничения внутренних морских и неморских (континентальных) вод <1>. Этот вопрос актуален для всевозможных промежуточных, но биопродуктивных зон (эстуарии, лиманы, лагуны). В частности, неясно, как оценивать подводную и приводную площадь, скрывающую полезные ископаемые (лагунные отложения: гипс, уголь, известняк; рапа лиманов и т.д.). Нам также не совсем ясно, является ли названная площадь принадлежностью внутренних морских или внутренних континентальных вод. Конечно, подводная и приводная земельная площадь вполне может быть землей водного фонда, но возможны и другие варианты (там может быть сеть особо охраняемых территорий). Невостребованное морское дно может даже попасть в состав земель запаса. Поэтому необходимое решение всех компетентных органов должно касаться и этих земель.

<1> Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. С.А. Боголюбов. М.: Юстицинформ, 1997. С. 45, 46.

Российская Федерация - крупнейшая морская держава с наиболее протяженными в мире и зачастую слабо заселенными морскими берегами. На побережье нашей страны проживает 10% населения, расположены города Мурманск, Владивосток, Санкт-Петербург. В сравнении с густонаселенным Европейским сообществом это не так уж много. Территорию России омывают более десятка морей, а общая площадь морской акватории свыше 6 млн. кв. км <1>. Качество морской акватории колеблется от чистого до чрезвычайно грязного состояния. Экологическая ситуация в устьевом взморье (губы, лиманы, эстуарии) характеризуется как очень острая, острая, умеренно острая. При этом 90% загрязняющих веществ выносятся сегодня в море речным стоком, что производит весьма удручающее впечатление о состоянии поверхностных вод <2>. В открытом море вредные вещества разбавляются, что вовсе не означает полное самоочищение морской среды, не исключается и опасность вторичного загрязнения <3>.

<1> Стенограмма парламентских слушаний на тему: "Восстановление и охрана водных объектов. Актуальные вопросы управления и правового обеспечения" от 21 марта 2002 г. С. 5.

<2> Там же. С. 8.

<3> Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов: Реферат. журнал ВИНТИ. 2001. N 6. С. 33.

Как отмечал еще Т. Хейердал, к морям относятся как к свалкам для отходов, которые не решаются сбросить в другие места <1>. При этом возникает резонный вопрос: что было сделано для пресечения или хотя бы уменьшения основных видов загрязнений, в частности, наиболее объемного загрязнения морской среды речным стоком?

<1> Хейердал Т. Уязвимое море. М.: Гидрометеиздат, 1973. С. 11 и далее.

В СССР к экологической ценности морской среды относились как к второстепенному благу, им можно было пожертвовать. Такая практика характерна не только для СССР, но и для довольно благополучной Великобритании, где правительство долгое время поддерживало сбросы неочищенных вод приморских городов и надеялось на разбавление грязного стока <1>. Однако, если в Соединенном Королевстве все-таки стремились при неутешительных результатах лабораторных анализов сохранить хотя бы эстетику ландшафта, то в СССР и это зачастую не всегда удавалось. Но, в отличие от Великобритании, в СССР, а теперь и в России громадные территории были в ведении Министерства обороны или пограничной службы. Это жестко ограничивало доступ гражданских лиц, ведомств, предприятий и сохранило нетронутыми сотни тысяч километров на Севере России.

<1> Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов: Реферат. журнал ВИНТИ. 1999. N 8. С. 60.

В то же время губительные загрязнения с суши долгое время вообще не считались уголовными преступлениями. Только в УК РФ 1996 г. загрязнение с суши считается преступлением. Уголовно-правовые вопросы будут рассмотрены дальше, в отдельном параграфе. Предусмотренный водным законодательством режим водоохранных зон и их прибрежных защитных полос служит некоторой защитой для прибрежных акваторий. При этом согласно Постановлению Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. N 1404 "Положения о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полос" названные зоны и полосы отсчитываются от максимального уровня прилива. Причем минимальная ширина приуроченных к морю зон и полос в Положении не указывается, а для установления таковых в каждом конкретном случае требуется учет еще большего количества факторов, чем на континентальных водах.

Если проекты водоохранных и санитарных зон континентальных вод должны исходить из поперечного профиля речной долины или озерной ванны, то соответствующие зоны у морских вод должны устанавливаться исходя из поперечного сечения морского побережья. Морской берег довольно сложен, что должно быть учтено при введении соответствующих правовых режимов, в частности, при дифференциации зон на полосы (прибрежную защитную и т.д.). Во-первых, существует коренной берег, возвышающийся над прибрежной равниной. Во-вторых, в результате естественной абразии (т.е. волнового разрушения, дословно соскабливания) возникает отвесный или ступенчатый береговой уступ (клиф), у основания которого образуется волноприбойная ниша. В-третьих, близ воды и под водой из коренного материала складывается терраса (бенч), покрытая пляжем или осыпью <1>. При этом береговая линия имеет тенденцию к отступлению под влиянием волн.

<1> Географический энциклопедический словарь / Под ред. А.Ф. Трешникова. М.: Сов. энциклопедия, 1988. С. 7, 27, 138.

Под тем или иным названием специальные полосы, зоны, ленты на берегу моря существуют в разных странах Европы. В частности, они практикуются во всех странах Балтийского бассейна: в Дании и Латвии - 300 м, в Германии - 200 м, в Швеции - 200 - 300, а местами 100 м, в континентальной Эстонии ширина их достигает 100 м, а на островах - 200 м. Это выглядит довольно трафаретно и не кажется соответствующим поперечному профилю береговой зоны <1>.

<1> Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов: Реферат. журнал ВИНТИ. 2000. N 2. С. 76.

Морские водные объекты могут находиться только в публичных формах собственности. Согласно ст. 8 ВК РФ 2006 г., в собственности Федерации находятся не только территориальные воды, но и внутренние морские воды. Последнее представляется спорным, так как пояс внутренних морских вод включают в себя многие отдельные друг от друга водоемы. Это, безусловно, сфера интересов субъектов Федерации, но они не имеют должных полномочий относительно указанных акваторий. Между тем в США в большинстве случаев ближние мили от берега принадлежат приморским штатам. Таким образом, вопрос о собственности на внутренние морские воды является открытым. В то же время Закон Краснодарского края от 8 августа 1995 г. N 13-КЗ "Об особом порядке землепользования в Краснодарском крае" предусматривает собственность края на площади ГТС, морских портов, курортных и прочих лечебно-оздоровительных местностей местного значения, а также лиманов, имеющих связь с Азовским

морем (ст. 4 Закона). Здесь следует пояснить, что лиманы обычно считаются видом заливов, но существуют также приморские озера лиманного происхождения.

Экологически многообразные (от полярной пустыни и тундры Таймыра до лесов Хасана или полупустынь Дагестана) морские берега принадлежат к различным категориям земель. Согласно ЗК РФ 2001 г., Законам "Об особо охраняемых территориях" 1995 г., "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" 1995 г., на морском берегу могут быть земли водного фонда, особо охраняемых территорий и объектов, поселений и сельскохозяйственных угодий. Береговая зона может находиться в составе округов санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Согласно Закону "О Государственной границе Российской Федерации", на морской берег может распространяться приграничный режим. На северном морском побережье громадные территории находятся в ведении органов обороны, других ведомств и компаний. При наличии федеральной собственности на эти территории субъекты Федерации и муниципалитеты не принимают существенных решений по береговым землям.

§ 2. Основные виды использования водных объектов

Целевое использование и способы охраны водных объектов

Водные объекты или их части могут предоставляться для удовлетворения одной или нескольких целей, одному или нескольким водопользователям. Законодательно установлен перечень целей использования водных объектов: питьевое и хозяйственно-бытовое водоснабжение; сброс сточных и дренажных вод; энергетика, транспорт, лесосплав, рекреация, лечебные и оздоровительные цели, рыбное и охотничье хозяйство, добыча полезных ископаемых, пожарная безопасность и т.д. (гл. 5 ВК РФ 2006 г.).

Использование водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения признается приоритетным. Источниками подобного водоснабжения являются защищенные от загрязнения и засорения поверхностные и подземные водные объекты, близ которых организуются зоны и округа санитарной охраны. Отношения по использованию воды, изъятая из водных объектов, регламентируются гражданским и санитарным законодательством.

Водное законодательство предусматривает лимиты водопользования - установленные на определенный срок предельно допустимые объемы изъятия вод или сброса сточных вод нормативного качества. Этими мерами законодатель стремится ограничить негативное воздействие на воды, возможное при любом целевом использовании водного объекта.

Различаются следующие виды вредного воздействия на водные объекты: загрязнение, засорение, истощение. Загрязнение понимается как сброс, иное поступление в водный объект или образование в нем веществ, ухудшающих качество вод и негативно воздействующих на состояние сопряженных с ним земель (дна и берегов), что приводит к ограничению использования водного объекта. Засорение заключается в сбросе или ином поступлении в водный объект инородных предметов и взвешенных частиц, ухудшающих состояние и затрудняющих их использование. Истощение вод - устойчивое сокращение запасов и ухудшение качества поверхностных и подземных вод.

Правовая охрана вод осуществляется по различным направлениям и различными способами. Для обеспечения охраны вод осуществляется регулирование деятельности источников загрязнения - объектов, с которых сбрасываются или иным образом поступают вредные вещества. Это могут быть промышленные и сельскохозяйственные предприятия, транспорт, коммунально-бытовое хозяйство и т.д. Они не должны вызывать загрязнение и засорение водных объектов сверх установленных нормативов.

Питьевое и хозяйственно-бытовое водоснабжение

Питьевое и хозяйственно-бытовое водоснабжение вне зависимости от смены водных кодексов было и остается приоритетным видом пользования водными объектами. В 1990-е гг. для того, чтобы обеспечить этот приоритет и защитить источники водоснабжения, было выдвинуто весьма дискуссионное предложение принять федеральный закон "О питьевой воде и питьевом водоснабжении". Однако законопроект воспроизводил многие нормы других федеральных законов, и данная идея не была реализована.

Согласно ст. 43 ВК РФ 2006 г., для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения должны использоваться защищенные от загрязнения и засорения поверхностные и подземные водные объекты, пригодность которых для указанных целей определяется на основании санитарно-эпидемиологических заключений. Для названных водных объектов устанавливаются зоны, округа санитарной охраны в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

В то же время есть местности, в которых отсутствуют поверхностные водные объекты, но имеются достаточные ресурсы подземных вод, пригодных для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. В исключительных случаях в соответствии с законодательством о недрах допускается использование подземных вод для целей, не связанных с питьевым и хозяйственно-бытовым водоснабжением. Данная норма, как представляется, не отменяет приоритет использования водных объектов для питьевого и бытового водоснабжения, заложенный в ст. 3 ВК РФ 2006 г.

На случай возникновения чрезвычайных ситуаций осуществляется резервирование источников питьевого водоснабжения на основе защищенных подземных водных объектов. По данному вопросу принято Постановление Правительства РФ от 20 ноября 2006 г. N 703 "Об утверждении Правил резервирования источников питьевого водоснабжения". Резервирование источников питьевого водоснабжения осуществляется государственными органами субъектов Российской Федерации. При этом региональные органы взаимодействуют с МЧС России и Федеральным агентством по недропользованию. В названном Постановлении предусмотрена подготовка:

перечней городов и других населенных пунктов, для обеспечения питьевой водой граждан которых необходимо осуществить резервирование источников питьевого водоснабжения;

санитарно-эпидемиологических заключений, определяющих пригодность разведанных запасов подземных вод для целей питьевого водоснабжения.

Гидротехническое строительство и мелиорация

Первыми гидротехническими сооружениями на Руси были оборонительные рвы вокруг крепостей и городов. Первыми сооружениями, существенно меняющими режим рек, были водяные мельницы. Известны случаи споров между владельцами водяных мельниц, расположенных на одной реке.

В Российской империи развитие рыночных отношений дало новый импульс проведению каналов (нередко шлюзованных) и возведению водохранилищ, сыгравших большую роль в становлении внутреннего водного транспорта. При этом в рамках городского и дворцового благоустройства наращивался прудовой фонд. Во многом на базе сооружений царской России в СССР была создана единая глубоководная система, снижающая стоимость и время работы водного транспорта. Осуществлялись также грандиозные гидроэнергетические и мелиоративные проекты, которые имели как положительные, так и отрицательные последствия <1>.

<1> С водой на Вы: Информ. издание Всероссийского конгресса работников водного хозяйства. М.: Мин-во природ. ресурсов России; Водная служба, 2003.

Бурное гидроэнергетическое строительство советского периода нарушило экологический баланс. Строительство водохранилищ по Волге, Каме, Днепре, Кубани, Ангаре, Енисее привело к затоплению сотен тысяч плодородных гектаров земли, что причинило ущерб народному хозяйству. Не последнюю роль в дисбалансе играли случаи ухода под воду не очищенных от леса участков. Так было построено не одно водохранилище, что влекло за собой массовое загрязнение новых водоемов. В свою очередь, вырубка леса на берегу водного объекта приводила к изменению его освещенности и гибели рыбной икры. Все же еще в советский период стали отходить от пресловутой безрасчетности, а стоимость уходящей под воду земли начали брать за основу при расчете строительства водохозяйственных объектов. Поэтому заказчики и проектировщики вынуждены были избегать обширных затоплений либо затоплений особо ценных земель.

Бесхозными в советские времена оказались акватории и ложа искусственных водоемов, а также противозерозионные насаждения и т.д. С подачи Минэнерго даже естественную связь между гидроузлом и водоемом в бухгалтерском балансе пытались замолчать. Настоящим бичом водохранилищ было заиливание и превращение их в отмели. Противозерозионные лесонасаждения и илофильтры из кустарников отдавались на произвол судьбы, так как из-за ведомственного лукавства не считались даже частью водохранилища. Эти насаждения и сооружения на оврагах, балках, подходах к искусственному водоему не были и в пользовании прибрежных организаций.

Результаты такого обезличивания прибрежных земель были плачевны: абразия на берегах крупных водохранилищ или иное неправильное развитие процесса формирования берегов. Принудительное изменение водной системы (к примеру, подъем уровня Чебоксарского водохранилища) было чревато изменением микроклимата и болезнями хвойных лесов. Загрязнение тяжелыми металлами и радиацией вод СССР также было печальной составляющей экологического кризиса.

Подлинным богатством нашей страны были и будут пойменные экосистемы - благоприятные уголья для луговодства и овощеводства. Поймы российских равнинных рек отличаются довольно солидной шириной и далеко не всегда и не полностью были землями водного фонда. Однако

обращение с этими приводными пространствами оставляло желать лучшего. В советское время 57 млн. га или 2,6% общей территории СССР составляли поймы, большая часть которых была в лесной зоне страны <1>.

<1> Материалы конференции по охране окружающей среды / Под ред. Е.С. Павловского, Н.Н. Городецкого. М., 1978. Т. 1. С. 260 - 265.

Уже к концу 1965 г. 5 млн. га пойм было затоплено из-за развернутого гидростроительства, остальные были подвергнуты сплошной запашке. Зарегулированность стока водохранилищами, дамбами, валами привела к иссушению и засолению пойменных комплексов вниз по течению Волги, Камы, Днепра, Дона, Оби, Иртыша. Безграмотное проведение осушительных работ, основанное на ложном представлении мелиораторов о том, что в поймах всегда много воды, привело к разрушению пойм как ландшафтно-геохимических барьеров. Пересушка пойм происходила при проведении осушительных каналов, причем потери земли превышали площадь приведенных в пригодное состояние участков. К сожалению, предупреждения ряда исследователей об ошибочности осушения и без того хорошо дренированных пойм, необходимости сохранения влажных фрагментов пойм со старицами, болотами, прочими влажными участками, а также сохранения лесной растительности у реки и пойменных водоемов не прервали начавшегося разрушения <1>. К печальному результату привело уничтожение болот, которые нередко находятся в речных долинах. В белорусском Полесье такой "мелиорацией" занимался каждый колхоз и совхоз. За 20 лет осушительного бума (1960 - 1980 гг.) была осушена половина заболоченных и переувлажненных земель, но это привело к падению уровня грунтовых вод, постепенному (за 10 - 15 лет) снижению продуктивности угодий.

<1> Там же. С. 263, 273.

Всего в современной России эксплуатируется более 65 тыс. отдельных ГТС и их комплексов. Из них 36 тыс. водозаборных и сбросных сооружений, около 10 тыс. км защитных дамб и водооградительных валов, 29 тыс. водохранилищ, прудов, накопителей жидких отходов с напорными ГТС. В государственной собственности находится пятая часть от общего количества сооружений, более половины переданы в частные руки (АО и прочие частные компании), 8% не имеют собственника вообще. Бесхозность и неэффективность существующих сооружений, а также неравномерная ведомственная принадлежность привели российский гидротехнический фонд к плачевному состоянию. Аварийность российских ГТС в 2,5 раза превышает среднемировой показатель. По данным материалов рабочей группы к заседанию Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности 26 июля 2001 г., около 22% ГТС требуют капитального ремонта, в целом 3 тыс. Российских ГТС находятся в аварийном или предаварийном состоянии. Эти печальные данные подтвердились во время наводнений на юге России в 2002 г. К числу основных предпосылок высокой аварийности можно отнести дефекты при строительстве, неправильную оценку гидрологической обстановки, ошибки при проектировании. Все из перечисленных предпосылок касаются земель водного фонда, они могут быть вызваны их несовершенным обследованием и повлечь за собой негативные последствия для земель данной категории. Ухудшение технического состояния береговой зоны водохранилищ приводит зачастую к крупномасштабным береговым деформациям <1>.

<1> Тарасов Н.М. О состоянии и мерах по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений. Материалы "круглого стола", организованного Комитетом по природным ресурсам и природопользованию Госдумы РФ, на тему "Закон Российской Федерации "О безопасности гидротехнических сооружений": организационно-экономические аспекты и формирование механизма правового обеспечения". (М., 2002).

Правовое регулирование гидротехнической и мелиоративной деятельности в Российской империи и затем в СССР не отличалось совершенством и фундаментальностью, страдало разобщенностью и эпизодичностью <1>.

<1> Боголюбов С.А. и др. Комментарий к Федеральному закону "О мелиорации земель". М.: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 1999. С. 3 - 8.

В дореволюционной России строительство гидротехнических сооружений и проведение мелиоративных работ в целом зависело от землевладельцев. Более века назад, 20 мая 1902 г., были приняты готовившиеся с 1857 г. "Правила об устройстве каналов и других водопроводных сооружений на чужих землях для осушительных, оросительных и обводнительных целей" <1>. Правила вошли отдельным законом в Устав сельского хозяйства, но быстро обнаружили свое

несовершенство. Корректировка данного закона, как и дискуссии о нем, продлились до 1917 г. Как отмечали земства, основным недостатком Правил была зависимость мелиоративных работ от частных землевладельцев. Закон не отвечал в полной мере на вопрос: как быть в случае несогласия хозяина ключевого для проведения канала участка? Ответ на этот вопрос был косвенным: предусматривалось создание особых смешанных губернских и уездных комиссий, на которые возлагалось обсуждение инициатив по мелиорации и условий принудительного отвода чужих земель и угодий. Однако отчуждение имущества у строптивного владельца удорожало работы, а их организаторы предпочитали воздерживаться от применения этого права. Поэтому осушение, орошение и обводнение зависели от близорукого эгоизма собственников. Поскольку нарезка хуторов происходила и по течению незарегулированных рек, при последующем планировании спрямления русла возражения хуторян становились серьезным препятствием. Еще одним препятствием для предреволюционной ирригации являлось наличие мельниц и мельничных прудов, возникших до 1863 г. К ним примыкали считавшиеся неудобьями земли, а демонтировать мешающие строящимся каналам подпорные сооружения или водоемы было практически невозможно. Не предусматривалось законом и создание товариществ землевладельцев для совместного производства гидротехнических работ. Кроме того, любой владелец мог требовать плату за проведение через его участок полезного для него же канала и вдобавок нередко уклонялся от платы за совместно совершаемые работы.

<1> Маслов Б.С. и др. Сто лет первому закону по мелиорации земель в России // Мелиорация и водное хозяйство. 2001. N 6. С. 10 - 12.

Названные Правила рельефно показывают защиту интересов крупных аграриев-землевладельцев. Вообще, интересы промышленности не были в должной мере отражены в дореволюционном праве. Как указывал видный советский ученый проф. Л.И. Дембо, правовая регламентация водного хозяйства не была согласованной и полной.

Затем, после революции, государство впало в другую крайность. В СССР мелиорация и возведение гидротехнических сооружений было своеобразной государственной политикой. В этих вопросах не раз проявлялся волюнтаризм: ГТС строили ради ГТС.

Как и до революции, на "мелиоративные темы" действовали подзаконные акты. В частности, это были совместные постановления партии и правительства, а также ведомственные решения и СНиПы Госстроя. Нельзя не отметить, что многие из них предусматривали вполне обоснованные требования о лесоочистке и лесосводке в зонах затопления водохранилищ <1>, а также нравоучительно осуждали как порочную практику отвода без достаточных оснований ценных пахотных и других сельскохозяйственных угодий, особенно орошаемых, осушенных и пойменных земель под несельскохозяйственные нужды <2>.

<1> Постановление Совмина СССР от 2 февраля 1976 г. N 76 "Об утверждении Положения о порядке проведения мероприятий по подготовке зон затопления водохранилищ в связи со строительством гидроэлектростанций и водохранилищ".

<2> Постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 16 июля 1966 г. N 465 "О широком развитии мелиорации земель для получения высоких и устойчивых урожаев зерновых и других сельскохозяйственных культур".

Российское государство находилось в различных природно-климатических и почвенных зонах, что обусловило многообразие видов мелиорации. В одних областях господствовало осушение, а в других - обводнение и орошение. При этом значительная часть Российского государства всегда была в зоне рискованного земледелия. Объективно эти обстоятельства подталкивали к принятию единого закона, который учитывал бы отечественный и зарубежный опыт. Распад СССР и рыночные реформы потребовали принятия двух важнейших Федеральных законов: от 10 января 1996 г. N 4-ФЗ "О мелиорации земель"; от 21 июля 1997 г. N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений". За этим последовала корректировка действующего на тот момент законодательства.

Закон "О мелиорации земель" определяет и применяет такие понятия, как мелиорация земель, мелиоративные мероприятия, мелиорируемые земли, мелиорированные земли, мелиоративные системы (ст. 2 "Основные понятия"). Мелиорация (от лат. "улучшение") земель - коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, культурных, химических, противозерозионных, агро-мелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий. Сами мелиоративные системы - комплексы взаимосвязанных гидротехнических и других сооружений и устройств (каналы, коллекторы, трубопроводы, водохранилища, плотины, дамбы, насосные станции, водозаборы, другие сооружения и устройства на мелиорированных землях), обеспечивающие создание оптимального водного, воздушного, теплового и питательных режимов почв на мелиорированных землях. Мелиорированные земли - это земли, где уже проведены

мелиоративные мероприятия; мелиорируемые земли - это земли, недостаточное плодородие которых улучшается с помощью осуществления мелиоративных мероприятий.

Согласно ст. ст. 11 - 16 Закона "О мелиорации земель" мелиоративные системы и отдельно расположенные ГТС могут находиться буквально во всех формах собственности: государственной (Федерации и ее субъектов); муниципальной; частной. При этом частная собственность физических и юридических лиц возможна на мелиоративные системы общего и индивидуального пользования. Предусматривается также и общая собственность двух или нескольких лиц на мелиоративные системы. Из статьи 2 Закона мы знаем, что государственными мелиоративными системами являются те из них, которые, находясь в государственной собственности, обеспечивают межрегиональное и (или) межхозяйственное водораспределение и противопаводковую защиту. К государственным относятся также противозерозионные и пастбищезащитные лесные насаждения государственного значения. Однако, чтобы распределить ГТС между эффективными собственниками, декларативных положений о формах собственности недостаточно. В статьях Закона нет конкретного порядка распределения мелиоративных сооружений и отдельных ГТС между собственниками. Поскольку земли под ними выступают в виде принадлежности, то представляется не совсем ясной и их судьба.

В связи с аграрной реформой исключается широко бытовавшая в прошлом практика навязывания землепользователям различных мелиоративных мероприятий. Они могут сами проводить оросительные и осушительные работы, строить пруды и иные водоемы. Но возможности обладателей земельных титулов трудно назвать широкими, так как их права ограничены определенными требованиями закона. Согласно ст. 32 Закона "О мелиорации", выдвинуто главное экологическое требование к проведению мелиоративных мероприятий - они не должны приводить к ухудшению состояния окружающей среды и должны подчиняться требованиям земельного, водного, лесного, фаунистического, горного и природоохранного законодательства. Таким образом, возникает вполне резонный вопрос: что делать с улучшениями, оказавшимися на деле ухудшениями? Не пора ли демонтировать многие вредные сооружения?

Согласно ст. 3 Закона "О мелиорации земель", предусмотрено приоритетное действие международных договоров, норм и общепризнанных принципов в сфере улучшения земель. Однако Закон не уделяет внимания непосредственно трансграничным мелиоративным системам, которым могут быть посвящены межправительственные соглашения и даже межгосударственные договоры. По свидетельству специалистов, некоторые мелиоративные системы России имеют межгосударственное значение, но возникли в рамках строительства Единой водохозяйственной системы (ЕВХС) СССР. Так, Палласовская оросительно-обводнительная система (Волгоградская область) передает часть воды, которой она располагает, аналогичной Джаныбекской системе (Западно-Казахстанская область). Обе эти системы управляются разными организациями, находящимися в собственности двух разных государств. Технологическая взаимосвязь и правоотношения между ними основаны на выработанных в советские времена проектных решениях <1>. Нам представляется, что в условиях СНГ такие давнишние решения желательно подтвердить или, при необходимости, изменить.

<1> Боголюбов С.А. и др. Комментарий к Федеральному закону "О мелиорации земель". М.: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 1999. С. 39.

В Законе "О безопасности гидротехнических сооружений" определяется понятие ГТС (ст. 3 "Основные понятия"). Под ними подразумеваются "плотины, здания гидроэлектростанций, водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, судоподъемники; сооружения, предназначенные для защиты от наводнений и разрушений берегов водохранилищ, берегов и дна русел рек; сооружения (дамбы), ограждающие хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций; устройств от размыва на каналах, а также другие сооружения, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения вредного воздействия вод и жидких отходов". Однако данное неполное перечисление соответствующих объектов не дает классификаций ГТС по их назначению и вытекающему из него правовому режиму. Ведь они многообразны по степени воздействия на водную среду и хозяйственному значению. Закон не обозначил различий между сооружениями, обслуживающими одного, или нескольких, или даже множество пользователей. Помимо всего прочего, каналы получают двойной статус: они являются водными объектами (согласно Водному кодексу), но еще и ГТС, согласно рассматриваемому Закону. Таким образом, круг водных и водохозяйственных объектов (гидротехнических сооружений) частично совпадает. Если же последовательно учитывать искусственный характер водных объектов, то имеет смысл считать гидротехническими сооружениями еще и водохранилища, пруды, копани. Нам представляется желательным классифицировать ГТС следующим образом: защищающие близлежащие площади от вредного воздействия вод (дамбы); защищающие сам водный объект (противоразмывные устройства на каналах); помогающие использовать воды (насосные станции); наполняющие и

опорожняющие водоемы (плотины и др.); способствующие передвижению транспорта (судоподъемники, шлюзы); сооружения многостороннего (комплексного) назначения.

Подкрепленный соответствующей правовой базой, Закон "О безопасности гидротехнических сооружений" содержит весьма жесткую регламентацию проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию и вывода из эксплуатации, самой эксплуатации, реконструкции, капитального ремонта, восстановления и консервации ГТС. Ключевой институт Закона - декларация о безопасности. Этот документ представляется собственником или эксплуатирующей организацией в надзорный орган. Утверждение этой декларации надзорным органом позволяет занести ГТС в специальный регистр. Только после подобной регистрации и финансового обеспечения ответственности собственников или эксплуатирующих организаций за последствия аварий выдается лицензия на эксплуатацию ГТС. В случае несогласия хозяйствующих субъектов с предписаниями органов надзора проводится платная государственная экспертиза, дающая возможность государственным надзорным органам утвердить или не утвердить декларацию, принимать иные эксплуатационные решения.

К сожалению, в настоящее время по причине как внутреннего несовершенства, так и правового нигилизма применение названного Закона весьма затруднено. Здесь сказывается отсутствие необходимых правоустанавливающих документов (из-за этого, например, в Томской области из 13 ГТС ни одно не зарегистрировано), а также нечеткости критериев ГТС, подлежащих декларированию. Государственный учет объектов водного хозяйства надлежащим образом не ведется. Нет достоверных и полных сведений о количестве, технических характеристиках, месте размещения и ведомственной принадлежности ГТС. Инвентаризация ГТС проводится некачественно, что распространяется и на сопряженные с ними земли. В Ярославской и Новосибирской областях регистр ГТС вообще не ведется, во многих других субъектах Федерации (Алтайский край, Ростовская, Брянская, Воронежская, Тюменская области) <1> есть большое количество неучтенных объектов, местами они составляют до 50% общей массы ГТС региона.

<1> См.: материалы "круглого стола" на тему: "Закон Российской Федерации "О безопасности гидротехнических сооружений".

Закон недостаточно обозначает разницу в правовом статусе собственников, ибо таковыми могут быть как Российская Федерация, так и ее субъекты, муниципальные образования, юридические и физические лица. Как и в мелиоративном законе, не предусматривается и правовой механизм разделения ГТС по признаку собственности. О муниципальной собственности на ГТС лишь упоминается, роль муниципалитетов подробно не рассмотрена. В результате недостаточного внимания законодателя к этой проблеме произошло уже упомянутое выше крайне неудачное распределение ГТС между собственниками, приведшее к чрезмерной децентрализации фонда ГТС. Напротив, некоторые объекты не имеют федерального значения, но находятся в собственности Федерации.

На практике распределение фонда ГТС между собственниками приводило к сомнительной с юридической точки зрения приватизации ГТС, находящихся в составе портового имущества (например, портовые пирсы). В других случаях имеет место также небезупречная с юридической точки зрения аренда причальных сооружений частными фирмами. При этом арендаторы не выполняют свои обязательства по ремонту арендованного имущества, и высокая степень износа портовых сооружений сохраняется <1>.

<1> Ничепорук В. Вершки и корешки // Российская газета. 2004. N 105. С. 4.

Превращение бассейнов крупнейших рек в цепь водохранилищ привело к нарушению целостности бассейновых экосистем, размыву берегов и русел, переформированию речных и озерных долин. Но негативные последствия проявляются и в других формах: заиливание почвы, временное затопление прежних сухих земель, подъем или падение грунтовых вод, изменение ледовой обстановки, смена флоры и фауны. Многие вредные последствия должны учитываться в проектах строительства ГТС и водохранилищ. В разрабатываемые проекты целесообразно включать имущественные и денежные компенсации землепользователям, но если из-за них стоимость проекта будет выше, чем выгода от его реализации, а негативные последствия будут слишком внушительны, чтобы их назвали побочными, то предложение о строительстве ГТС и образовании водоема при нем будет справедливо отклонено. В основном проекты строительства предусматривали перемену земельных и водных прав причастных лиц лишь явочным порядком, не заботясь о надлежащем оформлении. Это объясняется отсутствием должных требований водного законодательства, а также законодательства о капитальном строительстве.

Российское право в основном ограничивалось регулированием вопросов гидротехнического преобразования долин рек и озер, а довольно острая проблема излишней зарегулированности гидрографической сети нашей страны оставалась практически без внимания. Она обойдена

вниманием и двух рассматриваемых Законов. Подобная односторонность представляется анахронизмом и мешает нормализации состояния поверхностных и полуморских вод и связанных с ними земель водного фонда.

В бывшем СССР функционировала единая система водного хозяйства - ЕВХС. Теперь она поделена между странами СНГ и Балтии. В настоящее время Российская государственная граница проходит по 1000 трансграничных водных объектов, включая и искусственные. Многие из них только недавно стали трансграничными. Гидротехническое и мелиоративное использование этих водоемов и водотоков, влекущее за собой и антропогенное воздействие на подстилающие земли, совершенно не рассматривается в этих двух Законах. По свидетельству специалистов, некоторые мелиоративные системы России имеют межгосударственное значение <1>. Нам представляется, что в условиях СНГ необходимо интенсивное водохозяйственное сотрудничество между членами Содружества вне зависимости от политических спекуляций.

<1> Боголюбов С.А. и др. Комментарий к Федеральному закону "О мелиорации земель". М.: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 1999. С. 39.

Транспорт и лесосплав

В краткой по объему ст. 47 ВК РФ 2006 г. содержатся отсылочные нормы на транспортное законодательство. Речь, прежде всего, идет о Кодексе внутреннего водного транспорта РФ 2001 г. и о Кодексе торгового мореплавания РФ 1999 г. (КТМ).

Несмотря на незначительный удельный вес в общем грузообороте, относительно дешевый водный транспорт играет видную роль в народном хозяйстве России, особенно в экономике отдаленных регионов, где сеть дорог еще не развита. Вместе с тем водный транспорт - один из наиболее существенных водопользователей и при этом загрязнитель вод. Например, за счет утечек либо аварийных разливов нефти и нефтепродуктов, ветрового сноса пылевидных грузов с барж-площадок, добычи и перегрузки минерально-строительных материалов, слива сконденсированных вод происходит загрязнение судоходных рек, водохранилищ и озер. Кроме того, на речных судах накапливается производственный и бытовой мусор, образуются значительные объемы хозяйственно-бытовых и фекальных вод.

Однако вредность водного транспорта нельзя утрировать. За рубежом внутренний водный транспорт по причине своей дешевизны и экологичности вновь становится очень популярным. Более того, на него переключают грузопотоки с автодорог. Созданы специальные программы "Наяды", "Марко Поло" <1>.

<1> Зыкова Т. На реке штормит // Российская газета. 2006. N 261.

В России предусматривается комплексная система поддержания в надлежащем состоянии, использования и охраны водных объектов судоходного назначения. Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1996 г. N 464 была утверждена Федеральная целевая программа "Внутренние водные пути России" на 1996 - 2000 годы, целями которой являлись сохранение и модернизация сети внутренних водных путей, повышение надежности эксплуатации гидротехнических сооружений и безопасности судоходства. В результате реализации комплекса мер единая глубоководная система, доставшаяся в наследство от СССР, была в известной мере восстановлена.

Увеличение парка воздушных судов (легких самолетов, вертолетов, тяжелых дельтапланов и др.), принадлежащих частным лицам, учащение аварий с ними обуславливают наведение порядка в использовании водных объектов для взлета и посадки воздушных судов. В статье 47 нового ВК РФ Правительству России как раз дана такая возможность.

Согласно ст. 48 ВК РФ 2006 г. организации, осуществляющие лесосплав, обязаны регулярно проводить очистку водных объектов от затонувшей древесины. Весьма неблагоприятное воздействие на состояние водных объектов оказывает лесосплав, получивший особо широкое распространение на реках, где судоходство лимитируется габаритами водных путей. Под влиянием лесосплава, прежде всего молевого, нарушается естественное состояние русел, происходит засорение и порой даже отравление водотоков и водоемов затопленной древесиной, разрушаются нерестовые участки, образуются заторы, препятствующие передвижению рыб и способствующие заилению русел и нерестилищ. Поэтому сплав леса без судовой тяги на судоходных путях и молевой сплав леса на водных объектах воспрещены.

Значение концессий в водном хозяйстве

Некоторые стороны водных правоотношений можно оценивать как концессионные. Соответственно, важным аспектом управления водным хозяйством стало привлечение частных

инвестиций на основе концессий. Концессионное водопользование интенсивно развивалось за рубежом еще с конца XIX - начала XX вв. Так, например, в США, Швейцарии, Норвегии, Италии при гидротехническом и гидроэнергетическом строительстве сложился концессионный порядок водопользования <1>.

<1> Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л.: Изд-во ЛГУ, 1948. С. 19 - 33; Сосна С.А. Концессионное соглашение: теория и практика. М., 2002; Дроздов И. К правовой природе концессионного соглашения // Хозяйство и право. 2006. N 6. С. 48 - 57.

В Федеральном законе от 21 июля 2005 г. N 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" предусматривается институт концессионных соглашений, существенно отличающийся как от коммерческой концессии, так и от собственно концессии природных ресурсов (соглашения о разделе продукции) <1>. По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать, а также эксплуатировать определенное этим соглашением недвижимое имущество (объект концессионного соглашения), а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности. При этом право собственности на существующий или будущий объект концессионного соглашения остается за концедентом, которым могут быть Российская Федерация, субъекты Российской Федерации или муниципальные образования. Правовая конструкция концессионных соглашений позволяет частному инвестору существенно сокращать свои затраты за счет того, что государство примет на себя часть расходов на строительство, реконструкцию и даже использование того или иного объекта недвижимости, который позволяет эксплуатировать природные ресурсы. Таким образом, закладывается основа для того, чтобы государство и частный бизнес совместными усилиями налаживали экономическую инфраструктуру страны (прежде всего транспортную и энергетическую). На видеоконференции по вопросам реализации приоритетных национальных проектов 8 июня 2006 г. Президент России В.В. Путин отметил, что Закон "О концессионных соглашениях" был принят для решения проблемы развития инфраструктуры <2>.

<1> СЗ РФ. 2005. N 30 (ч. 2). Ст. 3126.

<2> Стенографический отчет о видеоконференции Президента России В.В. Путина по вопросам реализации приоритетных национальных проектов // Российская газета. 2006. N 124 П (спецвыпуск).

Согласно ст. 4 названного Закона к числу объектов концессионных соглашений относятся гидротехнические сооружения, объекты производства, передачи и распределения электрической и тепловой энергии, системы водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, элементы водного транспорта (суда, порты, пристани, причалы).

Для российского водного хозяйства особенно важно, что концессионные соглашения позволяют частному инвестору на выгодных условиях реконструировать старые и нередко изношенные ГТС, прорыв которых может обернуться для страны стихийными бедствиями. Однако для строительства и реконструкции ГТС необходимо предоставить в пользование концессионера и водный объект либо его часть (заводь, затон, рукав, гавань), задействованные деятельностью концессионера.

В настоящее время концессионные соглашения позволяют модернизировать системы водоснабжения и обеспечить население водой. В связи с этим показателен пример г. Ростова. В этом городе 140 лет назад три купца на основе концессии создали систему водоснабжения. Теперь, благодаря частным инвестициям на сумму 40 млн. долл. США, бюджетным деньгам и средствам водоканала, сообща удалось решить проблему водоснабжения на долгие годы <1>.

<1> Там же.

Кроме того, концессия может послужить на благо водного транспорта и обслуживающей его инфраструктуры. В России протяженность внутренних водных путей составляет 100 тыс. км, они оборудованы 700 ГТС, в том числе 110 судоходными шлюзами. Однако по причине обмеления или ненаполнения водохранилищ до проектной отметки уникальные транспортные коридоры (Волго-Донской канал, Волго-Балтийский канал), гидроузлы на Волге стремительно теряют свою пропускную способность и нуждаются в комплексной реконструкции, в дноуглубительных работах. Основной камень преткновения - недофинансирование. На содержание водных путей с их ГТС и шлюзами из бюджета выделялось не более 60% необходимых средств. Вот почему сейчас требуются независимые от состояния бюджетной системы источники - частные инвестиции концессионеров <1>.

<1> Зыкова Т. Указ. статья.

Данные инициативы будут особенно актуальными в связи с тем, что с 2007 г. планируется поэтапное открытие внутренних водных путей для чужого флота, которые по своему состоянию должны быть безопасны и обустроены под технические характеристики иностранных судов.

Использование водных объектов для целей рыбного и охотничьего хозяйства

Ранее, по ВК РФ 1995 г., законодатель устанавливал приоритет рыбохозяйственного использования тех водных объектов, которые имеют важное значение для сохранения, воспроизводства и добычи рыбных ресурсов. Поэтому все иные виды использования водных объектов или их участков (за исключением питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения) ограничивались. Однако в ВК РФ 2006 г. данный приоритет не заложен, что может вызвать критические замечания. В результате рыбохозяйственное использование водных объектов не будет в должной мере защищено.

Согласно ст. 51 ВК РФ 2006 г., для целей рыболовства используются водные объекты рыбохозяйственного значения. В свою очередь, нормы ВК РФ 2006 г. детализируются в Законе от 20 декабря 2004 г. N 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" <1>. В Федеральном законе не обойдено вниманием сохранение водных биоресурсов и среды их обитания, т.е. самих водных объектов (гл. 6). Положения ВК РФ 2006 г. корреспондируют к аналогичным положениям ст. 50 Закона "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов". При проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию хозяйственных объектов (в том числе и ГТС), а также при внедрении новых технологических процессов должно учитываться их влияние на состояние водных биоресурсов и их среду обитания. Именно поэтому все эти мероприятия должны согласовываться с федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства.

<1> СЗ РФ. 2004. N 52 (ч. 1). Ст. 5270.

Названный Закон подробно учитывает специфику рыбохозяйственного использования водных объектов. В нем предусмотрены классификация водных объектов рыбохозяйственного значения (ст. 17), требования к водному режиму и качеству воды (ст. 47), установление рыбоохранных зон вокруг акватории водных объектов (ст. 48) и рыбохозяйственных заповедных зон на водных объектах (ст. 49). Предусматривается также рыбохозяйственная мелиорация водных объектов (ст. 44).

В новом ВК РФ имеется ссылка на законодательство о животном мире. Прежде всего, имеется в виду Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. N 52 "О животном мире" <1>. В названном Законе содержится ряд требований по охране среды обитания диких водоплавающих и околоводных птиц, ценных пушных зверей, отнесенных к объектам охоты <2>.

<1> СЗ РФ. 1995. N 17. Ст. 1462.

<2> См. подроб.: Комментарий к Закону о животном мире / Под ред. С.А. Боголюбова. М.: Юстицинформ, 2002.

В настоящее время поступили предложения урегулировать отношения в области охотничьего хозяйства специальным федеральным законом об охоте. Данный закон готовится не один год, но на эту тему есть и региональные акты. В качестве примера можно привести Закон Московской области от 12 июля 2000 г. N 43/2000-ОЗ "Об охоте и охотничьем хозяйстве в Московской области" <1>. В нем дано определение охотничьих угодий как среды обитания охотничьих животных, в которую входят и водные объекты (ст. ст. 1 и 7). Кроме того, в Законе содержатся положения по обеспечению, сохранению и улучшению качества охотничьих угодий (ст. ст. 13 - 15).

<1> Подмосковные известия. 2000. 3 августа.

§ 3. Правовая охрана городских и пригородных вод

Постановка вопроса

Российские города практически всегда создавались на берегах или вблизи удобных для человека водных объектов. Они выполняют хозяйственную, рекреационную, природоохранную, противопожарную функции. Система водных объектов служит хорошей основой для водных путей,

образования зеленых зон города и пригорода, садово-паркового комплекса, лесопаркового защитного пояса.

В Водном кодексе РФ 2006 г. (как и в ВК РФ 1995 г.) утверждена государственная собственность на все водные объекты, кроме прудов и обводненных карьеров. При этом даже относительно небольшие по длине реки (Москва, Нева) находятся в федеральной собственности, так как они омывают не один субъект Федерации (города федерального значения и примыкающие к ним области). Однако в нормальном состоянии подобных рек не в меньшей степени заинтересованы и субъекты Федерации (в частности, города федерального значения), и муниципальные образования.

У многих российских водотоков и водоемов нет бережливого хозяина, так как до полноценной охраны у формальных собственников не доходят руки. Городские органы ограничиваются в основном лишь очисткой реки от нефтяных пятен и некоторыми другими работами. Поэтому городские и пригородные водные объекты зачастую практически бесхозны и находятся в плачевном состоянии.

Несовершенна и информационная база для управления в области охраны и использования водных объектов - государственный водный кадастр, который теперь переименован в реестр. Водный кадастр велся в СССР еще с 30-х гг., его данные неоднократно обновлялись. Но до сих пор в России не удалось достичь необходимого уровня государственного водного кадастра, который остается неполным. Даже в черте крупных городов-мегаполисов малые водотоки и водоемы не нашли должного отражения в водном кадастре. Примером может служить Санкт-Петербург, где подобные водные объекты преобладают, но вопрос об их инвентаризации еще не решен <1>.

<1> Вуглинский В.С. и др. Опыт составления кадастров водных объектов мегаполиса (на примере г. Санкт-Петербурга) // Всероссийский конгресс работников водного хозяйства: Тезисы докладов. М., 2003. С. 103, 104.

Состояние водных объектов Москвы и Подмосковья

Убедительной иллюстрацией деградации водных экосистем является положение дел в Москве и Подмосковье. В Москве вначале были взяты в трубы мелкие водотоки, затем началось загрязнение оставшихся. В результате на дне Москвы-реки скопились отложения ядовитых веществ (тяжелых металлов, газов и т.п.). Кроме того, необоснованная застройка пойм и нижних террас рек привела к нарушению фильтрационной функции береговых полос, а следовательно, к накоплению в воде взвешенных частиц. На территории столицы наблюдаются оползневые, карстовые, эрозионные процессы, подтопление грунтовыми водами городских земель, что грозит обрушением отдельных жилых домов и даже кварталов.

Бассейн реки Москвы, охватывающий столицу и ее пригородную зону, принадлежит к числу загрязненных. В российской столице около 140 рек и ручьев, 300 (по другим подсчетам - 400) прудов, всего четыре озера (в Косино), у рек и в лесных массивах встречаются болота. В Подмосковье более 300 рек, 350 озер, 73 водохранилища. Множественному антропогенному преобразованию подвергались не только естественные водные объекты (спрямление Москвы-реки, взятие речек в трубы), но и уже рукотворные водоемы. В нашей столице были засыпаны свыше 100 небольших водоемов, более 700 прудов, десятки стариц и болот <1>. Пережившая неоднократную антропогенную трансформацию, "искалеченная" гидрографическая сеть Москвы и Подмосковья не справляется с высокими антропогенными нагрузками, и хроническое нарушение процессов саморегулирования приводит к биохимическому стрессу. Поскольку московский мегаполис снабжается водой за счет волжского и москворецкого зарегулированного стока, помимо загрязнения и засорения большую опасность представляет собой истощение водных ресурсов Центральной России.

<1> Данные по количеству водных объектов приведены из энциклопедии "Москва" под ред. С.О. Шмидта // Большая Российская энциклопедия. М., 1997. С. 14 - 17, 507 - 509.

Многое из того, что не вмещается в экологическую нишу столицы, "перетекает" в Московскую область. Многое из того, что отнимается у природного комплекса столицы, отнимается и у Подмосковья. Поэтому Подмосковье - самый загруженный регион, а ахиллесовой пятой в нем является именно водная система, ведь для этой области характерны немногочисленные реки и озера, принадлежащие к числу средних и мелких. И без того уязвимые подмосковные водотоки и водоемы страдают от химизации сельского хозяйства, избыточной концентрации азота, фосфора, других элементов, а также от вызванной этим эвтрофикации (буйного цветения). Застравивание берегов, варварские вырубки, тотальное замусоривание подмосковных вод, скопление вредных веществ в низменностях и проникновение (занесение) мусора в глубь донных отложений и пойм

рек - обыденное явление. Многие из подмосковных водотоков и водоемов на фоне активного сведения лесов исчерпали возможности к самоочищению, половина рек Московской области относится к числу очень загрязненных <1>. В связи с этим экологическая общественность (природоохранный фонд "Верховье" и др.) совместно с муниципальными и региональными органами власти предпринимают мероприятия по очистке берегов водоемов, разрабатывают проекты особо охраняемых территорий в истоках и верховьях таких водных артерий, как Москва-река <2>.

<1> Порядин А.Ф. У природы нет границ // Экология и жизнь. 1999. N 3. С. 34 - 36; Информация об использовании вод и охране атмосферного воздуха в Московской области за 2002 г. М., 2003. С. 5.

<2> Русанов А.В. и др. Укрепление особо охраняемых территорий бассейна верховьев реки Москвы. Можайск, 2000. С. 6 - 11.

В самой столице проблемой охраны вод занимаются Правительство Москвы и Экологический консультативный совет при мэре. Согласно проекту экологической среднесрочной программы на 2003 - 2005 гг., планируется сократить сбросы на 5 тыс. т в год, увеличить долю очистки поверхностных стоков, создать возле всех малых рек водоохранные зоны. Экспериментальное восстановление 16 водоемов началось уже в 2003 г. <1>.

<1> Москва позеленеет // Российская газета. 2003. 20 января.

Зонирование в черте города

Согласно ст. ст. 83 - 86 ЗК РФ 2001 г., землями поселений признаются земли, используемые или предназначенные для застройки и развития городских и сельских поселений и отделенные их чертой от земель других категорий. В Земельном кодексе РФ 2001 г. (ст. 85) предусмотрена иная правовая структура городских земель. Все земли города подразделяются на отдельные территориальные зоны: жилую; общественно-деловую; производственную; инженерных и транспортных инфраструктур; рекреационную; сельскохозяйственного использования; специального назначения; военных объектов и иные. Согласно действующему ныне законодательству водопокрытые и водообслуживающие земли города не имеют своей специальной территориальной зоны. Они могут быть рассредоточены по различным территориальным зонам.

Однако в условиях высокой инвестиционной привлекательности указанных площадей, их большого градообразующего значения и в то же время неблагоприятного экологического состояния городских акваторий есть основания предложить еще одну территориальную зону - в черте города. Эту зону можно назвать "зоной водохозяйственного использования". Конечно, такие зоны невозможно выделить в любом городе. Зоны водохозяйственного использования особенно важны для крупнейших городов с обширными водными акваториями: Москвы, Санкт-Петербурга, некоторых других мегаполисов, имеющих крупные участки рек, озер, заливов и т.п. Статья 85 ЗК РФ не запрещает выделение "иных территориальных зон", помимо названных в данной статье. О выделении таких зон необходимо решение городской администрации. Именно она определяет, выделять ли самостоятельную территориальную зону водохозяйственного использования или ограничиться выделением особо охраняемых акваторий и земельных участков при них. Как и все остальные зоны, зона водохозяйственного использования должна иметь свой регламент и обеспечивать экологически грамотную хозяйственную эксплуатацию этих уязвимых объектов. Примечательно, что по такому пути пошли некоторые регионы. Согласно Правилам землепользования и застройки в городе Хабаровске (утв. решением Хабаровской городской Думы от 21 мая 2002 г. N 211) дифференцируется зона водных объектов. Она понимается как зона земель, занятых водными объектами, и включает в себя акватории реки Амур и малых рек. Все виды использования названных земель требуют специального согласования с бассейновыми и другими территориальными органами управления использованием и охраны водного фонда.

В то же время в черте российской столицы, помимо земель собственно поселений, имеются земли особо охраняемых природных территорий. Всего насчитывается 111 московских особо охраняемых природных территорий, расположенных на площади 7300 га <1>. Город Москва имеет 19 малых рек, долины которых включены в особо охраняемые природные территории. Это реки Сетунь, Химки, Чермянка, Раменка, Серебрянка (Измайловка), Ичка, Битца, Сходня и др. Совмещенные с прудами, родниками, лугами, болотами, они являются неотъемлемой частью лесных массивов и зеленых зон. "Легкие Москвы" (Лосиный остров) имеют в своем составе исток Яузы, течение ее притоков, систему прудов, а также Верхне-Яузскую систему болот <2>. Последняя имеет площадь около 1 тыс. га и является излюбленным прибежищем для птиц и рыб. В этом смысле столичные особо охраняемые природные территории в известной мере исполняют

функции земель водного фонда, а также земель лесного фонда, не являясь формально таковыми. Поскольку ряд водотоков тянется дальше в Подмоскowie или выходит из него, то упомянутые особые городские земли могут граничить или быть в непосредственной близости с пригородными землями водного фонда.

<1> См.: Энциклопедия "Москва". Большая Российская энциклопедия. М., 1997. С. 601.

<2> См. подроб.: Национальные парки России / Под ред. И.В. Чубаковой. Центр охраны дикой природы, 1996. С. 12 - 14.

Водные объекты в пригородных зонах

Водное законодательство не предусматривает специфических черт правового режима водных объектов и их водоохранных зон в границах пригорода. Однако некоторые особенности природопользования устанавливаются в законодательстве о земле и капитальном строительстве.

Пригородные и зеленые зоны имеют для крупных городов большое экологическое значение. Названные зоны должны быть зафиксированы в генпланах городов и комплексных схемах городского планирования.

Законодатель считает пригородные зоны продолжением социальной, природной и хозяйственной территории города. Их главная особенность заключается в том, что градостроительная деятельность и прочее использование территории пригородной зоны осуществляются с учетом интересов населения города. Пригородные зоны используются для сельского хозяйства, рекреации и т.д. Они резерв для развития города. В то же время сами земли пригородных зон принадлежат к разным категориям земель, в том числе и к землям водного фонда.

Входящие в пригородные зоны зеленые зоны, а вернее, подзоны выполняют санитарные, санитарно-гигиенические и рекреационные функции, в них запрещена хозяйственная деятельность, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду. Зеленые зоны являются, в сущности, природным буфером столицы. Российское право знает еще и лесопарковый защитный пояс (ЛПЗП). Вокруг Москвы он был установлен в 1930 г., а затем расширен - в 1960-х годах. Он призван сберечь и очищать водные ресурсы естественных и искусственных водотоков и водоемов, хотя тогда еще не было самой категории земель водного фонда.

К сожалению, следует признать, что указанные охранительные режимы зачастую не соблюдаются. Необоснованное промышленное освоение земель, их застройка, вырубка лесов и зеленых насаждений нарушают позитивное воздействие зеленого пояса на среду мегаполисов. Леса вокруг Москвы с 90-х гг. XX в. сокращаются, как шагреновая кожа. Это обусловлено как коттеджным бумом, так и разрастанием в первые годы XXI в. подмосковных городов. Между тем сокращение лесистости зеленых зон вызывает нарушение механизмов самоочищения в пригородных реках, озерах, водохранилищах, каналах. Из-за выгодной торговли лесными участками под застройку в ближнем Подмоскowie лесистость упала до 30% (и это при наличии парковых и зеленых зон), а в дальнем Подмоскowie достигает 45%. Отвод под строительство и иные хозяйственные нужды прибрежных земель реки Москвы, канала Москва - Волга, озера Сенеж, Истринского, Клязьминского и Учинского водохранилищ привел к угнетению, а в некоторых случаях к гибели ценных природных комплексов Подмоскovia <1>. Защитные пояса и зоны вокруг столицы являются предметом спора между Москвой и областью. Было предложено компромиссное решение: передать зеленую зону и защитный пояс в ведение федерального органа - МПР России.

<1> См.: Экология и жизнь. 1999. N 1(9). С. 54 - 57.

Таким образом, пригородные водные объекты не обрели в установленных еще в советское время зонах и полосах должной защиты. Но современное законодательство подтверждает "пригородные" правовые режимы. Согласно Постановлению Правительства Московской области от 27 декабря 1995 г. N 44 "О градостроительном регулировании организации территории центральной части Московской области" <1>, создана зона особого правового режима использования и градостроительного регулирования. В эту специальную зону входят и земли водного фонда.

<1> Регулирование земельных отношений на территории Московской области: Сб. норм. актов. М., 1996. С. 292 и далее.

Важное значение имеет и Закон Московской области от 29 июля 2003 г. N 100/2003-ОЗ "О пригородных зеленых зонах городов Московской области". Небольшой по объему, Закон тем не менее содержит достаточно подробные правовые нормы, ограничивающие хозяйственную

деятельность на данной местности, устанавливает конкретные запреты для лесопарковой и лесохозяйственной частей пригородной зеленой зоны. В обеих частях запрещаются размещение любых видов отходов, включая отходы потребления, предоставление земельных участков для садоводства, огородничества, дачного строительства, охота. Кроме того, в лесопарковой части дополнительно запрещаются рубки главного пользования, разработка месторождений полезных ископаемых, добыча торфа, мойка машин. Следует отметить, что указанные запреты прямо или косвенно влияют на состояние водной среды. При этом сама пригородная зеленая зона находится в составе лесного фонда и, исходя из Закона, не сопряжена прямо с землями водного фонда. Однако природоохранный режим названной зоны позитивно сказывается и на состоянии водных объектов, которые могут находиться как в черте самой зоны, так и рядом с ней.

Далеко не все подмосковные водные объекты находятся на землях водного фонда и имеют соблюдаемый физическими и юридическими лицами режим водоохраных зон. По земельным балансам последних лет, большинство (21 из 39) районов Московской области вообще не имеют категории земель водного фонда. Таков, например, Щелковский район. Но расположенные в нем Медвежьи озера принадлежат к числу единственных уцелевших в ближнем Подмоскovie нетронутых водоемов. Система этих озер находится в истоке реки Пехорки (приток Москвы) и имеет большое рыбохозяйственное и рекреационное значение. Однако прямо в водоохранной зоне строят, вопреки протестам общественности, рынок <1>. В нарушение действующего земельного законодательства на практике земли русел и пойм рек (Клязьмы, Учи и др.) не учитываются по данным государственного земельного кадастра как земли водного фонда, а относятся к другим категориям земель (госзапаса, сельхозназначения, поселений и т.д.). Этому способствует то обстоятельство, что подмосковные водоохранные и санитарные зоны, прибрежные защитные полосы не выделяются в натуре.

<1> Воронцов С. Медвежьи услуги Медвежьему озеру // Экология и жизнь. 2002. N 5. С. 59.

Водные объекты и рост площади мегаполисов

В настоящее время наблюдается тенденция разрастания мегаполисов, что несет в себе угрозу уничтожения природных комплексов молодых районов. Однако перенос городской черты не должен прекращать режим водоохраных и санитарных зон, так как он важен и для города. При соблюдении взвешенного подхода к проблеме изменения территории населенного пункта мы считаем обоснованным включение в состав земель города наиболее нужных для него акваторий и, следовательно, установление ответственности городских властей за них. К числу таких водотоков и водоемов следует причислять водные объекты:

- 1) питающиеся за счет собственно городских вод, т.е. пополняемые городской водной сетью;
- 2) окруженные городской застройкой, т.е. когда на берега водных объектов выходят городские кварталы;
- 3) водные акватории, подпадающие под застройку в связи с возникновением гидронамывных районов города.

При значительной роли водоема или водотока в жизни крупного города целесообразно речные плесы, некоторые морские и озерные губы передавать в ведение города. В частности, это справедливо относительно Невской губы, омывающей северную столицу, а также Петрозаводской губы, омывающей Петрозаводск. При проектировке городской черты следует также учитывать заинтересованность мегаполиса в соответствующих водных ресурсах, но это не означает включение в их состав всех питающих крупные города акваторий.

Нам нужны "зелено-голубые планы"

Экологическое оздоровление крупных городов требует высвобождения заключенных в трубы водотоков, окультуривания отработанных карьеров, воссоздания зеленых зон. В российских условиях следует не допускать застройку берегов водных объектов, что позволяет создать коридоры проветривания. Целесообразно формирование целой сети территорий и акваторий, благоприятных не только для рекреации, рыболовства, спорта, но и для городской среды. Подобная сеть экологически значимых территорий должна широко охватывать как город, так и пригородную зону. В качестве примеров можно привести два старых европейских города - Страсбург (Франция) и Цюрих (Швейцария). В Страсбурге разработан и реализуется далеко идущий "зелено-голубой план". Вдоль каналов и рек тянутся зеленые клинья и предместья-сады, являющиеся природными парками, а речные поймы и луга получили статус природных резерватов. Долгое время Цюрих был гигантской стройплощадкой, где сводили на нет зеленые и сельскохозяйственные зоны, естественные водотоки. Затем в рекреационных и экологических целях около 50% ранее помещенных в трубы водных объектов освобождались, а зоны отдыха связывались через реабилитированные реки с сохранившимися на горных склонах лесными

массивами. Примечательно, что зеленые зоны и отчасти водные акватории находятся в ведении единого органа - Управления садов и ландшафтов <1>.

<1> Зарубежный опыт дан по материалам реферат. журналов ВИНТИ "Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов". 2001. N 10. С. 70; 2001. N 11. С. 75.

Таким образом, "зелено-голубые планы" предусматривают комплекс мероприятий по восстановлению городских и пригородных ландшафтов. Как представляется, "зелено-голубые планы" актуальны и для России.

Власти Москвы решили продолжить превращение северо-востока столицы в один большой гидропарк. Сразу дюжина территорий, лежащих по берегам Яузы, Лихоборки, Чермянки и речушки Ички, будет приспособлена для отдыха, развлечений и спортивных занятий горожан.

Как сообщили в мэрии Москвы, начать облагораживание 12 прибрежных зон намечено с очистки самих рек. Попутно подлежащие реконструкции участки предполагается освободить от размещенных здесь гаражей и автостоянок. Взамен автомобильных ночлежек решено построить современные многоярусные гаражи, но вне природоохранных зон. А непосредственно у воды станут возводить только культурно-досуговые и спортивно-развлекательные комплексы, небольшие торговые центры, кафе и рестораны.

Работы по благоустройству речных территорий одновременно начнутся в Бибиреве, Северном Медведкове, Свиблове, а также в Лосиноостровском, Ярославском и Бабушкинском районах. По планам, основная масса пойменных земель СВАО преобразится уже к 2010 г. <1>.

<1> Экологическая газета. 2005. N 5(148).

Вопросы для повторения

В чем заключаются различия правовых режимов территориального моря и внутренних морских вод?

Каковы правовые проблемы сооружения и функционирования искусственных водных объектов (каналов, водохранилищ, прудов)?

Каким образом юридически обеспечивается приоритет использования водных объектов в целях питьевого водоснабжения?

Кто может быть собственником гидротехнических сооружений?

Какую роль могут сыграть концессионные соглашения для некоторых видов водопользования?

Каковы организационно-правовые меры защиты городских и пригородных водных объектов от негативного воздействия?

Глава III. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

§ 1. Понятие юридической ответственности и основания ее применения

Юридическая ответственность всякого субъекта прав и обязанностей не может наступать произвольно, так как условия ее применения строго определены законом.

Вопрос об ответственности может возникать на основании того, что тот или иной участник водных отношений, действуя свободно и имея возможность выбрать правильный, указанный в законе или договоре вариант поведения, совершает противозаконные действия, являющиеся правонарушениями.

Содержание юридической ответственности, ее цели и сущность сложны и многообразны. С одной стороны, это наказание (кара) за совершенное правонарушение, с другой - лишь угроза его применения. В последнем случае она предостерегает водопользователей от совершения неправомерных действий, что имеет большое воспитательное, профилактическое значение. В материальной своей форме юридическая ответственность, как принято считать, выражается в исполнении правонарушителем дополнительной обязанности по отношению к той, которая им не исполнена.

Например, водопользователь, умышленно исказивший или скрывший полную и достоверную информацию о состоянии окружающей среды, об источниках ее загрязнения, несет административную ответственность в виде штрафа (ст. 8.5 КоАП РФ). Это, однако, не освобождает его от надлежащего исполнения неисполненной обязанности следить за чистотой водного объекта. Возможно принудительное исполнение обязанности и без применения юридической ответственности. Это бывает в тех случаях, когда орган государственного контроля (надзора) за

правильным использованием и охраной вод и других природных ресурсов дает тому или иному лицу предписание (например, в форме напоминания о выполнении требований законодательства (без штрафной санкции)). Таким образом предупреждается совершение правонарушения.

От предупреждения следует отличать пресечение правонарушения, когда оно находится в так называемой стадии совершения, но пока еще имеется возможность его приостановить, т.е. прекратить его дальнейшее развитие, по указанию государственных органов контроля (надзора). При более серьезных правонарушениях могут быть применены меры уголовной ответственности. Например, в тех случаях, когда выявлены факты виновного массированного загрязнения водного объекта, повлекшие за собой крупный материальный ущерб или вред здоровью людей.

По общему правилу юридическая ответственность за нарушение закона, в том числе водного законодательства, может наступать лишь при наличии так называемого полного состава правонарушения, иначе говоря, в действиях нарушителя необходимо установить четыре признака правонарушения: 1) противоправное действие (бездействие) лица или организации, привлекаемых к юридической ответственности, т.е. нарушение определенной статьи, нормы закона или иного правового акта; 2) вредный результат этого действия или бездействия, выразившийся в неблагоприятных последствиях: порча земель, загрязнение водных объектов, морской среды, атмосферы, уничтожение и повреждение лесов и т.д.; 3) наличие причинной связи между действиями и наступившим вредом (объективный элемент состава правонарушения); 4) вина нарушителя конкретных правовых норм (субъективный элемент состава правонарушения).

При отсутствии какого-либо из упомянутых признаков названного состава правонарушения не может быть оснований для применения юридической ответственности. Так, например, если загрязнение водоемов, сколь бы значительно оно ни было, произошло вследствие стихийных явлений (наводнение, землетрясение, сель, обрушение горных пород и т.п.), то невозможно ставить вопрос о чьей-либо юридической ответственности, потому что здесь нет ни чьей-то вины, ни субъекта ответственности. Но имущественная ответственность перед потерпевшими вследствие названных стихийных явлений может возникнуть, и она будет решаться по нормам гражданского и экологического законодательства.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем Постановлении от 5 ноября 1998 г. N 14 "О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения" <1> обратил внимание судов на то, что при рассмотрении дел, связанных с нарушениями экологического, в том числе и водного, законодательства, особое значение приобретает установление причинной связи между совершенными деяниями и наступившими вредными последствиями или возникновением угрозы причинения существенного вреда окружающей среде и здоровью людей. Необходимо также выяснить, не вызваны ли вредные последствия иными факторами, в том числе естественно-природными, и не наступили ли они вне зависимости от установленного нарушения, а равно и то, не совершены ли противоправные деяния в состоянии крайней необходимости (п. 2 Постановления). Таким образом, Верховный Суд обращает внимание на необходимость выявления всех вышеназванных условий (признаков) правонарушения, чтобы были основания для привлечения виновного лица к юридической ответственности.

<1> Российская газета. 1998. N 223; Бюллетень ВС РФ. 1999. N 1.

Юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п.; осуществление строительной и иной, связанной с нею, деятельности и др.), обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, вне зависимости от своей вины. Возмещение вреда при таких обстоятельствах наступает по ст. 1079 ГК РФ <1>.

<1> Если возникает вопрос об уголовной ответственности, то вина должна быть доказана, так как безвиной уголовной ответственности по УК РФ не бывает.

Исключение составляют лишь случаи, когда вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Эти обстоятельства не позволяют привлечь к ответственности владельца источника повышенной опасности. Примером может служить прорыв дамбы накопителя отходов в условиях катастрофического наводнения (дамба, как и любое другое гидротехническое сооружение, является источником повышенной опасности).

Как известно, законодательство Российской Федерации предусматривает несколько видов юридической ответственности, которые действуют и в области водных правонарушений. Это дисциплинарная, административная, уголовная, гражданско-правовая (имущественная) ответственность.

Необходимо четко различать названные виды ответственности, так как каждая из них наступает вследствие применения норм различных отраслей законодательства, соответственно трудового, административного, уголовного, гражданского (при определенных обстоятельствах с учетом законодательства об охране окружающей среды, о чем будет сказано далее).

Нарушение условий водопользования, которые отражаются в договорах водопользования, специальных решениях или непосредственно в законе, могут составлять административные проступки и даже уголовные преступления. В зависимости от степени вреда нарушения в области использования и охраны вод могут быть как административными проступками, так и уголовными преступлениями.

§ 2. Уголовная и административная ответственность

Уголовная ответственность возможна только за уголовно наказуемые действия или бездействие, которые признаются таковыми в Уголовном кодексе РФ. Субъекты Российской Федерации не вправе устанавливать уголовные наказания, так как эти вопросы отнесены п. "о" ст. 71 Конституции РФ к исключительному ведению Российской Федерации. Следовательно, к уголовной ответственности лицо может быть привлечено лишь в том случае, если за нарушения водного законодательства (преступление) предусмотрена ответственность в УК РФ.

УК РФ содержит несколько статей, которые имеют прямое отношение к водным правонарушениям (преступлениям). Это "Загрязнение вод" (ст. 250 УК РФ), "Загрязнение морской среды" (ст. 252 УК РФ), "Незаконная добыча водных животных и растений" (ст. 256 УК РФ). В известной мере к ним относятся и "Уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу РФ" (ст. 259 УК РФ).

Статья 253 УК РФ предусматривает ответственность за нарушения законодательства РФ о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации. Согласно этой статье незаконное возведение сооружений на континентальном шельфе Российской Федерации, незаконное создание вокруг них или в исключительной экономической зоне Российской Федерации зон безопасности, а равно нарушение правил строительства, эксплуатации, охраны и ликвидации возведенных сооружений и средств обеспечения безопасности морского судоходства признаются уголовно наказуемыми деяниями.

По статье 247 УК РФ установлена ответственность за нарушения правил обращения с опасными веществами и отходами, которые выражаются в производстве запрещенных видов опасных отходов, транспортировке, хранении, захоронении, использовании или ином обращении с радиоактивными, бактериологическими, химическими веществами и отходами с нарушением установленных правил, если эти деяния создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде. Те же деяния, повлекшие загрязнение, отравление или заражение окружающей среды, причинение вреда здоровью человека либо массовую гибель животных, а равно совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, а также повлекшие по неосторожности смерть человека либо массовое заболевание людей, наказываются более жесткими мерами уголовной ответственности.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрен ряд административных проступков, наносящих вред водным ресурсам. Они содержатся в ст. ст. 7.6 - 7.8, 7.10, 8.10, 8.13 - 8.15, 8.16 - 8.18. Это:

самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий (ст. 7.6);

повреждение гидротехнического, водохозяйственного или водоохранного сооружения, устройства или установки (ст. 7.7);

самовольное занятие земельного участка прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо зоны (округа) санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (ст. 7.8);

самовольная переуступка права пользования землей, недрами, участком лесного фонда, участком леса, не входящего в лесной фонд, или водным объектом (ст. 7.10);

нарушение порядка предоставления в пользование и режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов (ст. 8.12);

нарушение правил охраны водных объектов (ст. 8.13);

нарушение правил водопользования (ст. 8.14);

нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохранных сооружений и устройств (ст. 8.15);

нарушение регламентирующей деятельности во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации правил (стандартов, норм) или условий лицензии (ст. 8.17);

нарушение правил проведения ресурсных или морских научных исследований во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 8.18).

Как отмечено в упомянутом Постановлении Пленума Верховного Суда РФ "О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения" <1>, при рассмотрении уголовных дел, возникших в связи с нарушением экологического законодательства, необходимо отграничивать экологические преступления от экологических проступков, т.е. виновных противоправных деяний, причиняющих вред окружающей природной среде и здоровью человека, за которые установлена административная ответственность. В случае возникновения трудностей в разграничении уголовно наказуемого деяния и административного проступка особое внимание следует уделять выяснению всех обстоятельств, характеризующих состав экологического правонарушения, последствий противоправного деяния, размера нанесенного вреда и причиненного ущерба <2>.

<1> Российская газета. 1998. N 223; Бюллетень ВС РФ. 1999. N 1.

<2> См. подроб.: Жевлаков Э.Н. Уголовно-правовая охрана природной среды в Российской Федерации. М.: Бизнес-школа, 1997. С. 205.

§ 3. Гражданско-правовая (имущественная) ответственность

Гражданско-правовая (имущественная) ответственность есть не что иное, как ответственность перед лицом, которому причинены убытки. Она предусматривается ст. ст. 15, 16, 329, 1064 и другими статьями ГК РФ. В них содержатся правила о возмещении убытков.

Необходимо различать правомерное причинение убытков (например, в силу договора или закона) и причинение их неправомерно, т.е. вследствие нарушения законодательства. Для сторон, спорящих о размере возмещения убытков, различия могут состоять в том, что при отсутствии нарушений законодательства, т.е. в тех случаях, когда убытки причиняются правомерно, например, как уже сказано, в силу заключенного договора или решения органа власти, принятого на основании закона, возможны отступления от общего правила полного возмещения убытков. При неправомерном причинении убытков уменьшения объема их возмещения не может быть, так как в противном случае поощрялся бы правонарушитель, что, конечно, нелогично и несправедливо.

Субъекты Российской Федерации не вправе устанавливать ограничения в объеме возмещения убытков, например, изменить содержание ст. 15 и других статей ГК РФ, так как решение этих вопросов отнесено п. "о" ст. 71 Конституции РФ к исключительному ведению органов Российской Федерации. В законах, принимаемых субъектами РФ, в соответствующих статьях делаются отсылки к гражданскому законодательству РФ.

Статья 15 ГК РФ определяет общее понятие и содержание убытков: "Лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере". Далее в ст. 15 дается определение убытков: "Под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно было произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также недополученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода)".

Если убытки были причинены какому-либо участнику водных отношений, не состоящему в договорных отношениях с причинителем вреда, то убытки также в полном объеме возмещаются на основании ст. 1064 и других статей гл. 59 ГК РФ. Такие ситуации возникают часто, например, при самовольном водопользовании, при разрушении гидротехнических сооружений, что приводит еще и к порче сельскохозяйственных угодий или гибели урожая и т.п.

Для терминологического различия убытки, причиненные вследствие недолжного исполнения обязательств, принято называть ущербом (гл. 25 ГК РФ); убытки, причиненные при отсутствии обязательств, предусмотренных договором или специальным нормативным актом, - вредом (гл. 59 ГК РФ).

Возможны случаи, когда закон полностью или частично освобождает ответчика от возмещения убытков потерпевшему. Согласно ст. 401 ГК РФ лицо признается невиновным, если при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обязательства и условиям рыночного имущественного оборота, оно приняло все меры для надлежащего исполнения своего обязательства. В то же время лицо, не исполнившее или ненадлежащим образом исполнившее обязательство при осуществлении предпринимательской деятельности, несет ответственность, если не докажет, что надлежащее исполнение оказалось невозможным вследствие непреодолимой силы, т.е. чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств (ст. 401 ГК РФ). Такие ситуации возможны, например, при нанесении вреда природе из-за наводнений, ураганов и других стихийных явлений.

Объем убытков подсчитывается исходя из реального, т.е. прямого, ущерба. Учитывается также упущенная выгода, т.е. неполученный доход, который мог бы быть при обычных условиях хозяйственной деятельности, если бы права водопользователя не были нарушены. Подсчитывает убытки, как правило, сам потерпевший, используя свои учетные данные, документы о затратах на производство, уплату налогов и т.п.

Последствия нарушений договоров водопользования предусмотрены в ст. 18 ВК РФ "Ответственность сторон договора водопользования". Следует отметить, что названная статья Кодекса не имеет аналогов в ВК РФ 1995 г. Появление такой статьи выражает тенденцию развития водного права: превращение договора водопользования из второстепенного в ключевой механизм регулирования.

В статье 18 ВК РФ 2006 г. указаны санкции (пени) за нарушение условий договора водопользования о платности. Пеня начисляется начиная со следующего за определенным в договоре водопользования днем внесения платы. Законодатель определяет размер пеней: 1/150 ставки рефинансирования Центрального банка РФ (далее - Банк России), действующей на день уплаты пеней. Однако эта сумма не должна превышать 0,2% за каждый день просрочки.

Ставка рефинансирования - процентная ставка, под которую Банк России осуществляет кредитование других кредитных организаций. Данное кредитование именуется рефинансированием и является одним из основных методов денежно-кредитной политики Банка России. Приведенные положения содержатся в ст. ст. 4, 35, 40 Федерального закона от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" <1>. При этом по российскому законодательству ставка рефинансирования является базой исчисления финансовых санкций.

<1> СЗ РФ. 2002. N 28. Ст. 2790.

В ВК РФ 2006 г. предусматриваются и санкции (штрафы) за превышение закрепленных в договоре водопользования объемов изъятия (забора) воды. Провинившийся водопользователь обязан уплатить штраф в пятикратном размере ставки платы за пользование водным объектом.

У читателя может возникнуть вопрос: почему законодатель умалчивает о штрафах за сброс сточных и (или) дренажных вод сверх договорного объема? Дело в том, что по ст. 11 ВК РФ 2006 г. для сброса сточных и дренажных вод необходимо решение о предоставлении водного объекта в пользование, а не договор водопользования. Поэтому в случае превышения допустимых объемов сбросов уместно ставить вопрос об ответственности водопользователя за нарушение условий этого административного акта.

В статье 18 ВК РФ 2006 г., как уже сказано, регулируются пени и штрафы. Последние, согласно ст. ст. 330 - 333 ГК РФ, входят в понятие неустойки - одного из способов обеспечения обязательств. Неустойкой признается определенная законом или договором денежная сумма, которую должник обязан уплатить кредитору в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства, в частности, в случае просрочки исполнения. По требованию об уплате неустойки кредитор не обязан доказывать причинение ему убытков. Кредитор не вправе требовать уплаты неустойки, если должник не несет ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства.

В гражданских правоотношениях практикуются письменные соглашения о неустойке. Однако допускается и так называемая законная неустойка. Кредитор вправе требовать уплаты неустойки, определенной законом, независимо от того, предусмотрена ли обязанность ее уплаты соглашением сторон. Если закон этого не запрещает, размер законной неустойки может быть увеличен соглашением сторон.

Ущерб может причиняться самим водным объектом. Он приобретает форму вреда и регламентируется как водным, так и природоохранным законодательством: ст. ст. 68, 69 ВК РФ 2006 г. и ст. ст. 77, 78 Федерального закона "Об охране окружающей среды" <1>.

<1> СЗ РФ. 2002. N 2. Ст. 133.

Граждане и юридические лица, причинившие ущерб водным объектам, возмещают его добровольно либо в судебном порядке в соответствии с таксами и методиками исчисления ущерба, причиненного водным объектам, а при их отсутствии - по фактическим затратам на восстановление водных объектов с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, в том числе и водного законодательства, могут быть предъявлены в течение 20 лет. Суд может возложить на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ.

Иски о возмещении ущерба, причиненного водным объектам, предъявляются уполномоченными государственными органами исполнительной власти (в частности, Росприроднадзором) или же органами санитарно-эпидемиологического надзора. Методики исчисления размера вреда, причиненного вследствие нарушения водного законодательства, утверждаются в порядке, установленном Правительством РФ.

Общественные организации также могут предъявить иск в суд. Согласно ст. 27 Федерального закона от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях", общественные объединения, являющиеся юридическими лицами, имеют право представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления <1>.

<1> СЗ РФ. 1995. N 21. Ст. 1930.

§ 4. Дисциплинарная ответственность

Эта ответственность применяется за совершенные дисциплинарные проступки при исполнении работниками (например, исполняющими функции контроля (надзора) и другими лицами) своих трудовых обязанностей. Так, неаккуратное оформление протоколов об административных проступках, документов государственного учета вод, ненадлежащее исполнение работ при обслуживании ГТС и т.д. может повлечь дисциплинарную ответственность лиц, виновных в этих проступках.

Ответственность предусматривается соответствующими статьями Трудового кодекса Российской Федерации. Мерами дисциплинарных взысканий могут быть: замечание, выговор, увольнение с работы (ст. 192 ТК РФ). Они налагаются руководителем организации на подчиненных ему по службе работников. Расширять названный перечень взысканий запрещено.

Дисциплинарным проступком работника могут быть признаны только такие его противоправные действия или бездействие, которые непосредственно связаны с исполнением им трудовых обязанностей. Не может, например, считаться дисциплинарным проступком отказ работника от выполнения общественного поручения или нарушение им правил поведения в общественных местах и т.п. Неисполнение или ненадлежащее исполнение трудовых обязанностей признается виновным, если работник действовал умышленно или по неосторожности.

Не может считаться виновным невыполнение или ненадлежащее выполнение обязанностей по причинам, не зависящим от работника (например, из-за отсутствия необходимых материалов или орудий производства, из-за недостаточной квалификации работника, его нетрудоспособности и т.п.).

Различают общую и специальную дисциплинарную ответственность. Общая дисциплинарная ответственность регулируется Трудовым кодексом и распространяется на всех работников организаций, кроме тех, для которых установлена специальная дисциплинарная ответственность. Специальная дисциплинарная ответственность определена уставами и положениями о дисциплине для некоторых ответственных категорий работников. Установление специальной дисциплинарной ответственности обусловлено спецификой трудовых функций, выполняемых этими работниками. Эта дисциплинарная ответственность предусматривает ряд более строгих, по сравнению с общей дисциплинарной ответственностью, мер взыскания, а также в некоторых случаях расширяет понятие дисциплинарного проступка. Некоторые особенности привлечения к дисциплинарной ответственности установлены для государственных служащих.

Необходимо дисциплинарную ответственность как форму юридической ответственности отличать от ответственности, предусмотренной нормами административного права, о чем говорилось выше. Они различаются по характеру правонарушений, за которые наступает та или иная ответственность; по субъектам, имеющим право налагать взыскания; по кругу лиц, которые могут быть привлечены к ответственности, а также по видам применяемых к ним мер взыскания. В отличие от дисциплинарной ответственности, которая, как уже отмечалось, наступает за нарушение трудовой дисциплины, административная ответственность наступает за совершение административного проступка, предусмотренного КоАП РФ.

Дисциплинарные взыскания налагаются администрацией только той организации, с которой работник состоит в трудовых правоотношениях. Право применять административные меры взыскания предоставлено специально уполномоченным органам или лицам, с которыми правонарушитель не связан трудовыми отношениями (например, государственные инспекторы в области охраны природы, органы МВД России и др.). Если основным видом административного взыскания является штраф, то законодательством о труде штраф как вид взыскания не допускается. Поэтому такая ответственность не может быть применена за совершение дисциплинарного проступка.

Право выбора конкретной меры дисциплинарного взыскания из числа предусмотренных законодательством принадлежит администрации, которая, однако, должна учитывать степень

тяжести совершенного проступка, обстоятельств, при которых он совершен, предшествующее поведение работника.

Вопросы для повторения

Какие составы уголовных преступлений и административных проступков были рассмотрены в данной главе?

Какие постановления высших судебных инстанций были приняты в области экологических правонарушений?

Каковы последствия нарушений договоров водопользования?

В каких нормативно-правовых актах регламентируется возмещение экологического ущерба?

Возможно ли восстановление нарушенного состояния окружающей среды (в том числе водных объектов) виновным лицом за счет его собственных средств?

В чем заключается роль общественности в охране водных ресурсов?

Глава IV. ЗАРУБЕЖНОЕ ВОДНОЕ ПРАВО

§ 1. Государства СНГ и Балтии

Водное и иное природоресурсное законодательство стран СНГ и Балтии имеет общую наследственность от бывшего СССР: сходные экологические проблемы и общие задачи преодоления во многом однотипных изъянов и ошибок советского времени. Именно поэтому в рамках СНГ разрабатываются и принимаются своеобразные общие правовые формы - модельные кодексы и законы, которые принимаются Межпарламентской ассамблеей государств - участников СНГ. В частности, на 24 пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи (Постановление от 4 декабря 2004 г. N 24-8) был принят Модельный Земельный кодекс для государств - участников СНГ <1>. Здесь следует отметить одну важную черту: водные и земельные кодексы молодых суверенных республик конкретизируют положения действующих на момент принятия Конституций. Так, например, по Конституции Республики Молдова 1994 г. используемые в общественных интересах воды и леса, все богатства недр, воздушное пространство, природные ресурсы экономической зоны и континентального шельфа, пути сообщения, а также другие богатства, определенные законом, являются объектами исключительно публичной собственности. В Таджикистане, согласно Конституции 1994 г., земля и другие природные ресурсы находятся исключительно в государственной собственности. Эти конституционные положения получили развитие в водном и земельном праве бывших союзных республик. Затем, к концу переходных 90-х гг., на Украине, в Казахстане, Узбекистане, Кыргызстане принимаются кодексы и законы новой волны.

<1> Информационный бюллетень Межпарламентской ассамблеи государств - участников СНГ. 2005. N 35 (ч. 2).

Новое водное законодательство государств СНГ

После распада СССР водные кодексы бывших союзных республик 1970 - 1972 гг. были признаны утратившими силу. Новые водные кодексы (или водные законы) разрабатывались, принимались, вступали в действие в довольно сложных общественных и экологических условиях. По этим и другим причинам новое водное законодательство имело свои недоработки. Например, в ряде законов не было перечня и определений основных понятий. Однако были и явные достоинства: более рельефное понимание такого важного термина, как "водный объект". Первой Водный кодекс приняла Армения (1992 г.), затем приняли свои кодексы Таджикистан (1993 г.), Казахстан (1993 г.), Молдова (1993 г.), Украина (1995 г.), Беларусь (1998 г.). В Узбекистане был принят Закон о воде и водопользовании (1993 г.), в Кыргызстане - Закон о воде (1994 г.). Первыми по времени принимали свои законы государства с засушливым климатом и водным дефицитом. Это, видимо, продиктовано запросами водного хозяйства.

Нельзя сказать, что новое водное законодательство порвало с прежним правовым опытом и стало новаторским. Так, ввиду консервативности самого водного права были сохранены преимущественно государственная форма собственности на водный фонд, разрешительный характер водопользования. При этом законодатель исходил из понимания водных ресурсов как основы жизнедеятельности народов.

Не следует, однако, считать водные кодексы и законы государств Содружества идентичными друг другу: среди них есть и рыночные, и командно-административные. Приспособленный к государственной собственности на водный фонд Водный кодекс Казахстана 1993 г. искусственно разделяет водные объекты по ведомствам и не раскрывает финансового механизма водного

хозяйства. В то же время водный закон Узбекистана 1993 г. допускал полную или частичную платность водопользования. В свою очередь, водный закон Кыргызстана с 1994 г. предусматривал платное водопользование, сброс загрязняющих веществ в водные и водохозяйственные объекты <1>.

<1> См. подроб.: Кошматов В. Водное хозяйство Киргизской республики: управление, состояние, перспективы; Джалалов А. Правовая культура водопользования - традиция народов Средней Азии // Мелиорация и водное хозяйство. 2002. N 1. С. 16, 17, 24 - 27; Рябцев А.Д. Обеспечение водными ресурсами народов Казахстана // Мелиорация и водное хозяйство. 2002. N 3. С. 20, 21.

При всем многообразии водного законодательства стран СНГ следует выявить важную тенденцию правового развития: совмещение в единый природный объект разных природных сред (воды и земли, воды и недр, земли и леса). Это сказывается и в понятийном аппарате законов, включая понятие водного объекта как такового. ВК России и Украины 1995 г. определяли водный объект во многом аналогично. Вот как украинский законодатель раскрывает органическое единство воды и земли: "водный объект - сформированный природой или созданный искусственно объект ландшафта либо геологическая структура, где сосредотачиваются воды (река, озеро, море, водохранилище, канал, горизонт)".

Положения водного законодательства государств СНГ о праве собственности на водные объекты, о разрешительном характере и платности водопользования и, наконец, о структуре самих водных объектов касаются и земель, сопряженных с водными ресурсами и водным хозяйством.

В проекте модельного земельного кодекса для государств - участников СНГ предусматривалось несколько категорий земель, включая и земли водного фонда. Но подробной регламентации этот проект не содержит, предоставляя известный простор для правотворчества стран - участниц СНГ. Такой подход вполне оправдан, так как каждая сторона имеет особенности не только экономических, но и природных условий, учет которых абсолютно необходим для установления эффективного правового режима земель вообще и земель водного фонда в частности. Как уже отмечалось ранее, земельное законодательство стран СНГ вполне воспринимает правовой режим земель водного фонда в рамках деления на категории. Например, Земельный кодекс Республики Молдова 1991 г., учитываемый при разработке модельного земельного кодекса, также предусматривает рассматриваемую категорию.

Соотношение водного законодательства стран СНГ с другими отраслями права

В первую очередь следует обратить внимание на соотношение водного законодательства с базовыми отраслями. Прежде всего, речь идет о гражданском праве, которое применяется, главным образом, к отношениям по поводу воды, изъятой из естественной среды (водопровод, водозабор и т.д.). Гражданское право также применяется к водным объектам как к недвижимости, в особенности к замкнутым водоемам, которые могут быть в частной собственности.

Водное законодательство стран СНГ взаимодействует с административным и финансовым, определяя специфические черты управленческих и финансовых отношений в водохозяйственной сфере. В частности, водными кодексами регламентируются отношения в связи с неналоговыми платежами, компенсационными по своей сути. Например, Водный кодекс Украины 1995 г. предусматривает платность водопользования (забор и сброс воды, использование вод для нужд гидроэнергетики и водного транспорта). При этом указанные средства направляются на осуществление мероприятий по охране и воспроизводству водных ресурсов, поддержанию водных объектов в надлежащем состоянии, предотвращение вредного воздействия вод <1>.

<1> Экологическое законодательство Украины / Сост. М.В. Шульга. Харьков: Консум, 2000. С. 21, 22.

Нарушения в области использования и охраны вод влекут за собой дисциплинарную, административную, гражданско-правовую и уголовную ответственность.

Отдельной темой для изучения является взаимодействие между водным законодательством и законодательством в сфере санитарно-эпидемиологической безопасности. Последнее предусматривает взятие проб воды для определения степени ее чистоты или загрязненности и допустимого использования вод. В ряде государств Содружества есть также специфические законы, нацеленные на устранение последствий экологических катастроф. Так, например, на Украине пользование водными объектами, подвергшимися радиоактивному загрязнению,

осуществляется в соответствии с Законом "О правовом режиме территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению в результате Чернобыльской катастрофы".

Категория земель водного фонда и водоохранные зоны являются смежными правовыми институтами и водного, и земельного права. В свою очередь, взаимосвязь водных и лесных правоотношений проявляется на примере правового режима водоохранных лесов. Под ними в Лесном кодексе Украины 1994 г. понимаются лесополосы по берегам рек, вокруг озер, водохранилищ и других водных объектов. В группу водоохранных лесов могут входить также нерестозащитные полосы и защитные лесные насаждения на полосах отвода каналов (ст. 36 ЛК Украины 1994 г.).

Кроме того, на Украине (в отличие от России) действует Закон 1999 г. "О растительном мире". Он регламентирует тот круг общественных отношений, который в российских условиях остался в какой-то мере без присмотра. Согласно ст. 4 названного Закона, к природным растительным ресурсам относятся объекты растительного мира в пределах поверхностных и морских вод, континентального шельфа и исключительной экономической зоны. Согласно ст. 5 и 25 приведенного Закона в понятие охраны растительного мира включено сохранение условий места произрастания соответствующей флоры. Эти требования можно трактовать довольно широко и распространять не только на берега водных объектов, но и на их акваторию, а также дно. Таким образом, защитить водную и околосредовую флору можно только путем защиты вод. Между тем последнее является уже задачей водного законодательства. Таким образом, общность задач двух отраслей законодательства обеспечивает неразрывную связь водных и флористических правоотношений.

Законодательство стран Содружества о животном мире также касается вопросов защиты естественной среды обитания фауны (водной или околосредовой) и в этом смыкается с водным законодательством. Взаимодействие этих двух отраслей законодательства может быть обогащено принятием отдельного закона по рыбным запасам (такой закон есть в Кыргызстане и на Украине).

Недостаточно прослеживается в законодательстве стран Содружества тесная взаимосвязь водных и горных правоотношений. Конечно же, подземные воды не обойдены вниманием в водном законодательстве стран СНГ. В различных водных кодексах и законах мы встречаем следующие нормы-дефиниции: подземные воды; шахтные, рудничные, карьерные воды; возвратные воды; водоносные горизонты; гидрологические режимы и т.д.

В статье 1 ВК Украины подземные воды определяются следующим образом: "воды, находящиеся ниже уровня земной поверхности в толщах горных пород верхней части земной коры во всех физических состояниях". В свою очередь, водоносные горизонты понимаются как "однородная пластовая толща горных пород, где постоянно находится вода".

Кроме того, в водных законах Содружества предусматриваются лаконичные нормы о вхождении подземных вод в водный фонд, необходимости вести мониторинг и кадастровый учет подземных вод (ст. ст. 3, 21, 27 ВК Украины).

Если водное законодательство Содружества содержит в себе понимание подземных вод как подземных водных объектов, то в "горных законах" они рассматриваются как объект добычи. В целом законодательство о недрах не отличается подробным регламентированием добычи подземных вод. Это можно подтвердить на примере Кодекса Украины о недрах 1994 г. и Горного закона Украины 1996 г. Тем не менее, ст. 23 Кодекса Украины о недрах 1994 г. закрепляет право владельцев и пользователей земельных участков без специального разрешения и горного отвода добывать для своих хозяйственных и бытовых нужд пресную подземную воду. Но на это право накладываются два ограничения: добыча происходит в рамках земельного участка и на глубине до 20 м.

В сфере водного хозяйства действуют международные конвенции, межправительственные соглашения, общепризнанные принципы. Если международные договоры, подписанные и ратифицированные конкретным государством Содружества, устанавливают другие правила, чем внутреннее законодательство, то предпочтение отдается именно международным правовым актам. Данная норма есть во всех водных кодексах (законах) стран СНГ и является особенно важной. Ведь международное право распространяется как на морские, так и на континентальные воды.

Международное речное право стран СНГ

Целый ряд рек протекает на территории двух и более среднеазиатских государств, а иногда они являются даже границами для всего СНГ (таджикско-афганской границей служит река Пяндж). При этом речь идет не только о самых крупных из них - Амударье и Сырдарье, но и о некоторых их притоках. Указанные водные объекты трансграничны и образуют международный бассейн Аральского моря, который должен находиться под управлением региональных организаций <1>. Однако этим региональным организациям придется заняться не только природоохранными, но и социально-экономическими проблемами. Ведь исчезновение Арала привело к разрушению

экономики Приаралья, неуправляемой миграции населения, лишившегося рабочих мест. Еще в советские времена ухудшение качества питьевой воды и общего состояния окружающей среды привело к самому высокому в СССР росту заболеваемости и смертности на берегах Арала. Именно по этим социально-экономическим и демографическим причинам в Казахстане был принят Закон 1992 г. "О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье" <2>.

<1> Зуев В. Аральский тупик. М.: Прометей, 1991. С. 11.

<2> См.: Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). М.: Юрист, 1998. С. 610; Кульпин Э., Бурнакова Е. Арал как зеркало нашей эпохи // Азия и Африка сегодня. 2002. N 8. С. 44 - 47.

В январе 1994 г. в г. Нукуле президенты пяти стран центральноазиатских государств приняли программу конкретных действий по улучшению экологической обстановки в этих государствах. Она обязывает стороны представить технико-экономические разработки по проблеме донорской подпитки рек Аральского бассейна от всевозможных внешних источников. Есть надежда, что введение управления по отдельным бассейнам и ирригационным зонам (к примеру, выделена дельта Амударьи) будет оптимальным решением проблемы. Кроме того, стороны договорились о создании Международного фонда спасения Арала (МФСА) и международной координационной водной комиссии (МКВК).

Поскольку закавказские республики небольшие по размерам, их крупные реки (Кура, Аракс) являются по своему течению международными. Они даже начинаются вне границ СНГ (Турция, Иран). Именно поэтому трансграничный статус этих рек представляется вполне оптимальным явлением и даже может распространиться на некоторые вторичные водные объекты их бассейна. Однако течение этих водотоков не всегда может быть судоходным, и международное использование данных вод носит главным образом энергетический и ирригационный характер. Поэтому еще в 60 - 70 гг. в бассейне названных рек были построены напорные ГЭС и образованы водохранилища многофункционального значения (Араксинское, Ахурянское, Арпинское).

Правовой институт земель водного фонда по законодательству стран СНГ

Правовой режим категории земель водного фонда существует в бывших союзных республиках с начала 70-х годов XX в. Процесс экономических реформ не привел к отмене деления земельного фонда на семь известных категорий. Вообще в правовой науке есть убеждение, что земли, сопряженные с водными объектами, нуждаются в особом правовом режиме. Следовательно, необходимо установить четкое целевое назначение, приоритетное в сравнении с другими видами использования. Именно поэтому значение земель водного фонда осталось то же: запрещение или ограничение хозяйственного использования (например, строительства), негативно влияющего на водный объект. Чуждые водному хозяйству виды использования не должны мешать приоритетному использованию. Они возможны лишь как второстепенные и временные. Так, например, допустимо выделение участков не только для рыбоводного пруда, но и под сенокос и огороды. С другой стороны, режим рассматриваемой категории нужен для того, чтобы заставить землепользователей осуществлять меры против возможного вредного воздействия вод (эрозии, селей, наводнений и т.д.).

Соблюсти приведенные требования можно различными путями. Для государства наиболее легкий путь заключается в сохранении публичных форм собственности на земли водного фонда. Это предусмотрено земельным законодательством практически всех государств Содружества. В частности, Закон Казахстана "О земле" 2001 г. исключает частную собственность на земли водного фонда (как и лесного фонда). Такая категоричность законодателя объясняется еще и климатическими причинами. Лишь ЗК Украины 2001 г. допускает, помимо публичных форм собственности, частную собственность на земли водного фонда.

Предпочтение, которое оказано публичным формам собственности на земли водного фонда, отнюдь не исключает постоянного или временного пользования, а также аренды частными лицами участков названной категории. Однако данные отношения могут быть построены на договорной основе и обеспечивать эффективный, правомерный контроль за состоянием водных земель.

Само по себе деление земель на категории ставит задачу правильного их разграничения. Это не в последнюю очередь касается земель водного фонда: ведь следует правильно очертить круг земельных участков, входящих в рассматриваемую нами экологически важную категорию.

Земельные кодексы и законы стран СНГ подходят к этому вопросу весьма стереотипно. Все можно свести к трем составляющим частям: земли водопокрытые; земли, прилегающие к воде, а также земли, занятые водным хозяйством <1>.

<1> См.: Станкевич Н.Г. Земельное право Республики Беларусь. Минск: Амалфея, 2000. С. 385 - 399.

В Земельных, а иногда и в Водных кодексах перечислены виды водных объектов, на которых есть земли водного фонда, начиная от морей и кончая прудами. Причем в перечисление попадают и такие экзотичные виды, как ледники и снежники (ЗК Таджикистана 1990 г.), азербайджанский сектор Каспия (ЗК Азербайджана 1999 г.). Оригинальным новшеством Земельных кодексов Украины 2001 г. и Азербайджана 1999 г. является признание островов землями водного фонда. Этот спорный шаг имеет некоторые основания относительно речных и озерных островов, являющихся, по мнению еще древнеримских юристов, своеобразным продолжением дна.

В качестве прилегающих к воде земель называют всевозможные зоны защиты, полосы отвода, береговые полосы водных путей. Эти ленты имеют разное назначение:

- 1) обслуживание интересов транспорта, рыбного и, безусловно, водного хозяйства;
- 2) защита водных объектов от негативного воздействия (загрязнения, засорения, истощения).

Участки, занятые многочисленными водохозяйственными объектами (в частности, ГТС), также являются землями водного фонда. В советский период ирригационное строительство было непрерывным: каналы и водохранилища украсили своими узорами республики Закавказья. В одной лишь Армении в 60-е годы XX в. число многообразных ГТС достигало 3200.

Статус и проблемы водоохранных и береговых зон

Практически во всех странах Содружества существует правовой институт водоохранных зон (полос). Данный институт можно считать смежным для водного и земельного права, так как в целях защиты вод от вредного воздействия человека он предусматривает существенные ограничения хозяйственного использования земель. Следует отметить, что инструмент водоохранных зон может быть применен как к морской акватории, так и к континентальным водам. Правовые нормы о водоохранных зонах содержатся в Водных и Земельных кодексах, правительственных постановлениях и даже в отдельных законах. На примере Молдовы можно показать, какое внимание законодательство некоторых независимых государств уделяет водоохранным зонам и полосам рек и водоемов. Так, например, Закон Республики Молдова от 27 апреля 1995 г. "О водоохранных зонах и полосах рек и водоемов" определяет порядок их создания, использования и защиты <1>. К принятию этого Закона, видимо, подталкивали природные особенности Молдовы: обводненность пойм и предрасположенность к орошению террас речных долин.

<1> Злотникова Т.В. Законодательная деятельность Межпарламентской Ассамблеи стран Содружества Независимых Государств. М.: НИА-Природа, 1999. С. 61.

Украинское законодательство (гл. 12 ЗК 2001 г.) предусматривает используемые для транспорта береговые полосы водных путей (аналог российского бечевника), полосы отвода водохозяйственных сооружений и искусственных водных объектов, а также прибрежные защитные полосы рек, ручьев, озер, водохранилищ, прудов, морских заливов, лиманов, самого моря. Правовой режим прибрежных защитных полос аналогичен российскому, а сами они входят в пределы водоохранных зон. Но, по формулировке Кодекса, остальная часть водоохранных зон не включена в категорию земель водного фонда. В этом состоит некоторое различие с российскими аналогами. На украинских водоохранных зонах и их прибрежных защитных полосах запрещено использование стойких и сильнодействующих пестицидов, устройство кладбищ, скотомогильников, полей фильтрации.

В Беларуси в отношении водоохранных зон и полос действуют подзаконные акты еще советских времен. Постановление Правительства БССР от 18 января 1983 г. было посвящено водоохранным полосам и зонам малых рек, а правовой режим соответствующих зон иных поверхностных водных объектов был определен Постановлением Правительства БССР от 14 июня 1989 г. В целом он вполне сопоставим с российским, но по причине меньших размеров страны, меньшей протяженности ее водотоков и меньшей площади ее водоемов цифровое соотношение между площадью водоема и максимальной шириной несколько иное.

В Казахстане водоохранные зоны и полосы рассматриваются как "зоны особого условия пользования земель" (ст. 91 Закона "О земле" 2001 г.). Обозначенные специальными знаками, они должны быть определены при предоставлении земли в пользование. В свою очередь, отчуждаются, т.е. передаются в частные руки, лишь участки самого удаленного пояса зоны охраны водозаборных сооружений. Таким образом, в Казахстане все земли водного фонда - публичные, но не все водоохранные зоны есть земли водного фонда.

Имеются предложения учредить в России, помимо водоохранных зон, правовой режим береговых зон. Близкий сосед России - Украина не может пока решить проблемы, возникшие еще

во времена СССР. Крымский полуостров постепенно завоевывается морем, а прекрасные пляжи Крыма оказываются под морем. Это вызвано уничтожением зеленых насаждений и сносом берегоукрепительных сооружений. Практикуется и бесконтрольная застройка оползневых участков и песчаных кос <1>. Таким образом, неприкосновенность 100-метровой прибрежной полосы - явление номинальное до тех пор, пока не будет принят разработанный еще в 1995 г. законопроект о природопользовании в береговой зоне Черного моря. Эта проблема стояла перед руководством Украины уже десятилетие, но Верховная Рада не приняла даже законопроект "Об утверждении государственной программы охраны и воссоздания Азовского и Черного морей". Долгое отсутствие этого законопроекта способствовало ежегодному сокращению рыбных ресурсов в Черноморско-Азовском бассейне на 20%. Сказывается это и на состоянии многочисленных заливов, приморских озер лиманного типа, устьев рек.

<1> См.: Шевчук А.И. Вокруг Черного моря: слово и...дело // Экология и жизнь. 2001. N 1. С. 62 - 64.

Болота: осушение и реабилитация

Водное и земельное законодательство Украины и Беларуси не считает болота водными объектами, хотя и признает земли болот землями водного фонда. Украинский ВК определяет болото как "чрезмерно увлажненный земельный участок с застоявшимся водным режимом и специфическим растительным покровом". При этом игнорируется тот факт, что болота на 89 - 94% состоят из воды <1>. Но нежелание законодателя признавать болота водными объектами имеет свои основания: раз это водоем или часть водотока, то частная собственность на него ставится под сомнение. Ведь для передачи в частные руки нужна относительная обособленность этой акватории, что можно встретить весьма редко. При этом следует помнить, что половина Беларуси и часть Украины - Полесье сплошное болото. Именно поэтому определенные заболоченные участки действительно надо считать землей, а не водами. Иначе невозможно нормальное расселение, освоение и хозяйствование на обширнейших территориях.

<1> См. подроб.: Железняков Г.В. и др. Указ. соч. С. 139.

В советское время было предпринято массовое осушение белорусских и украинских болот. В итоге у 60% малых рек было спрямлено русло, а 40% болот были превращены в сельскохозяйственные угодья, быстро пришедшие в негодность. Теперь это пески и истощенные земли, а пустоши требуют рекультивации. В естественном состоянии сохранились болота, занимающие 11% территории Беларуси <1>. В 90-е гг. были предприняты усилия по сохранению уникальных природных комплексов <2>. Это происходило в рамках Национального плана действий по сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия. В 1997 г. был одобрен План действий по сохранению пойм и низинных болот Полесья, который касался и земель водного фонда. Задачами международного значения являются сохранение в естественном состоянии затопляемых речных пойм, оставшихся единственными нетронутыми в Европе из мезотрофных болот, сохранение крупнейших путей миграции птиц и естественных обиталищ исчезающих видов. Этим водно-болотным угодьям предлагается придать статус международных, но они имеют также рыболовное и транспортное значение. Зарубежные специализированные организации выступают за вовлечение всех заинтересованных сторон от центральных органов Беларуси до местных жителей в управление ресурсами Припятско-Ясельдских угодий. Это напоминает бассейновое представительское управление водной системой, которое предполагается внедрить и в России. Но в Беларуси болота воспринимаются едва ли не как главный объект водной системы, чего нельзя сказать, конечно, о европейской части России. Именно поэтому в Беларуси сложился и реально ведется такой вид учета природных ресурсов, как кадастр торфяного фонда и сапропелевых отложений пресноводных водоемов. Он представляет собой свод специфической природоресурсной и природоохранной информации, полезный для экономики страны <3>.

<1> См.: Гуринович И. Как дышится "легким" Европы? "Союз. Беларусь - Россия" // Российская газета. 2002. 31 октября.

<2> См. подроб.: Основные направления интегрированного плана землепользования для региона Ясельды (Беларусь) // ЕРСЕМ, заключительный отчет N 1998/3. С. 6 - 9, 59 - 61.

<3> Государство и право. 1999. N 4. С. 76 - 82.

Кроме того, чтобы спасти самую большую в Европе популяцию исчезающих болотных видов птиц и растений, экологи намерены вложить значительные средства в строительство дамб. Эти сооружения будут автоматически поддерживать гидрологический режим болот в заказнике "Званец", а вода будет сохраняться там и в жаркий сезон, что исключит пожары <1>.

<1> См.: Какое Полесье без болота? "Союз. Беларусь-Россия" // Российская газета. 2003. 3 июля.

Озера, обросшие болотными массивами, являются озерами-окнами в торфяном болоте (такие имеются и в Смоленской области <1>). Они представляют собой переходную ступень к болотам, будто бы демонстрируя процессы, которые в геологическом прошлом происходили в Беларуси и России. В этом смысле может идти речь о компактном анклав особо охраняемых территорий (заказнике, памятнике природы). Заповедный режим существует в приречьях Березины и Припяти. Здесь из-за специфики болот возникает проблема разграничения категории земель водного фонда и особо охраняемых территорий. С точки зрения уже сложившихся правовых терминов речь идет об особой экосистеме с комбинацией двух известных Водному кодексу видов водных объектов: болота и озера. Она включает в себя и ценные лесные ресурсы. Складывается своего рода структура, аналогичная лесо-болотам таежных просторов Сибири <2>.

<1> См.: Погуляев Д. Реки и озера Смоленской области // По голубым просторам; Московский рабочий. 1965. С. 166 - 168.

<2> Это может быть и в Европейской части России.

Балтия: воды и законодательство

Страны Балтии (Литва, Латвия, Эстония) находятся на северо-западе русской равнины, т.е. расположены на спускающейся к морю Балтийской равнине. Для стран Балтии характерна разветвленная и густая гидрографическая сеть, сложившаяся после геологически недавнего схода ледника. Реки маловодны (пересыхают в межень) и коротки, а их речные долины могут быть узкими (Жемайтская возвышенность). Прорезающие возвышенности реки имеют небольшие водопады и пороги, их изменчивое русло изобилует подвижными перекатами, мелями, отмелями, омутами. Многочисленные озера имеют ледниковое происхождение. Поскольку ледник сошел с суши геологически недавно, то процесс естественного нарастания торфа и заболачивания еще продолжается. Это вызывает не только естественнонаучный, но и юридический интерес. Знаменитый лебяжий заповедник озера Жувинтас в Литве еще в 60-е гг. имел акваторию в два раза меньше торфяно-болотного бордюра вокруг него. Нам представляется, что подобные бордюры и тростниковые полосы, которые окаймляют многие озера в бывшем СССР, должны подпадать под режим водоохранных и прочих защитных зон. Будучи важными водно-болотными угодьями и местами обитания, они, на наш взгляд, не могут произвольно уничтожаться и выжигаться.

Эстония, треть территории которой занята болотами, географически приурочена к Чудско-Псковскому озеру, она почти вся есть Причудье. В Латвии озерным краем является область Латгали, на востоке Литвы находятся Игналинские озера. Озера зачастую проточные и имеют обширные бассейны (озера Юглас, Выртсъярв и т.д.), могут быть источником водоснабжения. В истоках трансграничного двинского притока Дисна есть цепь озер Диснай, Дисникшитис и т.д.

Государства Балтии имеют государственные границы по наиболее крупным водотокам и водоемам, отличающимся разносторонним хозяйственным значением. Судосходное и несудосходное использование и охрана озер Чудско-Псковское и Дрисвяты <1>, рек Неман, Западная Двина, Вента, Муша, Мемеле, Нарва с одноименным водохранилищем на ней должны подпадать под действие соглашений государств бассейна.

<1> Озеро Дрисвяты разделено между Литвой, Латвией, Беларусью, еще в советские времена на нем функционировала электростанция "Дружба народов".

Поскольку этими водотоками и водоемами должно заниматься международное речное право, то национальное право тем более должно со всем вниманием отнестись к небольшим водотокам и водоемам естественного и искусственного происхождения, включая и многочисленные голубые пастбища - пруды для рыбного хозяйства. Не ускользают от внимания законодателя солидные торфяные и сапропельные залежи. В странах Балтии с их скромными территориями большое внимание уделяют некоторым конкретным вопросам водного хозяйства, о чем в последнее десятилетие XX в. был принят ряд узких нормативных правовых актов:

Постановление Правительства Литвы от 5 июня 1995 г. N 932 "Об использовании гидротехнических комплексов сельскохозяйственного назначения для оборудования малых гидроэлектростанций";

Постановление Правительства Эстонии от 20 апреля 1992 г. N 123 "О разделении на административные участки территориальных и материковых вод, находящихся в муниципальном ведении";

Постановление Совета Министров Латвийской ССР от 22 апреля 1990 г. N 73 "О порядке предоставления в обособленное пользование, использования и изъятия из обособленного пользования водных объектов".

Относительно опыта стран Балтии можно отметить интересный термин "материковые воды", который противопоставлен понятию территориальных вод, очевидно, морских.

Важнейшим поставщиком сапропеля является само море - неглубокое и слабосоленое. В странах Балтии - дюнный тип берега, с приморскими водоемами, местами присутствуют образованные морем террасы. Эстония имеет множество заливов, целые архипелаги островов. Здесь немало особо охраняемых территорий. Страны Балтии - участники Хельсинкской конвенции по Балтийскому морю, а сфера ее действия распространяется и на примыкающую к морю сушу. Названные государства полностью входят в бассейн Балтийского моря, и им посвящена отдельная Рекомендация Хелкома 14/10 от 3 февраля 1993 г. "Сотрудничество и помощь Эстонии, Латвии, Литве в борьбе со сбросами загрязняющих веществ в Балтийское море" <1>.

<1> Сборник рекомендаций Хельсинкской комиссии. СПб., 1995. С. 51 - 53.

Еще в советское время Прибалтика имела довольно разветвленную сеть особо охраняемых территорий, включавших в себя пойменные леса и другие приводные участки (Национальный парк долины реки Гауи). Причудливые болотные массивы Эстонии, наряду с иными водоемами этой страны, входят в сеть особо охраняемых территорий, занимающих 11,5% площади всего государства <1>. Рядом с известным латвийским курортом Юрмала находится Национальный парк Кемери. В литовском Занеманье долгое время существует заповедник "Озеро Жувинтас". Однако экологические проблемы Прибалтики довольно сложны: с одной стороны - сокращение курортной нагрузки на Юрмалу и прочие популярные некогда районы, с другой - вырубка лесов, что ставит под угрозу экологическое равновесие региона.

<1> См.: Королева Е. Золотая корона Эстонии // Охрана дикой природы. 2001. N 1(20). С. 40 - 45.

§ 2. Государства дальнего зарубежья

Франция имеет преимущественно равнинный рельеф. Гидрографическая сеть страны довольно густая, а водные ресурсы относительно сбалансированы. В условиях отсутствия ледостава и соединения каналами еще с XVIII в. важнейших речных бассейнов в единое целое водная система Франции широко используется для судоходства. Почти все 200 крупных французских рек в какой-либо части судоходны <1>. Но крупных озер во Франции не так много, как в Великобритании, и находятся они на окраине страны - озера французских Альп, включая и международное Женевское озеро. Ледники Франции занесены в уже составленный каталог ледников.

<1> Весь мир: страны, флаги, гербы // Энциклопедический словарь. Минск: Харвест, 1999. С. 155.

До второй мировой войны загрязнение вод носило местный характер, но уже в ту пору водоемы страдали от эвтрофикации, возникшей в результате стока неочищенных вод городского хозяйства, ферм и смыва удобрений <1>. Увеличение населения столицы и других крупных городов заставило Департамент реки Сены еще в 1928 г. принять Генеральную программу по переработке сточных вод, согласно которой были созданы загородные станции по очистке бытовых стоков Парижа. Большую обеспокоенность вызвало возрастание эродированных районов из-за уничтожения лесов и живых изгородей. Во второй половине XX в. Лесной кодекс запрещает рубку и уничтожение леса даже на частных землях, если он крепит пески и охраняет почвы и воды. Между тем ряд приводных земель и самих акваторий оказался включенным в сеть особо охраняемых территорий. Важной вехой было установление в 1976 г. за 10-километровым участком русла реки Гаронны статуса природного резервата. Режим резерватов распространяется на низовья реки Роны и озеро Люитель. Предусмотренные Сельскохозяйственным кодексом охотничьи и рыболовные резерваты вполне могут включать в себя земельные площади, сопряженные с водными объектами. Однако подобная частичная охрана водных объектов не всегда была эффективной.

<1> См.: Современное состояние природной среды (биосферы) на территории Европы и пути ее сохранения и улучшения / АН СССР. Ин-т географии. Автор статьи "Франция" Н.К. Депарма. Вильнюс, 1972. С. 212 - 230.

В последние десятилетия во Франции интенсивно развивалось экологическое законодательство. Этому в значительной мере способствовала государственная программа 1970 г. по охране окружающей среды. В многочисленных законах и декретах прослеживается вопрос защиты почв и вод под угрозой наказания. Французский закон исходит из принципа "загрязнитель платит", что в целом схоже с другими европейскими странами. Само водное право Франции достаточно динамично, по водным ресурсам был принят целый ряд законов. Долгое время управление водными ресурсами Франции, как и некоторых других европейских стран, находилось в компетенции различных ведомств с учетом основных видов водопользования. Питьевое водоснабжение и водоотведение бытовых сточных вод находилось в ведении 36 тыс. муниципалитетов <1>, привлекающих частные компании.

<1> ТАСИС. Консультативная помощь МПР России в области управления водными ресурсами России (ENVRUS 9801). Структура управления водными ресурсами в Российской Федерации (сводный отчет по институциональным вопросам), апрель 2001. С. 9 - 12.

Закон о воде 1964 г. создал более гибкую систему управления водным хозяйством, основанную на привлечении всех участников водохозяйственного комплекса к разработке и реализации водной политики для общего блага. Представительными органами являются национальные водные комитеты Франции и шесть комитетов по основным водным бассейнам, при которых имеются агентства - государственные органы, основанные на самофинансировании. В гидрографических границах устанавливались размеры платежей за водопотребление и загрязнение, что не увязывалось с конституционными положениями о налогообложении. Исследовалось состояние водных ресурсов и реализовывались программы восстановления водоемов.

Однако далеко не все в водном хозяйстве и водном праве Франции было благополучно. В начале 90-х гг. во Франции лишь одна треть используемой воды проходила очистку на водоочистных сооружениях, а в Швеции в то же время - до 90%. Даже при относительно жесткой системе управления в целом французское водное законодательство оказалось довольно разобщенным, наибольшее внимание законодателя уделялось такому обособленному виду водопользования, как рыбная ловля. Но в этом узком направлении успехи были достигнуты не сразу: только к началу XXI в. удалось вернуть в реку лосося <1>.

<1> Реферат. журнал ВИНТИ "Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов". 1992. N 1. С. 119.

Поэтому Закон о воде 1992 г. имел более выраженный природоохранный аспект. В частности, предписывалось управление поверхностными водами с учетом их связи с подземными, укрепление русел и берегов рек, обеспечение химического и биологического равновесия водного бассейна. Однако названный Закон лишь корректировал водную политику, начатую с 1964 г.

Согласно действующему водному законодательству, по шести основным водным бассейнам принимаются и утверждаются Генеральные планы обустройства и управления водами. Подобные планы намечены на ближайшие 15 лет направления водной политики, исходя из специфики бассейна. Например, в бассейновом округе Луара - Бретань одной из первоочередных задач является улучшение контроля над паводками и наводнениями. Поскольку названные планы должны быть согласованы с французским законодательством и директивами Евросоюза, они утверждаются префектом бассейна - представителем Правительства Франции.

Франция, как уже отмечалось ранее, имеет протяженную береговую линию, что требует разработанного законодательства в сфере охраны и использования береговых ресурсов. Франция испытывала туристский бум в 60-х годах, что вызвало вначале введение специальных ограничений на берегу Средиземного моря (Лазурный берег), а затем на Корсике и Атлантическом побережье. Они были направлены против произвольной застройки курортной и рекреационной зоны. Закон об охране побережья и берегов озер 1975 г. предусматривал отдельные места контактов людей с дикой природой. Они не отчуждались у государства, в них было запрещено строительство. Закон о побережье 1986 г. усилил экологические требования закона. Строительство было запрещено в пределах 100-метровой полосы вдоль берега. Французское право делегирует функции управления природной средой местным властям. В 1989 г. во Франции был принят Закон о питьевой воде, который затем претерпел некоторые изменения. Этот Закон основан на французском Кодексе здравоохранения 1986 г. и позволяет учитывать состояние воды как количественно, так и качественно <1>.

<1> Реферат. журнал ВИНТИ "Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов". 2000. N 3. С. 76, 77; 1992. N 11, 12. С. 104.

Важную роль в обеспечении страны чистой водой играют Межрегиональный союз очистки вод Парижской агломерации, Междепартаментская федерация по рыболовству и защите водной среды, самым водоснабжением занимается Анонимное общество водных ресурсов Парижа. В настоящее время водное хозяйство находится в ведении Министерства благоустройства территорий и окружающей среды.

В последние годы наблюдается процесс интегрирования положений водного законодательства в состав Экологического кодекса Франции. В частности, в 2000 г. в состав Экологического кодекса был включен и Закон о воде 1992 г.

Испания отличается от большинства европейских стран по своим природно-климатическим условиям, что влияет на характеристику гидрографической сети. По богатым своими плодородными почвами долинам, низменностям и котловинам текут главные реки полуострова: Гвадалquivир, Гвадиана, Тахо, Дуэро, Эбро. При этом бассейны Гвадианы, Тахо, Дуэро являются международными и протекают по соседней Португалии. К речной сети Испании и Португалии приурочена целая система особо охраняемых территорий. При активном участии Всемирного фонда дикой природы в низовьях Гвадалquivира был учрежден резерват и затем заказник "Кото-Доньяна". Это ландшафт марисмы - солоноватого приморского болота южного типа, отличающийся исключительно богатой фауной. Всемирный фонд дикой природы способствует наиболее полному восстановлению рек и пойменных территорий данного района. В частности, он способствует восстановлению испанской реки Хенарис, а также португальского национального парка "Долина Гвадианы", на территории которого находится одна из лучших речных экосистем Европы <1>. Крупные реки полуострова образуют эстуарии и лагуны, что в условиях низкого хозяйственного значения небольших и, как правило, горных озер весьма важно. В отличие от Альп, Пиренеи небогаты ледниками: их всего 70, а размеры их небольшие. Поэтому даже для крупных рек полуострова характерны пороги и летняя маловодность, что препятствует судоходству. В то же время характерные каньонными долинами водотоки дождевого питания опасны наводнениями.

<1> "Живые реки" Европы: программа действий. Европейская программа действий по водоемам. 1999. Сентябрь. С. 8, 9.

В условиях диспропорций в распределении осадков и стока, неустойчивого режима рек еще с античных времен приходилось строить водохранилища и плотины. В Испании в течение 30 лет (1950 - 1980 гг.) каждый год строилось по 20 крупных дамб. В результате их количество увеличилось в 10 раз по сравнению с первой половиной XX в. Водопользованию препятствует интенсивное накопление твердых осадков по причине эрозии. Показателен пример испанского водохранилища Альмерия, полностью заилившегося всего за 6 лет.

Один из первых природоохранных декретов был издан в 1918 г. и действовал довольно долго. Для испанского законодательства характерна тенденция охраны природных комплексов и достопримечательностей, образования национальных парков <1>.

<1> См. подроб.: Арменгол А. Испания. Современное состояние природной среды на территории Европы и пути ее сохранения и улучшения. Вильнюс, 1972. С. 136 - 152; Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира: Справочник. М.: Юрид. лит., 1993. С. 97.

Кроме того, бассейновое управление водными ресурсами Испании возникло раньше, чем во Франции, и составляет уже некоторую традицию, что выделяет Испанию из числа практически всех государств Европейского континента, что в значительной мере можно объяснить гидрографическими особенностями страны и необходимостью искусственно регулировать водообмен. Управление водными ресурсами на основе организации речного бассейна начинается уже с 1926 г., но первоначально оно было количественным. Кроме того, уже во второй половине XX в. из-за различий между провинциями законодательство в области охраны водной среды в них было множественным и нередко противоречащим друг другу.

Упорядочил водное право Водный закон 1985 г., который распространялся как на поверхностные, так и на подземные воды. В названном Законе предусматривалась инвентаризация водных ресурсов, делались акценты на защите вод от загрязнения, была существенно реформирована система управления водным хозяйством. Согласно приведенному Закону, сброс и забор воды требуют специального разрешения от организаций речного бассейна, а комплексное водное управление осуществляется с учетом интересов водопользователей. В Законе установлена плата за общественное водопользование, водозабор, загрязнение воды. Возглавляемые Национальным водным советом 14 надрегиональных гидрографических конфедераций имеют эксплуатационные (управление плотинами), контрольно-надзорные и финансовые полномочия (установление цены на воду). Девять из 14 испанских конфедераций охватывают несколько автономий. Ниже уровня конфедераций функционируют общества

иригации, сотрудничающие с муниципалитетами в распределении гидроресурсов, собирают плату и разрешают конфликты на месте <1>.

<1> Институциональный отчет: оценка структур управления водными ресурсами других стран. Технический отчет N 7. ТАСИС, 2001. С. 13 - 15.

В сельском хозяйстве Испании водные правоотношения строятся следующим образом: фермеры, использующие воду для орошения, получают ее от своих общин, на уровень выше стоят ассоциации общин, еще выше - бассейновые власти. В свою очередь, промышленные предприятия получают воду от государственных агентств экономического развития.

В общине водные права привязаны к орошаемым площадям земли, но если лицо не участвует в ремонтных и других работах, его право на воду не признается. Само право водопользования выражается как время (в днях, часах) пользования водой из канала, его можно уступить. Споры о воде нередко разрешаются арбитрами, выбранными сторонами. Право водопользования нередко возникает исходя из давности, которая трактуется по-разному: как водопользование с незапамятных времен, которое может прерываться; как 10-летнее непрерывное использование. Но в правовой жизни последние ссылки на давность относятся к середине XX в.

Морское побережье - место интенсивного жилищного строительства на побережье, где проживает около 54% населения страны. Испанский Закон о береговой зоне 1988 г. предусматривал общественную собственность на морскую береговую зону, в которую входили пляжи, зоны прилива, осушенное морское дно и острова. При этом природные ресурсы территориальных вод, континентального шельфа, исключительной экономической зоны также находятся в государственной собственности. Закон концептуально построен на обеспечении свободного доступа к морскому берегу для отдыха, а также сельскохозяйственного использования 100-метровой береговой зоны. Следует отметить, что Закон допускает только те виды деятельности, которые невозможны на других территориях (порты, добыча песка, камня, гравия). Однако и на них требуется специальное разрешение, не освобождающее затем от строгого контроля.

Береговой закон предусматривает финансовые механизмы его исполнения (источники финансирования работ, плата за пользование, жесткие штрафные санкции за нарушения), но разграничение ответственности между различными органами оказалось недостаточным <1>.

<1> Реферат. журнал ВИНТИ "Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов". 1992. N 8. С. 100.

Согласно общеиспанскому законодательству, с 1985 г. автономиям доверены выдача лицензий, мониторинг качества и количества вод, разработка проектов гидротехнического строительства. В настоящее время испанские автономии (Баскония, Арагон, Мурсия, Кастилия и Леон) сталкиваются с такими проблемами, как слабая очистка сточных вод (особенно городских), загрязнение истоков питьевого водоснабжения, ухудшение состояния водных экосистем, лесные пожары и деградация почвы. На уровне автономий принимаются нормативные правовые акты по защите рек, рыбных запасов и вообще водных экосистем. Намечается реабилитация загрязненных участков территории <1>.

<1> Реферат. журнал ВИНТИ. 1996. N 8. С. 77; N 9. С. 73; Вильдяев В. Особенности управления водными объектами за рубежом // Природно-ресурсные ведомости. 2005. N 31 (278).

После Второй мировой войны водным ресурсам и водному хозяйству Федеративной Республики Германия (ФРГ) был посвящен ряд законов как общего, так и специального характера: "О водных ресурсах" (1957 г.); "О содержании в чистоте водных путей общегосударственного значения" (1960 г.); "О защите грунтовых вод от загрязнения" (1960 г.); "О доходах, гарантирующих уменьшение налога с дохода предприятия, устанавливающего оборудование для очистки сточных вод" (1961 г.) <1>. Кроме того, конкретные законы по правовому режиму земель, вод, недр, флоры и фауны, природных ландшафтов и охраняемых территорий издаются и применяются федеральными землями.

<1> См. подроб.: Дьяконов К.Н. и Мельникова Т.Л. ФРГ // Современное состояние природной среды на территории Европы и пути ее сохранения и улучшения. Вильнюс, 1972.

Федеральное законодательство ФРГ решает следующие ключевые вопросы.

Во-первых, оно предусматривает правовой институт зон охраны вод (Закон 1986 г.). Эти зоны должны оберегать воды от уже существующих или потенциальных опасностей. В целях

увеличения запасов грунтовых вод или их защиты от загрязненных сточных вод запрещается и ограничивается совершение определенных действий. Поэтому владельцы и пользователи земельных участков вынуждены претерпевать известные ограничения <1>.

<1> Реферативные сборники ВНИИСЗ. 1988. N 1. С. 45.

Во-вторых, устанавливается порядок проведения экологического контроля в сфере водопользования. Он предусмотрен Федеральным законом о регулировании водного режима 2002 г. <1>. В каждой федеральной земле действует свой Закон о воде. Эта тенденция прослеживается еще с XIX в., когда немецкие княжества имели свои водные законы. На откуп землям и крупным городам, а также муниципалитетам даны многочисленные системы водоснабжения и стока, станции очистки сточных вод и сброса ливневых вод, лицензирование водосбора и сброса отходов, определение водоохранных зон для грунтовых вод.

<1> Федеральный государственный экологический контроль: Пособие для правоприменителей / Под ред. С.А. Боголюбова. М.: ТК Велби; Проспект, 2005. С. 84, 85.

В пользу земель функционирует с 1976 г. национальная система налогообложения сбросов загрязняющих веществ <1>. При этом платежи за воду вкладываются землями в решение водных проблем. В частности, водные деньги тратятся на деятельность водохозяйственных служб.

<1> Здесь и далее см.: Институциональный отчет: оценка структур управления водными ресурсами других стран. Технический отчет N 7, опубликован в августе 2001 г. Отдел ТАСИС DG 1 А, Европейская комиссия. С. 11 - 13. Германия. Факты. Федеральное Министерство иностранных дел, 2003.

В большей части страны бассейновые комиссии не функционируют и, следовательно, нет и прямого участия водопользователей в водной политике. Существуют лишь организации управления притоков Рейна - небольших бассейнов, находящихся в одной земле (Северный Рейн - Вестфалия). Речь идет о речных ассоциациях Рурвер-банд, Эмшергенессеншафт и некоторых других. Рейн-Норд-Вестфален уже с начала XX в. имеет водные ассоциации, но пока серьезных перемен в управлении водным хозяйством страны нет.

При этом вложение средств, собранных за сброс сточных вод, в мероприятия по охране вод дает позитивные результаты: построены новые очистные сооружения, введены производственные технологии в промышленности, позволяющие снизить загрязнение вод либо вовсе его исключить. К началу XXI в. в 50 отраслях хозяйства Германии удалось снизить содержание вредных веществ. В таких крупных реках, как Рейн, Майн, Эльба, улучшилось качество вод и увеличилось многообразие обитающих в них видов рыб. Уже в 1996 - 2000 гг. в Рейне обнаружено 63 вида рыб.

Германия находится в бассейне трех крупных трансграничных рек: Рейна, Дуная, Эльбы. Лишь под давлением соседних государств (Нидерланды) федеральное правительство и правительство земель включены в международную комиссию по Рейну. Дунай и Эльба до сих пор остались без структур комплексного управления речным бассейном. Германский отрезок Дуная (Регенсбург - Кельгейм) вообще не подпадает под Дунайскую конвенцию.

Швеция - страна, хорошо обеспеченная водными ресурсами. Ее отличительная черта - обширные котловины озер. Всего озера занимают 9% территории королевства <1>. Речной сети присущи узкие долины, водопады, озеровидные расширения (своего рода естественные водохранилища), большие объемы гидроэнергии. В Швеции значительные средства вкладывались в очистку четырех водных объектов: озер Веттерн, Соммен, рек Мотала и Сварта <2>. Первый шведский закон об охране природы был принят в 1907 г. Усилил государственный контроль за природопользователем закон 1952 г. об охране природы и побережий. В результате в Швеции уже к концу 60-х гг. особо охраняемые территории достигали 5% общей площади страны и охранялась значительная прибрежная полоса <3>.

<1> См. подроб.: Географический энциклопедический словарь / Под ред. А.Ф. Трешникова. М.: Советская энциклопедия, 1989. С. 554.

<2> Реферат. журнал ВИНТИ "Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов". 1990. N 12. С. 34.

<3> Серебрянный Л.Р. Швеция. Современное состояние природной среды на территории Европы и пути ее сохранения и улучшения / АН СССР. Институт географии. Вильнюс, 1972. С. 231 - 244.

В Швеции и в настоящее время уделяют большое внимание экологическому и, в частности, водному праву. Были приняты Законы: "Об охране природы" (1967 и 1969 гг.); "О рациональном

использовании сельскохозяйственных угодий" (1979 г.); "О водных ресурсах" (1983 г.); "О залежах торфа"; "Об общественных водных путях и портах"; "О минеральных ресурсах"; Декрет о рыболовстве (1982 г.). В Королевстве пошли по пути регламентации лесопользования, охоты и рыболовства отдельными актами (законами и декретами). Важную роль играет Закон о возмещении ущерба окружающей среде 1986 г. Он определяет категорию ущерба и санкцию за него <1>.

<1> См.: Мухаметшина Э.Р., Бударин В.Ф. Скоро все человечество переселится к морю // Вода России. 1999. N 3. С. 4, 5; Решетников Ф.М. Указ. соч. С. 234, 235.

В целом шведское водное право нередко оценивалось как частноправовое, индивидуалистической формы (частная собственность на водоемы, распространенное частное пользование). В соседней Норвегии, состоящей в унии со Швецией до 1905 г., существовала даже частная собственность на водопады крупных рек <1>. Приведенные оценки давались еще в середине XX в., но к началу XXI в. они значительно устарели. Однако известная специфика водных правоотношений сохранилась.

<1> Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. С. 18, 19.

Вопросы собственности на водные объекты регулируются весьма необычно, по-своему сочетая публичные и частные интересы. В целом в шведском законодательстве прослеживается ограничение эксплуатации ресурсов взморья. Приморские водотоки и водоемы находятся либо в частной, либо в общественной собственности. Узкая водная полоса в 300 м от границ континента или острова в сторону моря может находиться в частной собственности, что не запрещает передвижение по этим акваториям и лов рыбы. Затем уже вплоть до границы территориальных вод простирается водная полоса общественной собственности. Шведское законодательство не предусматривает такую категорию, как земли водного фонда. В ней нет четкого определения понятия береговой зоны, изменчиво и понимание полосы прибрежной суши (при строительстве - 100 м как минимум, в сельском хозяйстве - 50 - 60 км от водной границы в сторону суши).

В Швеции, как и в Финляндии и Дании, под особой государственной охраной находятся болота. Земельные собственники этих стран получают (за ограничения) компенсационные выплаты, освобождение от налогов, их земельные участки могут быть выкуплены государством или местными властями <1>. В Дании сохранение и восстановление болот происходит за государственный счет или за счет ЕС с 1989 г. <2>.

<1> Реферат. журнал ВИНТИ "Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов". 1990. N 8. С. 101.

<2> Там же. 1996. N 6. С. 96.

В Швеции функционируют Агентство по охране окружающей среды, Королевский совет по проблемам побережий, находящихся под угрозой. В роли координаторов муниципальных органов выступают окружные административные комитеты. Окружные административные комиссии и муниципальные органы дают разрешение на строительство набережных, мостов, прочих сооружений.

Нидерланды - плоская и низменная страна, 25% территории которой находится ниже уровня моря, а 35% - не более чем на 1 м выше <1>. Королевство расположено в обширной дельте - древней и современной, образованной реками Рейн, Маас, Шельда и отчасти Эмс. При этом первые три реки имеют общий эстуарий (устье). Голландия (так иногда называют это королевство) прорезана многочисленными водотоками. Реки и озера зарегулированы плотинами, заливы и приморские водоемы долгое время осушались. Поэтому береговая полоса характерна превращением заливов в эвтрофированные озера. Долгое время практиковалось сокращение протяженности береговой линии как способ защиты от разрушительных наводнений. На примере Нидерландов можно отметить, что господствующие в королевстве рукотворные (антропогенные) ландшафты, за редким исключением, должны постоянно поддерживаться человеком.

<1> Земельное законодательство зарубежных стран / Под ред. Г.А. Аксененка. М.: Наука, 1982. С. 366, 367.

Нидерланды принадлежат к числу стран, испытывающих большое негативное воздействие, исходящее от соседних государств. Расположенная в низовьях Рейна, эта страна была особенно обеспокоена состоянием его вод. Хотя качество воды основных рек удалось повысить, в стране осталось немало острых водохозяйственных проблем. Грунтовые воды Голландии истощены, что нередко приводит к обезвоживанию сельскохозяйственных районов страны. Голландская

общественность требует жестко экономить питьевую воду, прекратить выкачку грунтовых вод для орошения, максимально использовать дождевую воду, повысить уровень рек Рейна и Мааса, а также залива Эйсселмер <1>. Для оздоровления водных бассейнов необходимо возродить вторичные каналы на заливаемых территориях. Проведенная гидрологами и экологами разработка плана восстановления каналов выявила безвредность этой инициативы для транспорта и сельского хозяйства. В ближайшее время должны быть восстановлены два канала вдоль реки Ваал. Идея восстановления искусственных водоемов и водотоков и отчасти искусственных водных систем вплетается в общий контекст реабилитации водных объектов и некоторых форм рельефа, связанных с ним <2>.

<1> План действий: "устойчивые Нидерланды". М.: Экопресс "ЗМ", 1995. С. 32 - 34.

<2> Реферат. журнал ВИНТИ "Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов". 2001. N 1. С. 47.

Именно в Нидерландах находится штаб-квартира Всемирного фонда дикой природы. В Нидерландах и Бельгии претворяется в жизнь программа восстановления пойм и места обитаний "Маас - живая река" с созданием модельных участков для отдыха и просвещения. Внедряются экологически безопасные технологии добычи гравия и минимизации урона от перевыпаса. Кроме того, часть полей (осушенных и возделанных участков маршей, защищенных от моря дамбами и плотинами) осталась в свободном состоянии и превратилась в водно-болотные угодья <1>.

<1> "Живые реки" Европы: программа действий. С. 8, 9.

Если применять терминологию российского законодательства, Нидерланды от природы есть земли водного фонда, испытывающие долгое и сильное антропогенное воздействие. Этим объясняется постоянный характер права публичной собственности на земли полей и установление государственного целевого назначения освоенных земель. Первоначально они сдавались в пользование специальным государственным предприятиям, создающим инфраструктуру и укрепляющим противопаводковые сооружения. Затем подготовленные к сельскохозяйственному использованию участки переходили в частное пользование, исключая площади самих гидротехнических сооружений, дорог и линий связи. Граждане, арендующие недвижимость на полях, получают налоговые льготы. Это предусмотрено в Законе 1958 г. "Об аренде" (в ред. 1977, 1978, 1980, 1983 гг.) <1>.

<1> Быстров Г.Е. Земельная и аграрная реформа в зарубежных странах: правовая теория и практика. БГЭУ, 1999. С. 157.

За последние 40 лет законодательство Нидерландов значительно усилило охрану вод. Ряд законов по водным ресурсам: "О загрязнении поверхностных вод" (1969 г.); "О водопользовании" (1989 г.) и т.д. - предусматривал интегрированное управление водными ресурсами, включая дно и берега водных объектов, а также водные биологические компоненты. Для Голландии характерна система водных советов: эти специфические органы имеют многовековую историю и ранее занимались вопросами борьбы с наводнениями, а в настоящее время в их компетенцию входит защита вод от загрязнения. Водные советы подконтрольны провинциальным природоохранным агентствам, ответственным за применение всего экологического законодательства <1>.

<1> Высторобец Е.А. Экологическое законодательство России, Великобритании, Канады и Нидерландов: сравнительно-правовой анализ: Рукопись диссертации.

США отличаются высокой антропогенной нагрузкой на гидрографическую сеть, неравномерным распределением водных ресурсов, неравномерным режимом рек. Многие в водных ресурсах США напоминают нам российскую ситуацию (включая и неравномерное распределение вод).

Главная река США - Миссисипи, бассейн которой почти полностью входит в границы страны, что, к сожалению, не спасает этот гидрографический район от несогласованных действий. Решающий фактор его деградации - воздействие дамб, дренажей, каналов, плотин, шлюзов, прочих гидротехнических сооружений. Свыше полутора столетий дамбы остаются краеугольным камнем защиты от паводков, но построены они были в разное время, по разным планам, близ уреза воды, что не давало возможности погасить разрушительную силу волны <1>. Уязвимость защитной системы проявилась во время наводнений на Миссисипи и Миссури в 1993 - 1994 гг. Реки Миссисипи, Миссури, Иллинойс и др. были буквально искалечены спрямлением и углублением русла, некорректным освоением пойм. По сути, в результате антропогенной

трансформации реки стали полуискусственными водными объектами, страдающими от интенсивного накопления наносов и эвтрофикации. К сожалению, самоуверенный человек хуже (даже для самого себя) регулирует водные ресурсы, чем естественные факторы и фильтры: луга, леса, болота, старицы речных долин, бобровые плотины. За 90 лет среднегодовой ущерб от наводнений вырос в 2,5 раза. Постепенно и в Новом свете стали понимать необходимость снятия многих искусственных "препон" и дать естественным водоемам и водотокам известную свободу. В частности, она выражается даже в разливе на еще недавно отгороженных дамбами и от этого засыхающих поймах. Власти и заинтересованные хозяйствующие субъекты стали поощряться в воздержании от застроек. Многие валы пришлось разрушать, но пойменные водоемы еще долго были беззащитны от засыпки. Между тем противопаводковые водохранилища не смогли предотвратить разрушительного наводнения 1993 г.

<1> См.: Лью Р. Миссисипи: проблемы устойчивого развития // Экология и жизнь. 2001. N 2. С. 50 - 53.

Главные по своей значимости озера США известны как Великие озера, куда входит самый большой в мире пресный естественный водоем - озеро Верхнее. Они имеют сток через реку Святого Лаврентия в океан. Поскольку эта международная водная система в большей части расположена на территории США, то именно им приходится принимать основные (и небезуспешные) меры по очистке этих уникальных, оставшихся от ледника озер. Дно их не без основания считалось коллектором опасных веществ: так называемый Приозерный экономический район США характеризуется высокой антропогенной нагрузкой. Этот индустриально развитый регион имеет к тому же свыше половины лучших земель, плодородную почву (чернозем), равнинный рельеф, оптимальные климатические условия. Соединение Великих озер с бассейном Миссисипи, а также иные гидротехнические преобразования превратили эту зону в побережье сквозного судоходного пути, на котором высятся городские ландшафты Чикаго, Кливленда, Детройта, Милуоки.

Традиционно болота понимались как ненужные земли, которые нужно передать в частные руки для последующей мелиорации. Болота и переувлажненные земли стали пониматься американскими учеными не как лишние неудобья, а важный фактор стабильности ландшафта. Россия же имеет печальный опыт грандиозных планов мелиорации земель. Почти 50% этих земель находятся в северной части Среднего Запада США (это всего 9 штатов) <1>. С 1985 г. в США на государственном уровне осуществляются меры по сохранению и восстановлению переувлажненных земель. Последние считались зонами насыщения почвенного покрова поверхностными и подземными водами, частота и продолжительность которого вызывает преобладание адаптированной к этим условиям растительности. Закон США 1985 г. "О продовольственном обеспечении" предусматривал полное лишение всех видов государственных льгот фермеров, использующих переувлажненные земли под посевы сельскохозяйственных культур. Закон 1990 г. "О продовольствии, сельском хозяйстве, охране окружающей среды и торговле" предусматривает ответственность за любое нарушение режима этих земель при некотором смягчении и дифференциации санкций.

<1> См.: Государственные меры по сохранению и восстановлению переувлажненных земель в США // Экономика сельского хозяйства России. 1994. N 2. С. 30.

Еще в 1850 г. США как федерация приняли на себя ответственность за улучшение судоходных путей, а затем было предусмотрено сотрудничество между Федерацией и штатами по вопросам оросительной системы <1>. Федерация имеет полномочия в сфере судоходства, строительства ГЭС, борьбы с паводками, охраны окружающей среды. Наиболее важные валы у городов строились корпусом военных строителей за государственный счет. Традиционно именно судоходные и связанные с ними воды считаются федеральными. Таким образом, из федеральных функций вытекала и федеральная собственность. Федеральные полномочия как бы ограничивали распространенную историческую собственность штатов на воды.

<1> Уайт Т. Водные ресурсы США: проблемы использования. М.: Прогресс, 1971. С. 180 - 182.

Публичные формы собственности (федеральная и штатов) отвечают существующим в США проблемам, а водный кризис делает недопустимой рыночную стихию в водном хозяйстве. При этом ряд полномочий государство делегировало негосударственным организациям. Так, например, в речных бассейнах существуют, как правило, бассейновые ассоциации водопользователей со своими административными правами (имитирование откачки воды, регистрация скважин и водомеров).

Для США характерна неполная реализация бассейнового подхода в организации водного хозяйства. Существует несколько больших бассейновых организаций с обязательным вовлечением водопользователей, но Агентство по охране окружающей среды не может навязать бассейновую организацию повсеместно.

Водное законодательство США первоначально имело хозяйственный, а не природоохранный аспект. Первым федеральным законом, устанавливающим запрет на сбросы твердых отходов в воды США, стал Закон о реках и бухтах 1899 г. Первоначальным замыслом законодателя было устранение помех для навигации, однако в 60-е гг. XX в. произошло "второе рождение" этого акта. Получивший новое толкование Верховного суда США, этот Закон действует до сих пор и используется для возбуждения судебных исков против промышленного загрязнения водоемов и водотоков.

В 1948 г. был принят один из первых фундаментальных законов в области охраны окружающей среды - Федеральный закон о контроле над загрязнением вод. Впервые Конгресс США принял акт, направленный исключительно на борьбу с загрязнением водной среды. В дальнейшем этот Закон претерпел существенные изменения по названию и содержанию (в 1965, 1972, 1977 и 1987 гг.). В редакции 1987 г. данный Закон охватил почти все вопросы предотвращения и устранения всевозможных загрязнений вод. Теперь он именуется Законом о чистой воде.

В 1924 г. Конгресс принял закон о загрязнении нефтью, запретивший сбросы нефтяных отходов в прибрежные воды. После многочисленных изменений и дополнений этот закон был отменен. Лишь в 1990 г. был принят новый Закон о загрязнении нефтью, урегулировавший главным образом вопросы компенсации ущерба в связи с нефтяными разливами.

В 1953 г. был принят Закон о погруженных землях и землях внешнего континентального шельфа, разграничивающий юрисдикцию штатов и США. Штаты отвечают за погруженные земли и природные ресурсы в пределах 3-мильной зоны территориального моря, а Федерация - за природные ресурсы внешнего континентального шельфа вне пределов 3-мильной зоны. Однако регулирование навигации, торговли, оборона и заключение международных соглашений остались в компетенции США.

В полном масштабе общенациональная морская политика получила свое отражение в Законе о морских ресурсах и техническом развитии 1966 г., а также в Законе об охране морской среды 1972 г. (с послед. изм.). Последний Закон регулирует транспортировку и сброс отходов в морские воды, предусматривает создание специальных морских зон, в пределах которых природопользование ограничено задачами сохранения целостности морских экосистем. Первый морской заповедник был создан в 1975 г. Морские заповедники создаются в регионах, обладающих особой экологической, научной, исторической и иной ценностью. Они охватывают как сушу, так и море, и их территория не должна быть меньше 1 кв. морской мили.

Следует признать, что законодательство о водных биоресурсах США также проникнуто замыслом создать своего рода морские заповедники. Эта идея была высказана Президентом США Ф. Рузвельтом еще в 1937 г., в обновленном виде она была реализована в Законе "О сохранении рыбных ресурсов и об управлении ими" 1976 г. Последний устанавливает порядок создания специальных зон управления рыбным хозяйством, контролируемых государством.

Охрана морской среды невозможна без охраны побережья. В 1972 г. был принят Закон об управлении береговой зоной, предусматривающий разрешительный порядок хозяйственных мероприятий в прибрежных пространствах. Очевидно, что данный Закон был принят исходя из чрезвычайной уязвимости и в то же время ценности морских побережий.

Водное законодательство США характерно тем, что конкретные противопаводковые и ирригационные меры в отдельных бассейнах и подбассейнах (Нижняя Миссисипи, Миссури, Огайо) закреплены и регламентированы отдельными законами. Другой важной чертой является создание федерального межведомственного комитета по речным бассейнам, а также региональных межведомственных комитетов по Миссури, Колумбии, Арканзасу, Ред-Ривер, рекам Новой Англии и Нью-Йорка, Тихоокеанского Юго-запада. Законодательно также предусматривалось создание всевозможных совместных комиссий и исследовательских центров по изучению вод <1>. Еще с 20-х гг. XX в. между штатами заключаются договоры, предусматривающие распределение стока межштатных рек. Данные договоры заключались по масштабным проектам, два из 26 заключенных договоров одобрены Конгрессом США и получили силу закона. Данная метаморфоза очень интересна с точки зрения причин и условий превращения договорного права в закон.

<1> Уайт Т. Указ. соч. С. 180 - 184.

Однако далеко не всегда договоры между штатами имеют безупречную манеру изложения, исключаящую разное толкование договора. Так, с 1974 г. ведутся судебные дела по распределению воды, дошедшие до Верховного суда США. Из-за реки Колорадо судились штаты Канзас и Колорадо, из-за реки Пекос - Техас и Нью-Мексико. В ходе процесса выяснилось, что

распределение воды исходило из нереальных, завышенных объемов. Но была и более глубокая причина возникновения споров - изменение хозяйственной обстановки, которую не предвидели составители договоров.

Земельные собственники не имеют права самовольно осушать и застраивать некоторые прибрежные участки, а также водные и болотные площади. Они даже не имеют права на компенсацию за соблюдение такого запрета. В противном случае государство полномочно брать плату за укрепление подмываемых частных берегов, ибо это существенно повышает их стоимость. Для соблюдения баланса частных и публичных интересов надо учитывать, что частная собственность на землю не является абсолютной. В 18 штатах власти придерживаются именно такой позиции и лишь в четырех, напротив, идут на поводу у частных собственников. Попытка добиться принятия федерального акта о компенсации в названных случаях вызвала противодействие администрации Б. Клинтона <1>.

<1> Реферат. журнал ВИНТИ "Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов". 2001. N 1. С. 47.

Перейдем теперь к американскому аналогу российской категории земель водного фонда и водоохранных зон <1>. В 1965 г. был принят Закон о создании фонда для финансирования охраны земельных и водных ресурсов, разрешающий отвод и приобретение земель для рекреационного и охотничьего использования. Согласно другому Закону США 1968 г. "О диких и живописных реках", возникает новая категория особо охраняемых природных объектов, являющаяся разновидностью земель природоохранного назначения. Это земли доминирующего природоохранного назначения. Под действие данного акта подпадают реки с живописными, рекреационными, геологическими, историческими, другими экологическими характеристиками. Такой неисчерпывающий перечень критериев, как справедливо считают американские юристы, не обладает достаточной точностью. Однако этот недостаток смягчается при классификации самих диких и живописных рек. Закон делит их на три группы: дикие, живописные, рекреационные. Воды первой группы не должны быть загрязнены и омывают первозданные берега, а в их водосборы нет доступа по автомобильным дорогам. Эти же требования в более мягких формах предъявляются и к живописным рекам. На рекреационных реках, зарегулированных водохранилищами, каналами, водохозяйственными сооружениями, автомобильными и железнодорожными подъездами, частично освоены берега и водосборы.

<1> См.: Краснова И.О. Экологическое право и управление в США. М.: Байкальская академия, 1992. С. 95, 103 - 106.

Закон 1968 г. предусматривает создание специальных коридоров по обоим берегам рек с особым режимом природопользования. Площадь таких коридоров должна быть не менее 10 акров на 1 милю, т.е. примерно по 25 м от каждого берега. Закон не дает окончательного перечня запрещенных и разрешенных видов деятельности в пределах подобных земель, но правоприменительная практика избрала довольно гибкий путь. Как правило, обходятся лишь некоторым ограничением строительства дорог, населенных пунктов, размещения промышленных предприятий, заготовки древесины, выпаса скота. Наибольшая хозяйственная свобода предоставляется на рекреационных реках.

Закон допускает выделение площадей коридоров из территорий федеральных ведомств, сохраняющих некоторые управленческие полномочия по отношению к ним. Возможны и перераспределение земель между федеральными ведомствами, их безвозмездная передача от штатов в ведение федерального правительства, а также приобретение государством ограниченного права собственности у частных землевладельцев. Живописный измента означает право государства контролировать использование территории (земли и воздушного пространства над ней) в соответствии с целями охраны природных качеств диких, живописных и рекреационных рек. Неотъемлемая черта измента как компромиссного правового института заключается в сохранении видов землепользования, существующих до продажи участка государству.

Замысел законодателя таков: сохранить в возможно более естественном состоянии все три группы рек и запретить дальнейшее использование этих водотоков для строительства ГЭС, водохранилищ, прокладки каналов, осуществления других водохозяйственных проектов.

Сохранение первозданного состояния - одна из задач признания природного комплекса общим достоянием <1>. Таковыми считаются дно и ложе вод, некоторая часть их флоры и фауны (лесов), атмосферный воздух. Водопокрываемые площади считаются общим достоянием, водоем и водоток можно использовать для передвижения и транспортировки емкостей. Сплав древесины на одной из рек дал возможность признать ее дно "общим достоянием". Но, например, строительство плотин в границах еще не объявленного национального парка заставило бы в будущем его администрацию "выпрашивать" воду для рыбного и бобрового хозяйства, так как здесь нет режима

общего достояния. Признание правительством реки дикой и красивой влечет за собой недопустимость строительства плотины, например, из-за гнездования журавлей и аистов. Большой резонанс вызвал процесс по поводу судьбы острова "Лисья голова" площадью 15 тыс. га в штате Северная Каролина, которому угрожала вырубка лесов под строительство домов. Апелляционный суд удовлетворил иск, так как из-за смыкания острова с дном и ложем реки и океана режим общего достояния распространяется на побережье и пляжи устьевого взморья, которые вполне рационально использовать для рекреации.

<1> См. подроб.: Экологическое право / Под ред. С.А. Боголюбова. М.: Норма, 1999. С. 410 - 415.

Согласно судебной практике, частные права на воду не должны подрывать традиционные права населения на рекреацию, рыболовство, судоходство, а штату не следует поступаться общественными интересами. Когда он все же это допускает, то вмешивается суд. Так, например, в 1983 г. было отменено разрешение, выданное властями Лос-Анджелеса, на изменение русел рек, впадающих в озеро Моно, на том основании, что "берега, дно и воды озера Моно находятся под защитой публичных прав" <1>.

<1> Краснова И.О. Экологическое право США: исследование теории и практики развития: Монография. М., Междунар. академия информатизации (отделение прав человека), 1996.

В ряде засушливых и наиболее поздно освоенных штатов действует правило старшинства водопользования ("первый по времени - первый по праву") <2>. У традиционных правообладателей (чаще всего, фермеров) есть преимущественные водные права, "уживающиеся" с собственностью штата на водный объект. Однако это не дает им оснований для нерационального, вернее, эгоистичного поведения, лишаящего "младшего соседа" природных благ. Так, например, нельзя запруживать разливы реки, чтобы профильтровать ее в грунт. В Техасе признано, что под землей находится так называемая линза - водоем подземных вод. Страдающему от маловодия соседу довольно трудно доказать, что на самом деле под землей существует водоток, который был пресечен произвольными действиями одного из собственников. Поэтому он прибегает к более действенным способам, обращаясь в суд с иском о просадке земли, доказательства которой наглядны.

<2> Жариков Ю.Г., Масевич М.Г. Недвижимое имущество: правовое регулирование. М.: БЕК, 1997. С. 180 - 183.

В восточных штатах США применяют так называемые принципы берегового права, заключающиеся в исключительном праве на водопользование прибрежных земельных собственников. Здесь также действует нередко проверяемое в судах правило о разумности пользования. Кроме того, запрещается прогонять сбрасываемую воду на вклинивающийся участок или увести в зону стока иного водного объекта.

В США складывается еще и разрешительный порядок природопользования, во многом схожий с нашим отечественным. Таким образом, при экологически грамотных водных правоотношениях во главу угла поставлена недопустимость истощения водотоков и водоемов, в частности бассейнов озер.

Соседняя с США Канада - мировой лидер по числу озер: их около 4 млн. Но страна озер отличается также густой и полноводной сетью рек. Вместе реки и озера составляли текущие дороги, по которым шли первопроходцы и золотоискатели. Однако связывающие разные провинции судоходные пути (река Святого Лаврентия, Ниагара и т.д.) замерзают и нуждаются в ледокольной проводке. Судоходство затрудняется также порогами, дающими, однако, уникальные возможности для развития гидроэнергетики. Крупные озера и реки составили целые системы, выходящие к морю (в частности, к Гудзонову заливу).

Канада по площади территории занимает второе место в мире после России, эти государства схожи как по климату, так и по распределению водных ресурсов, а также гидроэнергетическому потенциалу. Отличительной чертой Канады является обилие водных ресурсов, которые в большей части удалены от мест основного водопотребления. При этом на фоне наблюдающегося загрязнения поверхностных и подземных вод сами гидроресурсы страны отличаются дешевизной. По данным на начало 90-х гг., канадское водопотребление превышало европейское в два раза, а стоимость канадской воды составляла 1/4 европейской стоимости. В этих условиях предлагалось повысить цену на водные ресурсы в целях сокращения излишнего водопотребления. К концу XX в. водопользование в Канаде стало практически бесплатным, но лицензируемым. Теплоэлектростанции в провинции Альберте не платят ни за забор, ни за сброс воды <1>.

<1> Беднарук С.Е. В Канаде водопользование бесплатное. Платят за лицензии // Вода России. 1999. N 3. С. 24.

Экономическое развитие Канады привело к отрицательным экологическим последствиям: 25% ее ландшафтов существенно изменились, около 45% водоемов подвержено влиянию кислотных осадков, страдает водная (в том числе и морская) фауна. Загрязнение крупных водоемов влечет за собой осложнение питьевого водоснабжения, в том числе и в мегаполисах.

Хотя Канада - государство англо-американской правовой семьи, в ней существует и развивается водное законодательство. Согласно ирригационному акту 1894 г., все поверхностные воды принадлежали государству, а приоритет водопользования зависел от даты заявки. По Закону 1906 г., в случае нехватки воды приоритетными являются (в порядке убывания) питьевое, бытовое, промышленное, сельскохозяйственное пользование. При этом обделенные обладатели лицензии получали компенсацию. Таким образом, произошел переход от права старшинства водопользователей к более разработанному и экологизированному подходу.

Канадское водное законодательство (Закон о воде (1985 г.) и др.) решает общие вопросы управления, использования и охраны водных ресурсов (включая подписание федерально-провинциальных соглашений) наряду с установлением конкретных правовых режимов по отдельным видам вод (внутренние, территориальные, международные и иные акватории). С 60-х гг. XX в. в Канаде было подписано около сотни федерально-провинциальных соглашений, посвященных, в частности, качеству воды и его мониторингу <1>. Как и в США, большую роль в природопользовании играют принимающие свои водные законы субъекты федерации - провинции. Именно за счет провинциального бюджета содержатся и эксплуатируются противопаводковые и мелиоративные водохранилища.

<1> Высторобец Е.А. Указ. соч.

В настоящее время поверхностные воды Канады находятся в компетенции федерального Министерства окружающей среды и его подразделений в провинции. В рамках этого министерства функционирует гидрометеослужба, специальный отдел министерства регулирует режим водохранилищ. Вопросы регулирования подземных вод находятся в компетенции Министерства природных ресурсов.

В 1986 г. система сравнительно небольших штрафов за промышленное загрязнение была сменена более жесткими, даже уголовными санкциями (крупный штраф, лишение свободы) <1>. Кроме того, в Канаде практикуется вознаграждение владельцев озерно-болотных угодий за воздержание от осушительных работ и выжигания растительности. Этим канадская практика в данном вопросе отличается от практики США. Многочисленные особо охраняемые территории Канады включают в свой состав как водные объекты (поозерья, фиорды, каньоны, ледники, термальные источники), так и сопряженные с водой участки (дюны, заболоченные леса и т.д.). Нередко они рассматриваются как королевство бобров и места обитания других редких видов фауны.

<1> Решетников Ф.М. Указ. соч. С. 117.

Отдельного внимания заслуживает система Великих озер и реки Святого Лаврентия, по которой проходит оживленный морской глубоководный путь. Еще Договор о пограничных водах 1909 г. предопределил создание Комиссии по пограничным водным ресурсам. Она функционирует до сих пор и располагает солидным штатом сотрудников, финансовым фондом. В целом канадская сторона (федеральные органы, провинции, муниципалитеты, общественные организации) приняла большие усилия по оздоровлению всего бассейна Великих озер. Эта крупнейшая система пресных вод в последние годы стала чище, чем полвека назад. Соглашение 1994 г. по очистке и защите крупных водоемов уже истекло в 2002 г., но правительство Канады иницирует новое соглашение со всеми заинтересованными сторонами и тратит крупные средства на 16 проблемных участков бассейна. Наряду с межгосударственными соглашениями водные отношения в самой Канаде регламентируются договоренностями между федеральным правительством и заинтересованными провинциями <1>.

<1> Реферат. журнал ВИНТИ "Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов". 2001. N 7. С. 81.

Водным ресурсам Великобритании были посвящены Законы: "О защите и использовании вод" (1973 г.), "О сбросах загрязняющих веществ в море" (1974 г.), "О полномочиях местных органов власти в контроле за расходом воды и сбросами промышленных отходов во

внутренние и прибрежные воды" (1977 г.), Водный закон (1989 г.) <1>. Позже британское законодательство, например, Закон о водных ресурсах (1991 г.) стало обстоятельно регламентировать вопросы лицензирования, контроля, финансовых отношений в водном хозяйстве. Не обойдены вниманием и весьма специфические ситуации с засухой и наводнением. Качество подземных вод Соединенного Королевства достаточно высоко, что предопределено таким направлением экологической политики, как установление водоохраных зон, которые предопределены так называемыми районами чувствительности к нитратам. Этот прием резко ограничивал сброс загрязняющих веществ и был основан не только на национальном законодательстве, но и на директивах ЕЭС <2>.

<1> Решетников Ф.М. Указ. соч. С. 31, 32.

<2> Реферат. журнал ВИНТИ "Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов". 1990. N 9. С. 92.

За полвека управления водными ресурсами Соединенного Королевства произошло немало серьезных перемен, но традицию бассейнового управления сохранили даже при передаче водоснабжения и очистки сточных вод в частные руки. Однако из-за высокой степени приватизации водного хозяйства водопользователи практически не участвуют в управлении, что приводит к ущемлению их интересов и извлечению частными компаниями наибольших прибылей с ущербом для потребителей.

Как островная держава, Великобритания не могла игнорировать необходимость правовой охраны морского взморья. Однако национальные законы владычицы морей должны были соответствовать международным конвенциям и обновлялись согласно им. Недаром уже в межвоенный период был принят Закон 1922 г. "О нефти в судоходных водах". Он запрещал умышленный слив нефти в пределах территориальных вод. В связи с принятой Международной конвенцией по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 г. был принят новый британский Закон 1955 г. с тем же названием. На этом этапе развития правовой защиты устраивались запретные для слива стойких видов нефти зоны длиной от 50 до 150 миль от берега. Новым этапом была международная Брюссельская конвенция относительно вмешательств в открытое море в случае аварий, приводящих к загрязнению нефтью 1969 г. В Соединенном Королевстве был принят новый Закон о предотвращении загрязнения нефтью 1971 г. Статьи 12 - 16 этого Закона посвящены правам английских властей на применение принудительных мер к судну, если оно может загрязнить или уже загрязнило нефтью побережье или прибрежные воды Соединенного Королевства <1>.

<1> Киселев В.А. Новый английский закон о предотвращении загрязнения нефтью моря и побережья: Материалы по морскому праву. Вып. 2. М.: Мин-во мор. флота, 1972. С. 45 - 49.

Австралия крайне бедна пресной водой. Основная часть рек расположена на востоке (Муррей, Дарлинг и др.), в центре и на западе реки пересыхают. Большинство озер, включая и самое большое озеро Эйр, соленые. Поэтому в Австралии самой большой проблемой является увеличение засоленности земель и вод. Следовательно, основная задача государства - остановить и по возможности обратить вспять этот процесс. На федеральном уровне был разработан национальный план действий по засоленности и качеству воды, в котором определены задачи различных уровней власти и общественных организаций.

Ныне в Австралии действуют правовые нормы, служащие защите от различных видов загрязнения окружающей среды. Среди них находят применение не только новейшие законодательные акты как федерации, так и отдельных штатов. Таковым, например, является принятый в штате Южная Австралия в 1987 г. Закон об охране вод от загрязнения нефтью и иными вредными веществами. Действуют также нормы общего права, возникшие некогда в Англии для защиты интересов частных собственников и сейчас являющиеся анахронизмом. В результате возникают парадоксальные ситуации, когда суд отказывается принимать иск к предпринимателю от группы защитников природы, если ни один из ее членов не является землевладельцем, понесшим конкретный имущественный ущерб: общее право столетней давности не приспособлено к охране природы <1>.

<1> Решетников Ф.М. Указ. соч. С. 8.

Бассейновые принципы управления в полной мере не реализованы. В 1987 г. было подписано бассейновое соглашение по рекам Муррей - Дарлинг. Его участники: Федеральное правительство, правительства штатов Новый Южный Уэльс, Виктория, Южная Австралия. Для выполнения соглашения были созданы следующие органы: бассейновый совет, бассейновая комиссия, общественный консультативный совет. Главный орган - бассейновый совет, состоящий

из министров от всех правительств - участников соглашения, исполнительный и консультативный орган - бассейновая комиссия, а также третий орган - общественный консультативный совет - исключительно консультативный и обеспечивающий связь с общественностью. Цель бассейнового соглашения заключается, в сущности, в обеспечении равноправного, эффективного и устойчивого использования вод, земель и других природных ресурсов бассейна. В этом заключается ландшафтный подход, который в известной мере будет способствовать преодолению недостатков действующего в Австралии общего права <1>.

<1> Вильдяев В. Особенности управления водными объектами за рубежом // Природно-ресурсные ведомости. 2005. N 31(278).

В Китайской Народной Республике (КНР) сложился мощный водохозяйственный комплекс. До 1995 г. было построено свыше 80 тыс. водохранилищ, в том числе 374 крупномасштабных. Общая емкость всех водохранилищ составляет 17% всего речного стока. Было построено 30 тыс. шлюзов, 240 тыс. км противопаводковых дамб. Только на берегах Хуанхэ построено свыше 5 тыс. км дамб. Однако при обваловании процесс осадконакопления в русле убыстряется, глубина реки уменьшается и ее пропускная способность снижается. Это требует нового наращивания дамб и валов, в результате многовековой практики в нижнем течении река становится выше окружающей местности на 6 - 7 м, а валы прорываются в среднем один раз в 2,5 года. Выход заключается в использовании практически всех крупных водохранилищ в противопаводковых целях, но и не только в этом <1>. Река Янцзы также является источником разрушительных наводнений с 1870 г. За последние полвека уничтожение лесов, осушение и заиление озер, интенсивная эрозия, сужение русла реки вывели речную экосистему из равновесия и привели к разрушительному наводнению 1998 г., отмеченному рекордным подъемом воды. Человеческие жертвы и огромный хозяйственный ущерб заставили государство перейти к крупномасштабным программам восстановления лесов и озер как гибких естественных регуляторов стока. Причина начавшейся реабилитации природной среды Китая кроется в бессилии плотин и прочих искусственных сооружений <2>.

<1> Евсегнеев В.А. Российское и зарубежное законодательство о защите населения и территорий от наводнений. М.: Былина, 2003. С. 136, 137.

<2> Экология и жизнь. 2001. N 2. С. 54 - 56.

Между тем состояние поверхностных вод оставляет желать лучшего, так как в 90-е гг. XX в. 80% промышленных сточных вод сбрасывались в водные объекты без обработки. Кроме того, страна небогата водными ресурсами, но их расходование расточительно. Даже известная своими наводнениями река Хуанхэ имеет в ряде участков тенденцию превращения в сезонный водоток. В условиях государственного планирования водное хозяйство недофинансировалось, а вода была даровым или очень дешевым благом <1>.

<1> Водохозяйственная реформа в Китае // Вода России. 1998. N 7. С. 2, 5.

КНР стала проводить интенсивную экологическую политику только с конца 70-х гг. Выразилось это, прежде всего, в развитии экологического законодательства, но интересны также нормы Конституции КНР об ответственности государства и его органов за состояние окружающей среды, за обеспечение и защиту экологических прав граждан и положения, иллюстрирующие экологическую функцию социалистического государства.

В 1979 г. был принят Закон КНР об охране окружающей среды, затем в его развитие были приняты законы по отдельным видам природных ресурсов: Об охране окружающей среды морей и океанов (1982 г.); О предотвращении загрязнения водной среды (1985 г.); О предотвращении загрязнения атмосферы (1987 г.); О степях КНР (1987 г.); Об охране диких животных и растений (1988 г.). В КНР используется и правовая форма кодексов: Водный кодекс 1988 г. и Лесной кодекс 1979 г. В 2002 г. принят Закон о системе оценки влияния на окружающую среду.

В КНР первые акты экологического права были малоэффективны, а само законодательство отличалось ограниченностью. Достаточно сложной является распространенная в Китае ситуация, при которой законы по борьбе с загрязнением принимаются на общегосударственном уровне, а их выполнение возложено на местные власти, отвечающие и за промышленное развитие. Затем в КНР происходит ужесточение и уточнение требований законодательства (более строгий экологический контроль, уточнение юридической ответственности, совершенствование управления). В КНР действует Министерство городского и сельского строительства и охраны окружающей среды, включая и водную среду. В то же время определенные экологические функции есть и у Министерства металлургической промышленности, под контролем которого находятся многие виды загрязнения окружающей среды. По статистическим данным, увеличение числа

металлургических предприятий и рост выпуска их продукции сочетаются со снижением некоторых сбросов от металлургического производства. Тем не менее металлургическая промышленность как источник загрязнения представляется серьезным предметом для беспокойства <1>.

<1> Реферат. журнал ВИНТИ "Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов". 1995. N 12. С. 97.

За разросшееся водное хозяйство отвечает образованное в 1993 г. Министерство водного хозяйства. В его ведении находятся составление и реализация программ водопользования, вопросы комплексного использования водных ресурсов, сельскохозяйственное орошение, управление источниками водоснабжения, борьба с паводками и эрозией почвы. Подобная централизованная система управления водными ресурсами характерна отраслевым подходом с элементами ступенчатости: министерству было решено подчинить семь бассейновых водных управлений по рекам Янцзы, Хуанхэ, Хуайхэ, Хайхэ, Чжуцзян, Сунгари и Ляохе, а также озера Тайху. Соответствующие водные органы работают при провинциальных, уездных и местных властях.

Согласно решениям Государственного совета КНР, в течение нескольких лет проводилась реформа водного хозяйства. Были внедрены системы подряда и аренды, разрешена продажа малых водохозяйственных объектов крестьянам, был создан ряд водохозяйственных предприятий и акционерных обществ. В результате водное хозяйство повысило свой уровень техники и доходности. Основные доходы водного хозяйства приходятся на водоснабжение, гидроэнергетику, рыбное хозяйство, водохранилища.

Реформа водного хозяйства отразилась на дальнейшем развитии водного законодательства. Главным водным законом - Водный кодекс КНР неоднократно изменялся. Кроме того, в КНР приняты и действуют законы о предупреждении эрозии почв, о борьбе с паводками и некоторые другие. Принято большое количество административных правил и нормативов, в большинстве городов и уездов страны ввели систему лицензирования на использование воды. В водном законодательстве отразилось введение платности водопользования при формировании цен, включающих в себя себестоимость и налог на прибыль. Согласно Положению о накоплении и использовании фондов водохозяйственного строительства, опубликованному Государственным Советом в феврале 1997 г., было предписано отчислять 3% от общих фондов центральных и местных правительств на поддержку строительства важных водохозяйственных объектов центрального и местного назначения. Уже в декабре 1997 г. была образована Китайская компания водохозяйственных капиталовложений, которая стала контролировать поступление и использование средств, предназначенных для водного хозяйства <1>.

<1> Вода России. Реферат. журнал ВИНТИ "Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов". 1995. N 12. С. 9.

В 90-е гг. КНР заключила ряд комплексных двусторонних соглашений об охране окружающей среды с соседними государствами (Индия, Монголия, Южная и Северная Корея, Япония). Эти соглашения предусматривали рациональное использование водных ресурсов и охрану водной среды. Граница с Индией проходит по Гималаям, для которых характерно обилие ледников и снежников. Эти важнейшие резервуары пресной воды особенно важны как резерв водного хозяйства Китая, они подлежат занесению китайской стороной в специальный каталог ледников.

Вопросы для повторения

Каковы основные положения законодательства стран СНГ о собственности на водные объекты?

Дайте характеристику источникам водного права в государствах англо-американской правовой системы.

Каковы особенности правовых режимов береговых зон в известных вам зарубежных государствах?

В какой степени и в какой форме реализованы бассейновые начала управления водным хозяйством в Европе и Северной Америке?

Чем вызваны и как проявляются различия в порядке водопользования в различных штатах США?

Каково назначение платы за водопользование в государствах Евросоюза?

ЛИТЕРАТУРА

Концепции и комментарии

- Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, А.Ю. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: Издат. дом "Городец", 2004.
- Боголюбов С.А., Волков Г.А., Сиваков Д.О. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Отв. ред. С.А. Боголюбов. М.: Велби; изд-во "Проспект", 2007.
- Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. С.А. Боголюбов. М.: Юрид. дом "Юстицинформ", 1997.
- Михеев Н.Н., Шпагина А.Н., Реповова С.Е. Водный кодекс Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий. М.: Изд-во ЗАО "Библиотечка Российской газеты", 2001.
- Боголюбов С.А. и др. Комментарий к Федеральному закону "О мелиорации земель". М.: ИЗиСП, 1999.
- Комментарий к Федеральному закону "О гидрометеорологической службе" / Под ред. А.И. Бедрицкого. СПб.: Гидрометеиздат, 2003.
- Крассов О.И. Природные ресурсы России: Комментарий законодательства. М.: Дело, 2002.
- Сосна С.А. Концессионное соглашение: теория и практика. М., 2002.
- Горное право. Нормативно-правовые акты Российской Федерации: Научно-практ. пособие / Под ред. В.Н. Яковлева. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО "Саратовская гос. академия права", 2003.

Монографии

- Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л.: Изд-во ЛГУ, 1948.
- Дембо Л.И. Земельные правоотношения в классово-антагонистическом обществе. Л.: Изд-во ЛГУ, 1958.
- Правовые вопросы охраны природы в СССР: Сб. статей / Под ред. Г.Н. Полянской. М.: Юрид. лит., 1963.
- Колбасов О.С. Теоретические основы правопользования водами в СССР. М.: Наука, 1972.
- Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М.: Юрид. лит., 1972.
- Турубинер А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М.: Изд-во МГУ, 1958.
- Илебаев У. Право сельскохозяйственного водопользования в Киргизской ССР. М.: Госюриздат, 1959.
- Байсалов С. Водное право Казахской ССР. Алма-Ата: Наука, 1996.
- Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Ильяшенко Л.В. Предмет и система советского земельного права. Алма-Ата: Наука, 1981.
- Еренов А. Земельно-водное законодательство // История государства и права Советского Казахстана. Алма-Ата, 1963. Т. 2. С. 110 - 136.
- Корецкий В.И. Вопросы кодификации советского водного законодательства. Сталинабад: Таджикский ун-т им. В.И. Ленина, 1961.
- Краснова И.О. Экологическое право и управление в США. М.: Байкальская академия, 1992.
- Жевлаков Э.Н. Уголовно-правовая охрана природной среды в Российской Федерации. М.: Бизнес-школа, 1997.
- Шейнин Л.Б. Государственное управление природными ресурсами и плата за их использование: Науч. доклад. М.: Рос. науч. центр, 1994.
- Гуреев С.А., Тарасова И.Н. Международное речное право. М.: Междунар. отношения, 1993.
- Евсегнеев В.А. Российское и зарубежное законодательство о защите населения и территорий от наводнений. М.: Былина, 2003.

Научные статьи

- Баденков Ю.П., Транин А.А. Горные территории России: социально-экономические, экологические и правовые проблемы // Государство и право. 1997. N 12. С. 55 - 61.
- Дроздов И. К правовой природе концессионного соглашения // Хозяйство и право. 2006. N 6. С. 48 - 57.
- Калининченко Т.Г. Объекты водных отношений (публично- и частноправовые аспекты) // Аграрное и земельное право. 2005. N 5. С. 112 - 123.
- Колбасов О.С. О новом Водном кодексе Российской Федерации // Законодательство и экономика. 1997. N 1 - 2. С. 15.
- Маслов Б.С. и др. Сто лет первому закону по мелиорации земель в России // Мелиорация и водное хозяйство. 2001. N 6. С. 10 - 12;
- Хаустов Д.В. Публично-правовые договоры в природопользовании // Экологическое право. 2003. N 5. С. 12 - 20.

Шейнин Л.Б. Границы водного хозяйства // Вестник университета Российской академии образования. 1998. N 2. С. 49 - 59.

Учебная литература

- Боголюбов С.А. Экологическое право: Учеб. для вузов. М., 2001.
Бринчук М.М. Экологическое право: Учеб. М.: Юрист, 2003.
Гуцуляк В.Н. Морское право. М.: РосКонсультант, 2000.
Майорова Е.И., Бутузов А.Ю. Правовое регулирование экологии Москвы: Учеб. пособие. М., 2001.
Новицкий И.Б. Римское право. М.: Ассоциация "Гуманитарное знание", 1993.
Шейнин Л.Б. Земельное право Российской Федерации: Учеб. пособие. В 2 ч. М.: Ун-т Рос. акад. образования, юрид. ф-т, 2002.

Дореволюционная литература

- Кофод А. Русское землеустройство. СПб., 1914.
Флексор Д.С. Действующее законодательство по водному праву: Систематический сборник указаний об орошении, обводнении, осушении, судоходстве, сплаве, пользовании водою для промышленных целей, рыболовстве, минеральных источниках и пр. с разъяснениями Гражданского кассационного департамента Правительствующего сената. СПб., 1912.
Юшкевич В. Учение пандектов: о намыве, юридической природе русла публичных рек, об островах, в публичных реках возникающих, и сочинения римских землемеров. Вып. 1. СПб., 1895.

Зарубежная литература

- Аннерс Э. История европейского права. М.: Наука, 1994.
Коломбос Д. Международное морское право. М.: Прогресс, 1975.
Станкевич Н.Г. Земельное право Республики Беларусь. Минск: Амалфея, 2000.
Уайт Г. Водные ресурсы США: проблемы использования. М.: Прогресс, 1971.
Экологическое законодательство Украины / Сост. М.В. Шульга. Харьков: Консум, 2000. С. 21, 22.

Публикации Сивакова Д.О. о водном праве

- Водный кодекс и договоры водопользования // Журнал российского права. 2006. N 2. С. 41 - 49.
Новый Водный кодекс - итог обновления водного права // Законодательство и экономика. 2006. N 7. С. 88 - 91.
Правовая охрана берегов в России и за рубежом // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. N 3. С. 16 - 21.
Правовой режим земель водного фонда: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
Плата за водопользование и задачи охраны вод // Право и экономика. 2005. N 9. С. 57 - 59.
О правовом регулировании водно-земельных отношений // Журнал российского права. 2002. N 1. С. 74 - 79.
Частная собственность и частное пользование по новому Водному кодексу РФ // Право и экономика. 2006. N 8. С. 82 - 85.
Новый Водный кодекс РФ и водное хозяйство // Хозяйство и право. 2007. N 2. С. 30 - 35.
Новая плотина на Волге - "за" и "против" // Законодательство и экономика. 2005. N 3. С. 78 - 81.
Подземные воды: защитить договором? // Законодательство и экономика. 2005. N 6. С. 77 - 81.
Правовая охрана городских и пригородных водных объектов // Законодательство и экономика. 2004. N 10. С. 86 - 92.
Вопросы правового регулирования рыбохозяйственной деятельности на внутренних водных объектах // Право и экономика. 2004. N 6. С. 65 - 70.
О проблемах развития международного речного права // Законодательство и экономика. 2003. N 12. С. 75 - 77.
Правовой режим использования и охраны берегов // Право и экономика. 2003. N 12. С. 60 - 65.
Особенности правовой охраны водно-болотных угодий // Законодательство и экономика. 2002. N 5. С. 49 - 51.

Материалы парламентских слушаний
"круглых столов", других общественных форумов,
ведомственные публикации

Право собственности на природные ресурсы и эффективность природопользования: Сборник тезисов докладов и выступлений на научно-практической конференции 13 - 14 апреля 2006 г., г. Москва / Сост. С.А. Боголюбов, И.И. Широкопад, Д.О. Сиваков. М.: ИЗиСП; ГУЗ, 2006.

Сборник материалов к заседанию "круглого стола" на тему: "Конституция Российской Федерации и развитие экологического права". М.: Ин-т государства и права РАН, 2005.

Материалы VI Международного конгресса "Вода: экология и технология - Экватэк-2004", 1 - 4 июня 2004 г. М., 2004.

Материалы семинара-совещания председателей комитетов (комиссий) законодательных (представительных) органов государственной власти и руководителей подразделений исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам природопользования "Законодательство в области природных ресурсов и природопользования. Анализ правоприменительной практики. Актуальные вопросы взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти", 20 октября 2003 г. М., 2003.

Материалы парламентских слушаний Государственной Думы Федерального Собрания на тему: "О национальной программе водопользования Российской Федерации на долгосрочную перспективу" 18 мая 2003 г. М., 2003.

Материалы "круглого стола" Государственной Думы Федерального Собрания на тему: "Закон Российской Федерации "О безопасности гидротехнических сооружений": организационно-экономические аспекты и формирование механизма правового обеспечения" 14 ноября 2002 г. М., 2002.

Материалы к парламентским слушаниям Государственной Думы Федерального Собрания на тему: "Восстановление и охрана водных объектов. Актуальные вопросы управления и правового обеспечения" 21 марта 2002 г. М., 2002.

Государственный доклад "О состоянии окружающей среды Московской области в 2002 году" / Под ред. Н.В. Гаранькина и др. М.: НИА-Природа, 2003. (Доклад подготовлен ГУПР МПР России при поддержке Министерства экологии и природопользования Правительства Московской области.)

С водой - на "Вы": Информационное издание / МПР России, Всероссийский конгресс работников водного хозяйства. М., 2003.

Использование и охрана природных ресурсов в России: Бюллетень. Спецвыпуск МПР России. 2003. N 9 - 10.

ТАСИС. Консультативная помощь МПР России в области управления водными ресурсами России. Структура управления водными ресурсами в Российской Федерации (сводный отчет по институциональным вопросам), апрель 2001 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава I. Основы водного права

- § 1. Понятие и краткая история развития водного права
- § 2. Водное законодательство и водные правоотношения
 - Конституционные нормы о водных отношениях
 - Международные источники водного права
 - Принципы водного законодательства
 - Структура нового ВК РФ
 - Иные законы в области водных отношений
 - Подзаконные акты в области водных отношений
 - Водные правоотношения
- § 3. Собственность на водные объекты
 - Понятие права собственности на воды
 - Собственность на подземные водные объекты
- § 4. Порядок водопользования
 - Договоры водопользования
 - Решения о предоставлении водных объектов в пользование
 - Случаи использования водных объектов без договоров и решений
 - Сервитуты
 - Платность водопользования
- § 5. Функции и полномочия органов управления водным хозяйством
 - Общая характеристика
 - Государственный учет водного фонда
 - Контроль в области использования и охраны вод
 - Бассейновые соглашения и советы, другие бассейновые методы управления
 - Федеральные и региональные полномочия
- § 6. Земли водного фонда и водоохранные зоны
 - Правовой режим земель водного фонда
 - Водоохранные зоны и защитные округа

Вопросы для повторения

Глава II. Разнообразие водных объектов и основные виды их использования

- § 1. Правовой режим различных видов водных объектов
 - Правовой режим морских вод
- § 2. Основные виды использования водных объектов
 - Целевое использование и способы охраны водных объектов
 - Питьевое и хозяйственно-бытовое водоснабжение
 - Гидротехническое строительство и мелиорация
 - Транспорт и лесосплав
 - Значение концессий в водном хозяйстве
 - Использование водных объектов для целей рыбного и охотничьего хозяйства
- § 3. Правовая охрана городских и пригородных вод
 - Постановка вопроса
 - Состояние водных объектов Москвы и Подмосковья
 - Зонирование в черте города
 - Водные объекты в пригородных зонах
 - Водные объекты и рост площади мегаполисов
 - Нам нужны "зелено-голубые планы"

Вопросы для повторения

Глава III. Юридическая ответственность за нарушения водного законодательства

- § 1. Понятие юридической ответственности
- § 2. Уголовная и административная ответственность
- § 3. Гражданско-правовая (имущественная) ответственность
- § 4. Дисциплинарная ответственность

Вопросы для повторения

Глава IV. Зарубежное водное право

- § 1. Государства СНГ и Балтии
 - Новое водное законодательство государств СНГ
 - Соотношение водного законодательства стран СНГ с другими отраслями права
 - Международное речное право стран СНГ
 - Правовой институт земель водного фонда по законодательству стран СНГ
 - Статус и проблемы водоохранных и береговых зон
 - Болота: осушение и реабилитация

Балтия: воды и законодательство
§ 2. Государства дальнего зарубежья
Вопросы для повторения
Литература
Концепции и комментарии
Монографии
Научные статьи
Учебная литература
Дореволюционная литература
Зарубежная литература
Публикации Сивакова Д.О. о водном праве
Материалы парламентских слушаний "круглых столов", других общественных форумов,
ведомственные публикации