

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(НИУ «БелГУ»)**

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

КАФЕДРА ТРУДОВОГО И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА

**ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Магистерская диссертация
обучающегося по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция
магистерской программе «Предпринимательское право, коммерческое право»
заочной формы обучения, группы 01001562
Маматова Романа Александровича

Научный руководитель:
к.ю.н. Митякина Н.М.

Рецензент:
к.ю.н., доцент кафедры теории и истории государства и права АНО
ВО «Белгородский университет
кооперации, экономики и права»
Шабалина Е.И.

БЕЛГОРОД 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Водохозяйственная деятельность как правовая категория.....	9
1.1. Понятие водохозяйственной деятельности.....	9
1.2. Стадии водохозяйственной деятельности в соответствии с природоресурсным законодательством.....	13
1.3. Водопользование как основной элемент водохозяйственной деятельности.....	21
Глава 2. Объекты и субъекты водохозяйственной деятельности.....	30
2.1. Водные объекты в контексте хозяйственной деятельности.....	30
2.2. Субъекты водохозяйственной деятельности.....	40
2.3. Правовые проблемы саморегулирования водохозяйственной деятельности.....	47
Заключение.....	58
Список использованной литературы.....	62

ВВЕДЕНИЕ

Российская наука отмечает тенденции сближения и стирания границ между публичным и частным правом в области охраны окружающей среды и природных ресурсов. Формирование рынка природных ресурсов по-новому поставило вопрос о характере данных отношений и механизмах их правового регулирования. В настоящее время существует тенденция к расширению сферы действия гражданского права, которая наиболее ориентирована на удовлетворение имущественных потребностей общества, охватывает и такую специфическую сферу общественных отношений, как отношения природопользования. Наряду с другим имуществом собственники природных объектов свободно осуществляют права владения, пользования и распоряжения ими, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов третьих лиц, что свидетельствует в первую очередь частноправовой природе имущественных отношений, возникающих в области использования природных ресурсов, в частности водных объектов. Законами Российской Федерации и субъектов РФ устанавливаются права собственности публичных образований, юридических и физических лиц на природные ресурсы и объекты, но проблемы реализации их прав постоянно возрастают вследствие активизации процесса разграничения и использования этих прав, злоупотребления ими против интересов общества.

Особую значимость в природоресурсной сфере имеют отношения водопользования. Водохозяйственная деятельность является неизбежной частью жизни общества, ибо она обеспечивает человечество самым незаменимым ресурсом. Соответственно, и водное хозяйство есть неотъемлемая часть экономики. В то же время развитие водохозяйственного комплекса отличается некоторой стихийностью и сопряжено с большими экологическими издержками и ущербами, давшими отдаленные отрицательные последствия. К числу таких издержек относятся истощение, загрязнение и

засорение различных видов водных объектов, снижение возможностей к самоочищению и деградация речных, озерных и иных водных экосистем. И экономическая и экологическая значимость водохозяйственной деятельности обуславливают актуальность избранной темы исследования.

В качестве объекта исследования выступают водные отношения, возникающие и осуществляемые в процессе водохозяйственной деятельности, и, прежде всего, водопользования.

Предметом исследования в магистерской диссертации являются нормы российского законодательства и зарубежного законодательства, посвященные вопросам водного хозяйства, понятия водного объекта, статуса субъектов водопользования.

Целью диссертационного исследования выступает системный межотраслевой анализ правовых аспектов водохозяйственной деятельности. С учетом обозначенной цели в работе поставлен ряд задач:

- проанализировать водохозяйственную деятельность как правовую категорию, для чего сформулировать ее определение, выделить стадии;
- исследовать правовые характеристики водопользования как центрального звена водохозяйственной деятельности;
- дать характеристику объекту водохозяйственной деятельности;
- изучить правовое положение водопользователя как субъекта водохозяйственной деятельности.

Теоретическая основа диссертационного исследования включает в себя научные работы, исследования, взгляды и концепции ученых-юристов, посвященные затрагиваемым вопросам. В частности, работа опирается на труды таких ученых как: П.Н. Бобин, С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, А.К. Голиченков, Н.В. Кичигин, О.С. Колбасов, О.И. Крассов, М.В. Пономарев, И.А. Ровенская, Д.О. Сиваков, А.А. Ялбулганов и другие.

1. Нормативно-правовую и эмпирическую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, действующее российское и

зарубежное законодательство: Водный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации (части первая и вторая), Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении», Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений» и другие. В исследовании также использованы статистические данные, примеры правоприменительной практики.

Методологическая основа исследования магистерской диссертации основана на общенаучных и частных методах познания: диалектическом методе, историко-правовом, сравнительного правоведения, формально-юридическом, логическом, системном методах, а также на методе анализа и синтеза. Эти методы позволили всесторонне исследовать данную тематику.

Научная новизна магистерской диссертации заключается в системном межотраслевом подходе к анализу водохозяйственной деятельности с позиций гражданского права, экологического права, природоресурсного права, предпринимательского права, что позволило сформировать комплексный взгляд на рассматриваемую область хозяйства.

Теоретическая и практическая значимость исследования включает возможность использовать результаты данного исследования в нормотворческой деятельности по совершенствованию законодательства, регламентирующего водно-хозяйственные отношения; в сфере правовой науки для дальнейших исследований обозначенной проблематики; в процессе преподавания юридических дисциплин; в правоприменительной области, включая судебную деятельность и деятельность иных правоприменительных органов.

Положения, выносимые на защиту:

1. В настоящее время отсутствует легальное определение водохозяйственной деятельности, вместо этого законодатель дает понятие водного хозяйства. Системный анализ водного законодательства позволяет констатировать, что определяемое в законе водное хозяйство через понятие

деятельности есть не что иное как водохозяйственная деятельность. «Водное хозяйство» и «водохозяйственная деятельность» в правоприменительной практике проявляются непосредственно в водохозяйственных отношениях, которые в настоящее время являются синонимом водных отношений. Именно в процессе водохозяйственной деятельности возникают, изменяются и прекращаются водные отношения.

2. Водохозяйственная деятельность представляет собой определенный процесс, который можно разделить на несколько урегулированных правом (в большей или меньшей степени) этапов. Анализ законодательства позволяет выделить подготовительную стадию водохозяйственной деятельности, которая включает в себя изучение водохозяйственной обстановки, согласование предполагаемых видов водопользования, принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование на основании договора или административного акта. Основной стадией водохозяйственной деятельности является водопользование, которое наиболее подробно урегулировано правом. Заключительная стадия представляет собой прекращение водопользования по различным правовым основаниям, начиная от прекращения договора и заканчивая утратой водного объекта в физическом смысле.

3. Межотраслевой характер института водопользования порождает проблему его правового регулирования. Соотношение водного и гражданского законодательства в данной сфере следует решать с учетом субсидиарности применения второго по отношению к первому. Это означает, что нормы гражданского права должны применяться к отношениям водопользования только если иное не предусмотрено Водным кодексом.

4. Учитывая исключительную распространенность государственной собственности на водные объекты, значительную роль в правовом регулировании предоставления их в пользование играет законодательство о государственных закупках. При этом современная редакция законодательства не дает ответа на вопрос о возможностях и пределах регулирования водных

отношений законодательством о государственных закупках. В то же время порядок предоставления водного объекта в пользование собственно водным законодательством регламентирован недостаточно. Для разрешения данной проблемы было бы целесообразно принять отдельный закон, учитывающий в комплексе экологическую значимость водных объектов и хозяйственный аспект водопользования.

5. Объектом водохозяйственных отношений выступает водный объект. Его легальное определение далеко от совершенства и нуждается в корректировке. В частности, в нем объект раскрывается через перечисление его видов с указанием на существенные морфологические признаки. На наш взгляд, понятие должно определяться путем указания на существенные морфологические признаки, но не на классификацию определяемой категории. В этом смысле дефиниция водного объекта, данная ранее в ВК 1995 года, была более логически выверенной и приемлемой.

6. Еще одним недостатком понятийного аппарата современного водного законодательства является полное отсутствие определений каждого из упоминаемых в законе видов водных объектов, что привносит некоторые неясности в водохозяйственные отношения. Особенно это касается подземных водных объектов, терминологическая проблема которых уже стала практически перманентной. Представляется, что следовало бы воспользоваться опытом ранее действовавшего Водного кодекса и внести соответствующие изменения в ныне действующий кодекс.

7. Согласно современному ВК водопользователь - физическое лицо или юридическое лицо, которым предоставлено право пользования водным объектом. Данное определение представляется неточным. Следует уточнить рассматриваемое понятие, дополнив его словами «и который реализует это право», так как обязательным признаком водопользователя должна являться непосредственная связь с водным объектом. При этом признак пользования водой не является обязательным для специализированной организации

производственного характера, осуществляющей водоснабжение. Такие водохозяйственные организации осуществляют правомочия владения и распоряжения (но не пользования) водой, на которые они уполномочены водным и иным законодательством, поэтому данные юридические лица нецелесообразно включать в круг водопользователей. Их правовой статус следует законодательно отличать от статуса водопользователей, чего в настоящем водном законодательстве нет.

8. Основной проблемой саморегулирования в водохозяйственной сфере является отсутствие правовой основы самоорганизации субъектов водохозяйственной деятельности. На фоне общей тенденции к расширению сферы саморегулирования в экономике и устранению избыточного государственного управления, все элементы саморегулирования, прослеживаемые в России в этой практической области, на настоящий момент обусловлены не действующим законодательством, а сложившейся традицией (при отсутствии в законе запрета на объединения водопользователей). Такая ситуация не способствует решению социальных, организационных, экологических и иных задач, возлагаемых на водохозяйственную отрасль. В этой связи следует обратиться к опыту зарубежных стран (ФРГ, Таджикистан), где самоорганизация водопользователей возведена в обязанность. В российском правовом поле для решения этого вопроса можно использовать возможности Федерального закона «О саморегулируемых организациях», который следует дополнить положениями о саморегулируемых организациях водопользователей.

Структура магистерской диссертации обусловлена обозначенными целью и задачами и включает в себя введение, две главы (состоящие из 6 параграфов), заключение и список использованной литературы.

Глава 1. Водохозяйственная деятельность как правовая категория

1.1. Понятие водохозяйственной деятельности

Понятие хозяйственной деятельности в области водных ресурсов не является новым и уникальным. Оно достаточно давно известно и распространено в природоресурсной сфере. Так, в законодательстве употребляются такие термины как «рыбное хозяйство»¹, «охотничье хозяйство»², «лесное хозяйство»³ и «лесохозяйственный регламент»⁴. В том числе среди названных категорий и современное водное законодательство оперирует понятием «водное хозяйство»⁵. В Водном кодексе дается определение водного хозяйства как деятельности в сфере изучения, использования, охраны водных объектов, а также предотвращения и ликвидации негативного воздействия вод. В ранее действовавшем Водном кодексе 1995 года⁶ использовался другой термин - «водохозяйственная деятельность», под которой законодатель понимал деятельность граждан и юридических лиц, связанная с использованием, восстановлением и охраной водных объектов. Нетрудно заметить, что ныне действующий кодекс определяет водное хозяйство через понятие деятельности, поэтому, можно сказать, что современная терминология сходна с ранее используемой и, по большому счету, водное хозяйство есть не что иное как водохозяйственная деятельность. Что касается смыслового наполнения искомой категории, то по сравнению с предыдущим кодексом законодатель его расширил, включив в качестве составляющих изучение водных объектов и предотвращение и

¹ Федеральный закон от 20.12.2004 N 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Собрание законодательства РФ. 2004. N 52 (часть 1). Ст. 5270.

² Федеральный закон от 24.07.2009 N 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009. N 30. Ст. 3735.

³ Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 N 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» // Собрание законодательства РФ. 2010. N 40. Ст. 5068.

⁴ Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. N 50. Ст. 5278.

⁵ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. N 23. Ст. 2381.

⁶ Водный кодекс Российской Федерации от 16.11.1995 N 167-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. N 47. Ст. 4471.

ликвидацию негативного воздействия вод.

При этом следует заметить, что определение водного хозяйства как «деятельности» в литературе достаточно обосновано подвергается критике. В частности А.В. Мазуров отмечает, что оно «...недостаточно точное: само понятие «хозяйство» выражает статику, а его определение - динамику. В большей степени такое определение «подошло бы» таким понятиям, как «ведение водного хозяйства» либо «государственное управление водными ресурсами»¹. С уважаемым автором можно согласиться, хотя и следует упомянуть, что тенденция понимать хозяйство как деятельность ясно просматривается в других природоресурсных актах.

Охотничье хозяйство - сфера деятельности по сохранению и использованию охотничьих ресурсов и среды их обитания, по созданию охотничьей инфраструктуры, оказанию услуг в данной сфере, а также по закупке, производству и продаже продукции охоты (ст. 1 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Рыбное хозяйство - виды деятельности по рыболовству и сохранению водных биоресурсов, производству и реализации рыбной и иной продукции из водных биоресурсов (ст. 1 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»).

Тем не менее, более точным было бы использование термина «водохозяйственная деятельность» как это было в ВК 1995 года.

Что касается современного содержания понятия «водное хозяйство», то оно, как уже было указано, достаточно широкое. Внесение в него дополнительных составляющих в научной литературе оценивается в общем положительно. Так, авторы Комментария к Водному кодексу называют это важным и указывают, что эти положения получают отражение в содержании

¹ Мазуров А.В. Комментарий к водному законодательству и ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах» (постатейный). М.: Частное право, 2013. 1039 с.

прав и обязанностей участников водных отношений (ст. ст. 35, 39, 55 ВК РФ)¹.

Действительно, все перечисленные в законе элементы водного хозяйства раскрываются в правах и обязанностях участников водохозяйственных отношений.

Так, собственники водных объектов, водопользователи при использовании водных объектов имеют право:

- 1) самостоятельно осуществлять использование водных объектов;
- 2) осуществлять строительство гидротехнических и иных сооружений на водных объектах;
- 3) пользоваться иными предусмотренными настоящим Кодексом, другими федеральными законами правами.

Собственники водных объектов, водопользователи при использовании водных объектов обязаны:

- 1) не допускать нарушение прав других собственников водных объектов, водопользователей, а также причинение вреда окружающей среде;
- 2) содержать в исправном состоянии эксплуатируемые ими очистные сооружения и расположенные на водных объектах гидротехнические и иные сооружения;
- 3) информировать уполномоченные исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления об авариях и иных чрезвычайных ситуациях на водных объектах;
- 4) своевременно осуществлять мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на водных объектах;
- 5) вести в установленном порядке учет объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных, в том числе дренажных, вод, их качества, регулярные наблюдения за водными объектами и их водоохранными зонами, а также бесплатно и в установленные сроки представлять результаты такого учета и таких регулярных наблюдений в

¹ Боголюбов С.А., Сиваков Д.О. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации от 3 июня 2006 г. N 74-ФЗ (постатейный) // Законодательство и экономика. 2007. N 5. С. 3 - 137.

уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти;

б) осуществлять мероприятия по охране водных объектов, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, а также меры по ликвидации последствий указанных явлений.

Все вышеперечисленное укладывается в рамки водохозяйственной деятельности.

Анализируемые нами понятия «водное хозяйство» и «водохозяйственная деятельность» в правоприменительной практике проявляются в водохозяйственных отношениях, которые в настоящее время являются синонимом водных отношений. Именно в процессе водохозяйственной деятельности возникают, изменяются и прекращаются водные отношения.

Но данный вопрос является спорным. Некоторые ученые склонны не отождествлять эти понятия. В частности Д.О. Сиваков считает, что если сопоставить определение понятия «водохозяйственная деятельность» и взгляд законодателя на водные отношения, то можно заключить, что в состав водных отношений не входят отношения по изучению водных объектов, а также по предотвращению вредного воздействия вод. Действительно, изучение водных объектов может осуществляться и подчас осуществляется в рамках договоров на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ сообразно главным образом гражданскому законодательству. Что касается предотвращения вредного воздействия вод, то в связи с этим имеется Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹.

С данным утверждением сложно согласиться. Во-первых, и изучение и предотвращение вредного воздействия вод легально включается в понятие водного хозяйства. Во-вторых, правовая регламентация этих видов

¹ Сиваков Д.О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: монография. М.: ИЗИСП, Юриспруденция, 2012. 352 с.

деятельности, осуществляемая другими актами (не водного законодательства) не порочит сущности самих отношений, ибо в основе характера правоотношения лежит не характер законодательства, его регулирующего, а содержание и другие специфические характеристики.

Поэтому, представляется, что водохозяйственная деятельность – есть суть составляющая водных отношений.

1.2. Стадии водохозяйственной деятельности в соответствии с природоресурсным законодательством

В связи с водохозяйственной деятельностью складывается широкий круг правоотношений в области водопользования, охраны и восстановления водных объектов, предотвращения негативного воздействия вод. Названной деятельности присущ ее непрерывный характер (кроме случаев прекращения существования водного объекта), вызванный неотложными потребностями общества в воде.

Поскольку водохозяйственная деятельность есть родовое понятие, то с ним связана масса видовых понятий. К их числу можно отнести гидротехническое регулирование водных потоков, мелиорацию, предотвращение, пресечение и устранение негативного воздействия вод. Перечень этих понятий можно было бы продолжить.

При этом возможны случаи перехода от одного направления водохозяйственной деятельности к другому. Также возможно, что в силу перепрофилирования гидротехническое сооружение может обрести судьбу другого сооружения. На практике представители бизнеса нередко ставят вопрос о том, что ненужные плотины, в которых проделают пролеты, могут быть мостами или объектами рекреации.

Однако нельзя уходить от того обстоятельства, что самые разные направления водохозяйственной деятельности имеют свои начальные и

завершающие стадии. Так, например, в связи с гидротехническим сооружением можно отследить стадию изыскания, предпроектной, проектной стадии, самого строительства, введения в эксплуатацию, собственно эксплуатацию, реконструкцию, ремонт, повторную эксплуатацию, вывод их из эксплуатации, консервацию и ликвидацию¹.

Водное хозяйство и, соответственно, водохозяйственная деятельность имеют определенные границы, которые обозначаются специалистами с определенной степенью условности. Собственно водное хозяйство основывается на природных водотоках и водоемах, создавая при них водохранилища и каналы. Водное хозяйство в широком понимании включает в себя не только водопроизводящую, но и водопотребляющую часть. Соответственно, водопотребляющая часть от головного водозабора до отвода сточных вод представляет собой локальные сооружения и сети, относясь к жилищно-коммунальному комплексу, промышленности, сельскому хозяйству. Как будет показано далее, водное хозяйство в широком его понимании включает в себя сегменты других отраслей экономики. Данное обстоятельство не принижает, а напротив, подчеркивает большое значение водного хозяйства и водохозяйственной деятельности, их востребованность для других отраслей экономики².

Водное законодательство действует именно на производящую часть водного хозяйства, выражающуюся в использовании водных объектов (как забор, так и сброс воды), а не на непроизводящие виды деятельности (операции с массой воды, уже изъятая из водного объекта).

Перечисленные разнообразные направления водохозяйственной деятельности не могут осуществляться без стадии подготовки и организации, закладывающей условия для рационального и комплексного использования

¹ Сиваков Д.О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: монография. М.: ИЗИСП, Юриспруденция, 2012. 352 с.

² Организационно-экономический механизм рационального водопользования / Гл. ред. Э. Абдулаев. РАН. Комиссия по изучению производительных сил и природных ресурсов. Институт водных проблем. Альманах «Вымпел». М., 1997. С. 78, 79.

водного фонда, водоохраных и восстановительных мероприятий. Условно ее можно именовать подготовительной стадией водохозяйственной деятельности.

Участие и даже ответственность государства именно за эту стадию настолько важны, что она не может быть кому-то передоверена под предлогом сокращения государственного регулирования экономики. Причина этому проста: дефицитный и ценнейший водный ресурс (да и многие вмещающие его естественные водные объекты) хотя и активно используются в экономике, тем не менее являются не результатом экономической деятельности, а незаменимым природным богатством, которому угрожает экологический (в том числе водный) кризис.

Согласно предписаниям действующего законодательства на случай заявления физического или юридического лица о предоставлении водного объекта в пользование происходит изучение уполномоченными органами власти и должностными лицами водохозяйственной обстановки с целью выявления объемов безвредного изъятия вод из водных объектов и сброса в него стока, возможностей использования водных объектов без изъятия (сброса) вод (например, при судоходстве). Именно в рамках названной стадии следует согласовывать разные по технологиям, антропогенному воздействию и экономическому эффекту виды водопользования. Если будет выявлена невозможность удовлетворить интерес хозяйствующего субъекта в водном ресурсе из-за того, что для него «не хватает» водного баланса (т.е. свободного водного ресурса, использование которого соответствует ограничительным требованиям закона), то этому лицу будет отказано в предоставлении права водопользования.

Все это отражается в Схемах комплексного использования и охраны водных объектов, которые являются консолидированной информацией о том или ином бассейновом округе. На основе данного анализа, как правило, составляется весь массив водохозяйственной документации (лимиты сброса и т.д.), принимается решение о предоставлении водного объекта в пользование на

основании договора водопользования или административного по своему характеру решения.

Подготовительная стадия водохозяйственной деятельности может выражаться в перераспределении и регулировании водного стока, создании и сохранении запасов вод. Многие водопользователи, преследуя свои собственные цели, одновременно способны действовать в общепольном для народного хозяйства направлении. Например, это может касаться строительства и эксплуатации ГТС, обустройства пляжей, проведения дноуглубительных работ и многого другого.

Рассматривая подготовительную стадию (иначе говоря, этап) водохозяйственной деятельности, мы не можем не отметить одно очень важное обстоятельство. В силу непрерывного характера водопользования и необходимости планомерных мероприятий по изучению, охране и восстановлению водных объектов подготавливать и организовывать названную деятельность нужно постоянно. Человек не только создает плотину, водохранилище, канал, пруд, но и должен постоянно их поддерживать в надлежащем состоянии. При этом названная поддерживающая деятельность не эпизодическая (тем более не ритуальная), а систематическая. Следовательно, в случае создания рукотворного водоема или водотока можно констатировать присутствие подготовительной стадии водохозяйственной деятельности, а в случае поддержания его в надлежащем состоянии - подготовительное направление водохозяйственной деятельности. Именно поэтому имеет место не только подготовительная стадия (этап) водохозяйственной деятельности, но и своего рода постоянная (или периодическая) деятельность, регулярно подготавливающая последующее водопользование.

Для такой подготовительной, поддерживающей деятельности водохранилищам и их каскадам нужен владелец и пользователь, уверенный в своих правах на этот водоем.

Стадия подготовки и организации водохозяйственной деятельности выражена прямо в ст. 1 ВК РФ лишь в части упоминания «изучения водных объектов». В то же время законодатель не ушел от регулирования этой стадии, применяя, однако, иные требования и подходы. Прежде всего имеются в виду положения Федеральных законов «О мелиорации»¹, «О безопасности гидротехнических сооружений»².

К сожалению, современная правовая литература не содержит ответа на вопрос, насколько урегулирована правом подготовительная водохозяйственная деятельность. Между тем, именно на подготовительной стадии можно и нужно определять условия водопользования. При этом подготовительную водохозяйственную деятельность можно дифференцировать на следующие виды:

- водохозяйственные изыскания, планирование, проектирование, разведка запасов подземных вод;
- распределение дефицитных водных ресурсов с созданием их запасов в рукотворных водных объектах, а также образование запасов вод под землей («магазинирование»);
- создание и поддержание базовых ГТС, влияющих на водный режим;
- размещение сооружений по очистке стока;
- обустройство и переустройство водных объектов, включая их берега и дно (поддержание в оптимальном для эксплуатации состоянии водохранилищ);
- размещение сооружений по борьбе с вредным воздействием вод.

Определение водного хозяйства, предложенное в ст. 1 ВК РФ, несколько упускает из виду создание новых и преобразование уже имеющихся водных объектов. Оно напрямую ничего не говорит о физическом управлении водными массами, которое является важнейшим проявлением и важнейшей задачей

¹ Федеральный закон от 10.01.1996 N 4-ФЗ «О мелиорации земель» // Собрание законодательства РФ. 1996. N 3. Ст. 142.

² Федеральный закон от 21.07.1997 N 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // Собрание законодательства РФ. 1997. N 30. Ст. 3589.

водохозяйственной деятельности. Между тем это именно подготовительная стадия.

Следовательно, подготовительная водохозяйственная деятельность - это и создание и эксплуатация устройств, с помощью которых человек «управляет» сосредоточием вод, заключенных в границах водных объектов, а также в их бассейнах. При этом к подготовительной водохозяйственной деятельности не относится работа устройств, которые предназначены для частных индивидуальных случаев пользования водой. Этой последней цели служат многие водозаборы. Они нередко принадлежат индивидуальным водопользователям, на которых не возлагаются какие-либо публичные функции. Однако и в этом случае работа водозаборов индивидуального характера вписывается в водохозяйственную деятельность в части другой (последующей) ее стадии.

Отличие подготовительной водохозяйственной деятельности от индивидуального пользования водой, которое входит в последующие стадии названной деятельности, заключается в том, что подготовительная водохозяйственная деятельность осуществляется (хотя бы отчасти) в общественных интересах; на нее возлагаются публичные функции. Устройства служат для подготовки к водопользованию, которое осуществляют многие или даже неопределенно большое число лиц. Например, к этим устройствам относятся плотины, с помощью которых создаются запасы воды в прудах и водохранилищах, а также в их каскадах.

Подготовительная водохозяйственная деятельность направлена на законное и рациональное распределение воды в источнике, которая распространяется на пользователей воды, чьи права основаны как на договорах, так и на административных актах. Сюда относятся также договорные отношения между водными органами и хозяйственными организациями, использующими воду как для себя, так и для передачи ее другим. Разрешительная процедура внешне имеет сходство с административной

деятельностью водных органов. Действительно, такое сходство присутствует, тем не менее оно не является определяющим. Если бы водные органы разрешали (или отказывали) заявителям в пользовании водным объектом, который никому не принадлежит, то такая деятельность была бы административной. Но водные органы выдают (или не выдают) разрешения на пользование водным объектом, который является собственностью государства. Предмет права собственности - это индивидуально определенный природный и природно-антропогенный объект, имеющий имущественную ценность. Распоряжаясь им, водный орган выступает не как административная инстанция, а как представитель собственника. В этом последнем качестве он проявляет себя как хозяйственная организация, которой доверен государственный водный фонд. Таким образом, в водном органе совмещаются хозяйственные и административные функции, которые необходимо различать.

Допуск водопользователя к водному объекту на основе правоустанавливающих документов не должен вредить другим водопользователям, приводить к превышению допустимой нагрузки на водоемы и водотоки. Водное законодательство предусматривает составление бассейновых схем охраны и комплексного использования водных ресурсов. В эти схемы закладываются нормативы, ограничивающие общий объем воды, который разрешается изымать из водного объекта, например, из реки. Тем самым в водотоке сохраняется некоторый минимальный расход (его называют также «санитарным расходом»). Выполнение этого норматива есть соблюдение неявного требования о сохранении прежних экологических условий в данном водотоке. Расчет и установление указанного ограничения выступает как один из видов водохозяйственной деятельности водных органов.

После подготовительной стадии водохозяйственной деятельности происходит сам процесс водопользования, работы водозаборных устройств, осуществляются мероприятия по охране (восстановлению) водных объектов, непосредственной защите территорий от негативного воздействия вод

(благодаря работе соответствующих сооружений). В силу различных направлений водохозяйственной деятельности названная стадия может быть разнообразной как в части собственно водопользования (водоснабжение, гидроэнергетика, судоходство и т.д.), так и в части охраны водных объектов (радиационное обеззараживание, очистка дна от ила и сора). Эта стадия является сердцевинной водохозяйственной деятельности. Именно на нее делает акцент водное законодательство, во многом упускающее из виду подготовительную и завершающую стадии рассматриваемой деятельности¹.

Стадия прекращения водохозяйственной деятельности возможна лишь в связи с прекращением существования поверхностных и подземных водных объектов.

Многие направления водохозяйственной деятельности могут быть прекращены в связи с отнесением водных объектов в резерв водного хозяйства. Теоретически такое резервирование возможно, но для России не свойственно.

В отечественном праве и юридической науке не уделяется внимания вопросам возможного резервирования водных объектов, которые прошли стадию длительного использования. Между тем такое резервирование с изъятием водного объекта из пользования не только было бы возможно, но и полезно в случаях нарушения хозяйствующими субъектами законных условий водопользования. Такое возможно также и в случае истощения или иного угнетения реки или озера, когда допустимая антропогенная нагрузка (лимиты, нормативы) была рассчитана уполномоченными органами с ошибочным превышением. Смысл такого перевода водоемов и водотоков в резерв водного хозяйства заключается в том, что нужно дать возможность водному объекту восстановиться. Нередко в случае отнесения водного объекта в резерв водного хозяйства должны проводиться восстановительные мероприятия на водном объекте (прочистка дна, удаление и утилизация наносов).

¹ Колбасов О.С. Законодательство о водопользовании в СССР: Монография / ВНИИСЗ. М., 1965.

В случае смены целей водопользования и самих водопользователей можно говорить лишь об определенной трансформации водохозяйственной деятельности.

1.3. Водопользование как основной элемент водохозяйственной деятельности

Водный кодекс Российской Федерации и прочие законодательные акты природоресурсного блока стали уделять большое значение имущественным аспектам природопользования. Разработанная экспертами Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Концепция развития природоресурсного законодательства Российской Федерации выделяет две особенности права собственности на водные объекты: во-первых, неполное применение понятия «владение» к водным объектам, в связи с тем что сосредоточенная в них вода находится в состоянии непрерывного движения и водообмена, во-вторых, запрет на отчуждение водных объектов, кроме прудов и обводненных карьеров. И здесь необходимо подчеркнуть, что пруды и обводненные карьеры имеют общую юридическую судьбу с земельными участками, на которых они располагаются¹. Все чаще передача природных объектов, оборот имущественных прав опосредуются гражданско-правовыми механизмами, отношения сторон строятся на началах договора². Положительной эту тенденцию можно назвать, если рассматривать данное явление как способствующее более четкому регулированию на равноправной основе. Договорные механизмы представляют собой более стройную правовую модель, учитывают интересы всех сторон правоотношений, в отличие от разрешительных механизмов. Договор примерной формы можно наполнить всеми необходимыми инструментами, в

¹ Концепция развития российского законодательства. М., 2010. С. 450 - 451.

² Бобин П.Н. Проблемы гражданско-правового регулирования отношений природопользования // Юрист. 2007. N 2.

том числе выполняющими природоохранные функции, и, кроме того, при использовании договорных механизмов можно расширять инструменты гражданско-правовой ответственности.

Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 г.¹ определяет важность создания условий для устойчивого развития водохозяйственного комплекса и предусматривает реализацию мероприятий по четырем основным направлениям: совершенствование нормативной правовой базы; совершенствование системы государственного управления водохозяйственным комплексом; создание надежных механизмов, обеспечивающих внедрение инновационных технологий по рациональному водопользованию; усиление охраны и улучшение качества вод в водных объектах. Однако здесь необходимо отметить, что законодателям дана достаточная свобода в области усовершенствования природоресурсного и природоохранного законодательства в области водного хозяйства, так как в Водной стратегии отсутствуют ограничения на внедрение гражданско-правовых механизмов, особенно если такие механизмы будут способствовать охране водных объектов и нести эколого-правовую нагрузку. В настоящее время речь не идет об абсолютном слиянии гражданского и природоресурсного права, в том числе водного права. Однако преобразование и адаптацию норм и механизмов гражданского законодательства в целях привлечения инвестиций в комплекс водного хозяйства Российской Федерации можно считать фактором развития водного права.

Рассмотрим подробнее, какими законами регулируется водное хозяйство, и в частности водопользование. Концепция развития российского законодательства указывает, что содержание права собственности на водные объекты определяется как гражданским, так и водным законодательством. На основании п. 2 ст. 2 ВК РФ нормы, регулирующие отношения по использованию и охране водных объектов (водные отношения) и содержащиеся

¹ Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2009 N 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2009. N 36. Ст. 4362.

в других федеральных законах, законах субъектов РФ, должны соответствовать ВК РФ. Водные отношения могут регулироваться также другими федеральными законами. В настоящее время сфера водного хозяйства регулируется следующими законами и правовыми актами: Гражданским¹, Бюджетным² и Водным кодексами Российской Федерации; Федеральными законами от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»³, от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁴, от 21 июля 2005 г. N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»⁵, от 7 декабря 2011 г. N 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»⁶ и др. Сфера торгов в области водопользования регулируется в основном двумя действующими важными подзаконными актами: Постановлениями Правительства РФ от 14 апреля 2007 г. N 230 «О договоре водопользования, право на заключение которого приобретается на аукционе, и о проведении аукциона»⁷ и от 12 марта 2008 г. N 165 «О подготовке и заключении договора водопользования»⁸.

В части 1 ст. 16 ВК РФ установлено, что договор водопользования заключается в соответствии с гражданским законодательством, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом. До 1 января 2014 г. размещение заказа на выполнение водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности,

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. N 32. Ст. 3301; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. N 5. Ст. 410.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. N 31. Ст. 3823.

³ Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. N 14. Ст. 1652.

⁴ Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. 2006. N 31 (1 ч.). Ст. 3434.

⁵ Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Собрание законодательства РФ. 2005. N 30 (ч. II). Ст. 3126.

⁶ Федеральный закон от 07.12.2011 N 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // Собрание законодательства РФ. 2011. N 50. Ст. 7358.

⁷ Постановление Правительства РФ от 14.04.2007 N 230 «О договоре водопользования, право на заключение которого приобретается на аукционе, и о проведении аукциона» // Собрание законодательства РФ. 2007. N 17. Ст. 2046.

⁸ Постановление Правительства РФ от 12.03.2008 N 165 «О подготовке и заключении договора водопользования» // Собрание законодательства РФ. 2008. N 11 (1 ч.). Ст. 1033.

для государственных и муниципальных нужд осуществлялось в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹.

Применительно к процедуре заключения договора водопользования ВК РФ не предусмотрел собственный механизм, а содержит отсылку к гражданскому законодательству. Порядок подготовки и заключения договора водопользования не устанавливается данным Кодексом РФ и определяется Правительством РФ.

В соответствии со ст. 12 ВК РФ договор водопользования признается заключенным с момента его государственной регистрации в государственном водном реестре. Без такой регистрации он считается незаключенным и не порождает правовых последствий².

Постановлением Правительства РФ от 14 апреля 2007 г. N 230 утверждены Правила подготовки и заключения договора водопользования, право на заключение которого приобретает на аукционе, и Правила проведения аукциона по приобретению права на заключение договора водопользования.

Основанием заключения договора водопользования является результат аукциона, а именно протокол аукциона, оформленный в соответствии с Правилами проведения аукциона по приобретению права на заключение договора водопользования, и документ, подтверждающий оплату победителем аукциона предмета аукциона в течение 10 рабочих дней, следующих за датой завершения аукциона, путем перечисления денежных средств в размере окончательной цены предмета аукциона на счет, указанный организатором аукциона, с учетом внесенного задатка.

¹ Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2005. N 30 (ч. 1). Ст. 3105 (документ утратил силу).

² Боголюбов С.А., Кичигин Н.В., Пономарев М.В. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2007 (комментарий статьи 16 ВдК РФ).

Часть 2 ст. 7.1 ВК РФ отсылает в случае размещения заказа на выполнение водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для государственных и муниципальных нужд к нормам Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», установившего прозрачный, удобный и эффективный порядок работы с государственными и муниципальными заказами. Названный Закон применяется к отношениям, направленным на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся: планирования закупок товаров, работ, услуг; определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества); особенностей исполнения контрактов; мониторинга закупок товаров, работ, услуг; аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг; контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В настоящее время перед законодателями остро стоят три вопроса в сфере водного хозяйства. Во-первых, о внесении изменений в ВК РФ с учетом замены утратившего силу с 1 января 2014 г. Федерального закона от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ на названный Закон N 44-ФЗ, а именно о приведении в соответствие норм специального и общего права. Во-вторых, необходимы комментарии, правовые разъяснения применения норм нового Закона N 44-ФЗ к правоотношениям в области водопользования. В-третьих, ст. 1 Закона N 44-ФЗ

не содержит исключений о его применении в отношении пользователей природных ресурсов. Это означает, что применение права по аналогии в области арендных отношений - единственное указание на возможное применение данного Закона к водным отношениям. В указанной статье было бы разумным предусмотреть пункт о применении, частичном применении либо неприменении норм данного Закона в отношении огромного правового пласта – природоресурсного, в том числе водного законодательства. Недостатком ст. 2 Закона N 44-ФЗ можно смело считать отсутствие прямого указания на торги в области природных ресурсов. При этом наделение субъектов РФ полномочиями в области принятия правовых актов, регулирующих отношения без каких-либо ограничений, например в области природных ресурсов, могут привести к опасным последствиям. Вопросы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ не должны реализовываться без ограничений, ведь здесь речь идет о полномочиях по принятию правовых актов в сфере торгов в области управления природными ресурсами Российской Федерации. Естественно, такое применение Закона столкнется с правовыми коллизиями в будущем¹.

Таким образом, необходимо создать отдельный законодательный акт о предоставлении права природопользования, который объединил бы все природоресурсное законодательство и был бы приемлем для отношений в области природопользования по типу аренды, учитывал бы более строгие природоохранные требования к участникам таких отношений, предусматривал бы требования антимонопольного законодательства. Кроме того, создание такого правового акта обеспечит независимость и без того сложнейшего природоресурсного законодательства, содержащего огромное количество подзаконных правовых актов, от постоянных изменений в области гражданского законодательства, особенно в области торгов.

Основным способом возникновения права пользования на федеральные водные объекты является договор водопользования. Понятия водопользования

¹ Ровенская И.А. Торги в области водопользования // Журнал российского права. 2014. N 4. С. 129 - 135.

Водный кодекс не содержит, но систематическое толкование его норм позволяет думать, что пользование водными объектами (водопользование) - юридически обусловленная деятельность граждан и юридических лиц, связанная с использованием только водных объектов. Договор водопользования заключается по форме примерного договора водопользования, утвержденной Постановлением Правительства РФ «О подготовке и заключении договора водопользования», (по заявлению) на основании результата аукциона и в соответствии с условиями, предусмотренными в извещении о проведении аукциона и в документации об аукционе. При заключении договора водопользования по результатам аукциона не допускается вносить изменения в условия договора на основании соглашения, заключенного между сторонами этого договора, или в одностороннем порядке.

Перспективы развития законодательства разнообразны и зависят от концепции развития водного и гражданского законодательства. Целесообразно отметить применение такого метода экономического регулирования, как обязательное экологическое страхование, которое бы служило защите имущественных интересов на случай наступления экологических рисков¹. В частности, законодатель, обязав участника торгов (аукциона) застраховать часть предоставляемого ему водного объекта, обеспечивает сохранность водного объекта, или возможность его восстановления, или при невозможности восстановления - самостоятельное устранение водопользователем ущерба, нанесенного водному объекту. Экологическое страхование важно из-за длительности (до 20 лет) водопользования и невозможности предсказать последствия использования водного объекта, объемы негативного воздействия. Далее принципиально важным для обеспечения согласованности водохозяйственной деятельности является усиление роли бассейновых советов в системе государственного управления в области водных отношений². Так,

¹ Боголюбов С.А., Хлуденева Н.И. Комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный). М., 2009.

² Сиваков Д.О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: Монография. М., 2012. С. 25.

возможна перспектива частичного или полного делегирования (передачи) полномочий в области водопользования бассейновыми советами в случае их преобразования и теоретического обоснования необходимости этого явления в водном праве.

Как представляется, совершенствование процедуры водопользования необходимо рассматривать не как один из инструментов только эффективного управления водными ресурсами, но и как фактор, способствующий экологизации гражданского права.

Нормы, регулирующие водохозяйственную деятельность, зачастую имеют гражданско-правовую природу. Однако правовое регулирование данных отношений не может стать исключительно или в первую очередь гражданско-правовым. Взаимное обогащение норм частного и публичного права в экологической сфере должно позитивно и продуктивно влиять в будущем на развитие в области водопользования. И все же экологический фактор должен быть приоритетным. В настоящее время возникает необходимость создания условий, способствующих переходу к «зеленой» водной экономике¹. И здесь важным условием следует признать правовой мониторинг² регулирования в данной области, который помогает определить, достиг ли законодатель на практике тех природоохранных целей, к которым стремился, позволяет выявить активное слияние норм природоресурсного законодательства и законодательства в области торгов, ведущее к появлению новых правоотношений.

Важно подчеркнуть, что совершенствование законодательства в области водопользования должно сопровождаться внесением изменений как в природоресурсное, так и в гражданское законодательство. Подобные изменения обязаны учитывать все экологические, в том числе природоохранные, требования и способствовать появлению нового явления - «зеленого» водного

¹ Водное законодательство и экологические вызовы: Сб. матер. науч.-практ. конф. (Москва, 15 июня 2012 г.) / Сост. С.А. Боголюбов, Д.О. Сиваков, О.А. Болотова. М., 2012.

² Правовой мониторинг: Науч.-практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М., 2009. С. 156 - 212.

права, призванного сопровождать и развивать «зеленую» водную экономику нашей страны.

Глава 2. Объекты и субъекты водохозяйственной деятельности

2.1. Водные объекты в контексте хозяйственной деятельности

Поэтому одним из основных понятий водного законодательства является понятие водного объекта. Именно в связи с использованием и охраной водных объектов осуществляется водохозяйственная деятельность¹.

При этом ряд исследователей в качестве объектов экологических отношений рассматривают не сами водные объекты, а воды². Воды - это вся вода, находящаяся в водных объектах, т.е. в естественном природном состоянии на поверхности суши, в формах ее рельефа или в недрах³. Однако такой подход при всех своих достоинствах не позволит пространственно определить предмет прав субъектов водных отношений на названную «природную» воду (собственность, пользование). Для этого как раз и требуется правовая конструкция водного объекта как образования, объединяющего в себе два природных ресурса: землю-недвижимость и чрезвычайно мобильную водную массу.

Более того, некоторые взгляды авторов не позволяют учесть то обстоятельство, что в рукотворных (искусственных) водных объектах вода не обладает природным состоянием в силу воздействия человека.

Само понятие «водный объект» оказалось в центре внимания законодателя начиная примерно с 1970-х гг. Именно в те годы были приняты сначала Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик⁴, а затем республиканские водные кодексы. Эти источники права рассматривали водные объекты (или их части) в качестве важнейших компонентов водного хозяйства.

¹ Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР: Монография / АН СССР. Институт государства и права. М., 1972. С. 48 - 61.

² Бринчук М.М. Экологическое право: объекты экологических отношений / ИГиП РАН. М., 2011. С. 76 - 83.

³ Крассов О.И. Природные ресурсы России. Комментарий законодательства. М., 2003. С. 320.

⁴ Закон СССР от 10.12.1970 N 564-VIII «Об утверждении Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1970. N 50. Ст. 566 (документ утратил силу).

Хотя водные объекты являются ключевым понятием различных этапов развития водного законодательства, их легальное определение и дальнейшая характеристика содержат ряд неточностей, много недосказанного¹. Однако с учетом всех критических замечаний термин является центральным в современном водном законодательстве и водном праве, а заменять его другим - значит зауживать сферу действия водного права и законодательства.

В свою очередь, выявление и преодоление недостатков терминологического аппарата, связанного с водными объектами, является необходимым условием для дальнейшего развития различных отраслей законодательства, регулирующего водохозяйственную деятельность.

Согласно ст. 1 ВК РФ водный объект - это природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод, в котором имеются характерные формы и признаки водного режима. При этом сам водный режим есть изменение во времени уровня, расхода и объема воды в водном объекте. В свою очередь совокупность водных объектов в пределах территории Российской Федерации образует водный фонд страны.

Таким образом, понятие водного объекта раскрыто законодателем путем комбинирования существенных признаков и перечисления некоторых образований, относящихся к водным объектам. Затем законодатель раскрывает и поясняет названные признаки (водный режим, постоянное или временное сосредоточение вод) и природные образования (водоемы и водотоки).

Данный подход законодателя не является достаточно последовательным, ибо для емкого определения того или иного понятия достаточно привести его существенные признаки. Перечисление тех или иных объектов, относящихся к водным объектам, было бы уместно уже после определения понятия, что и делается несколькими статьями далее.

В целях разграничения правового регулирования использования и охраны различных водных объектов водное законодательство подразделяет водные

¹ Колбасов О.С. О новом Водном кодексе Российской Федерации // Законодательство и экономика. 1997. N 1 - 2. С. 15 - 16.

объекты в зависимости от особенностей их режима, физико-географических, морфометрических и других особенностей на два вида - поверхностные водные объекты и подземные водные объекты. Как отмечается многими исследователями¹, такого рода модель дифференциации была заимствована еще из ВК РФ от 16 ноября 1995 г. N 167-ФЗ. При этом ВК РФ от 1995 г. подразделял водные объекты не только на поверхностные и подземные, но отдельно выделялись внутренние морские воды, а также территориальное море РФ. Кроме того, объектам водных отношений была посвящена отдельная глава, которая содержала дефиниции ключевых понятий (определялись поверхностные водотоки, поверхностные водоемы, ледники и снежники, водоносный горизонт, бассейн подземных вод, месторождение подземных вод, естественный выход подземных вод).

В современном ВК РФ понятия практически всех разновидностей и поверхностных, и подземных водных объектов отсутствуют, в ряде случаев дается лишь перечисление. Конечно, такое регулирование приносит много неясностей в правоприменительную деятельность, объекты водных отношений сложнее отграничить от всех иных, в том числе это касается и подземных вод. Систематизировать свод документированных сведений о водных объектах призван государственный водный реестр.

В соответствии со ст. 5 ВК к поверхностным отнесены шесть групп водных объектов:

- 1) моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и другие);
- 2) водотоки (реки, ручьи, каналы);
- 3) водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища);
- 4) болота;
- 5) природные выходы подземных вод (родники, гейзеры);

¹ Ялбулганов А.А., Алпатьева Е.Н., Барыкин Е.А., Буртасова Е.В., Вобликов В.Ю., Козырин А.Н., Королева М.Н., Корф Д.В., Лагутин И.Б., Скорина В.И., Смирнова И.Ф., Суткевич Е.А., Черепков Д.С., Юлина М.Е. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. А.А. Ялбулганова // СПС КонсультантПлюс. 2010.

б) ледники, снежники.

1. К поверхностным водным объектам прежде всего относятся моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и другие), для анализа статуса и правового режима которых следует обратиться к положениям Федерального закона от 31 июля 1998 г. N 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»¹.

Согласно ст. 1 ФЗ N 155-ФЗ внутренние морские воды РФ - это воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря РФ. Внутренние морские воды являются составной частью территории РФ. К внутренним морским водам относятся воды:

- портов РФ, ограниченные линией, проходящей через наиболее удаленные в сторону моря точки гидротехнических и других постоянных сооружений портов;

- заливов, бухт, губ и лиманов, берега которых полностью принадлежат РФ, до прямой линии, проведенной от берега к берегу в месте наибольшего отлива, где со стороны моря впервые образуется один или несколько проходов, если ширина каждого из них не превышает 24 морские мили;

- заливов, бухт, губ и лиманов, морей и проливов с шириной входа в них более чем 24 морские мили, которые исторически принадлежат РФ, перечень которых устанавливается Правительством РФ и публикуется в «Извещениях мореплавателям».

Согласно ст. 2 ФЗ N 155-ФЗ территориальным морем РФ признается примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояс шириной 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий.

Исходными линиями при этом являются:

¹ Федеральный закон от 31.07.1998 N 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. N 31. Ст. 3833.

- линия наибольшего отлива вдоль берега, указанная на официально изданных в РФ морских картах;
- прямая исходная линия, соединяющая наиболее удаленные в сторону моря точки островов, рифов и скал в местах, где береговая линия глубоко изрезана и извилиста или где имеется вдоль берега и в непосредственной близости к нему цепь островов;
- прямая линия, проводимая поперек устья реки, непосредственно впадающей в море, между точками на ее берегах, максимально выступающими в море при наибольшем отливе;
- прямая линия, не превышающая 24 морские мили, соединяющая точки наибольшего отлива пунктов естественного входа в залив либо в пролив между островами или между островом и материком, берега которых принадлежат РФ;
- система прямых исходных линий длиной более чем 24 морские мили, соединяющих пункты естественного входа в залив либо в пролив между островами или между островом и материком, исторически принадлежащими РФ.

Определение территориального моря применяется также ко всем островам РФ. Внешняя граница территориального моря является Государственной границей РФ.

Внутренней границей территориального моря являются исходные линии, от которых отмеряется ширина территориального моря.

На территориальное море, воздушное пространство над ним, а также на дно территориального моря и его недра распространяется суверенитет РФ с признанием права мирного прохода иностранных судов через территориальное море.

В ст. 22 ФЗ N 155-ФЗ сформулировано понятие прилежащей зоны РФ. Это морской пояс, который расположен за пределами территориального моря, прилегает к нему и внешняя граница которого находится на расстоянии 24

морских миль, отмеряемых от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря.

2. Поверхностными водными объектами являются водотоки, к которым отнесены реки, ручьи, каналы. В действующем ВК РФ понятие водотоков отсутствует. Тогда как ВК РФ от 1995 г. под водотоками понимал поверхностные водные объекты, воды которых находятся в состоянии непрерывного движения. К водотокам были отнесены реки и водохранилища на них, ручьи, каналы межбассейнового перераспределения и комплексного использования водных ресурсов (ст. 10).

3. Следующий поверхностный водный объект - водоемы, включая озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища. Понятие водоемов также отсутствует. ВК РФ от 1995 г. водоемы определял как поверхностные водные объекты, воды которых находятся в состоянии замедленного водообмена. К ним относил озера, водохранилища, болота и пруды (ст. 11).

4. В отличие от ВК РФ от 1995 г., который относил болота к разновидности водоемов (воды находятся в состоянии замедленного водообмена), действующий ВК РФ выделяет болота отдельно, опять же не давая дефиниций.

5. Природные выходы подземных вод (родники, гейзеры) - это поверхностные водные объекты. Для сравнения следует отметить, что ВК РФ от 1995 г. относил естественный выход подземных вод, определяя его как выход подземных вод на суше или под водой, к подземным водным объектам (ст. 17).

6. К поверхностным водным объектам без соответствующих дефиниций также отнесены ледники и снежники.

ВК РФ от 1995 г. определял ледники как движущиеся естественные скопления льда атмосферного происхождения на земной поверхности. Снежники - это неподвижные естественные скопления снега и льда,

сохраняющиеся на земной поверхности в течение всего теплого времени года или его части (ст. 13).

Согласно ст. 5 ВК поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии. Что касается ВК РФ от 1995 г., то в нем было сформулировано понятие поверхностных водных объектов. Они определялись как постоянное или временное сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа, имеющее границы, объем и черты водного режима. Отмечалось, что они состоят из поверхностных вод, дна и берегов и имеют многофункциональное значение, а также могут предоставляться в пользование для одной или нескольких целей одновременно (ст. 9).

К подземным водным объектам отнесены два объекта: бассейны подземных вод и водоносные горизонты. Их дефиниция отсутствует. Ранее ст. 7 ВК РФ 1995 года рассматривала подземные воды как единый природный объект с вмещающими их горными (геологическими) породами. В ныне действующем кодексе указано, что границы подземных водных объектов определяются в соответствии с законодательством о недрах (ст. 5). Под недрами в соответствии с Законом РФ «О недрах»¹ понимается часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. Данное определение не дает однозначного ответа, включают ли недра в качестве своего компонента и подземные воды. Однако в преамбуле данного закона сказано, что он регулирует отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные

¹ Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 «О недрах» // Собрание законодательства РФ. 1995. N 10. Ст. 823.

воды, рапу лиманов и озер.

Закон «О недрах» не дает и вразумительного понятия подземного водного объекта. В отличие от ВК РФ 1995 года, нет такого понятия и в современном Водном кодексе РФ. Он только дает классификацию подземных водных объектов, подразделяя их на:

- 1) бассейны подземных вод;
- 2) водоносные горизонты.

В ВК прописано, что границы подземных водных объектов определяются в соответствии с законодательством о недрах.

Хотелось бы отметить, что ВК РФ от 1995 г. наглядно демонстрирует двойственный характер ранее действовавшего правового регулирования отношений, связанных с использованием подземных вод. К примеру, в ст. 5 ВК РФ от 1995 г. было прямо закреплено, что отношения, возникающие в области геологического изучения, разведки и охраны подземных вод, регулируются законодательством РФ о недрах и водным законодательством РФ. Предоставление в пользование подземных водных объектов также должно было осуществляться в соответствии с водным законодательством РФ и законодательством РФ о недрах (ст. 91).

Современным Кодексом такого рода положения восприняты не были, однако ссылки на законодательство о недрах присутствуют (при определении границ подземных водных объектов, форм собственности, оснований приобретения и прекращения прав пользования, сборе и хранении документированных сведений о подземных водных объектах, при установлении порядка использования подземных водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, при использовании водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых).

Такое «двухслойное» нормативное регулирование обусловлено тем, что подземные водные объекты, входя в предмет отношений, регулируемых водным законодательством, одновременно выступают объектом регулирования

законодательства РФ о недрах, являясь специфическим минеральным ресурсом - подземными водами (это объект геологического изучения, разведки, добычи и охраны).

Из всех приведенных норм следует, что водное законодательство рассматривает подземные воды как водные объекты (хотя и тесно связанные с горными породами), горное законодательство относится к подземным водам как составной части недр, их ресурсу, то есть как к полезным ископаемым. Такая двойственность подходов неприемлема. Но, думается, что изменения должны быть проведены в законодательстве о недрах. Признание в нем подземных вод водными объектами, на наш взгляд, нисколько не пошатнет систему недропользования и охраны недр. Не будет ничего противоестественного в том, что использование подземных водных объектов, регулируется горным (а не водным) законодательством. В настоящее время не потеряло актуальности мнение С.Н. Братуся о том, что между отраслями права нет непроходимых граней, как нет их и между различными видами общественных отношений¹.

Границы подземных водных объектов следует определять в соответствии с положениями ст. 7 Закона РФ «О недрах». Это зависит от того, в каком виде предоставляется участок недр в соответствии с лицензией на конкретный вид пользования недрами - в виде горного или геологического отвода.

Горный отвод представляет собой геометризованный блок недр, предоставляется для добычи полезных ископаемых; строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; образования особо охраняемых геологических объектов; а также в соответствии с соглашением о разделе продукции при разведке и добыче минерального сырья².

¹ Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 2005. С. 106.

² Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. N 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // Собрание Законодательства РФ. 1996. N 1. Ст. 18.

При определении границ горного отвода учитываются пространственные контуры месторождения полезных ископаемых, положение участка строительства и эксплуатации подземных сооружений, границы безопасного ведения горных и взрывных работ, зоны охраны от вредного влияния горных разработок, зоны сдвижения горных пород, контуры предохранительных целиков под природными объектами, зданиями и сооружениями, разносы бортов карьеров и разрезов и другие факторы, влияющие на состояние недр и земной поверхности в связи с процессом геологического изучения и использования недр.

Геологический отвод - участки недр, предоставляемые в соответствии с лицензией для геологического изучения без существенного нарушения целостности недр (без проходки тяжелых горных выработок и бурения скважин для добычи полезных ископаемых или строительства подземных сооружений для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых). В границах геологического отвода могут одновременно проводить работы несколько пользователей недр. Их взаимоотношения определяются при предоставлении недр в пользование.

При предоставлении участка недр в пользование в соответствии с соглашением о разделе продукции при поисках, разведке и добыче минерального сырья горный или геологический отвод оформляется в границах, определенных указанным соглашением.

Также следует обратить внимание на положения ст. 19 Закона РФ «О недрах», согласно которым собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков имеют право по своему усмотрению, в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до 5 метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт,

не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ.

2.2. Субъекты водохозяйственной деятельности

Центральное место при регулировании правоотношений, возникающих в процессе использования водных объектов и их охраны, занимают водопользователи - носители прав и обязанностей. Отечественная правовая наука долгое время вырабатывала понятия водопользования, субъектов водопользования¹. При этом до поэтапной и результативной проработки правового статуса водопользователей дело не дошло.

В ранее действовавшем ВК РФ 1995 г. имелись нормы о водопользователях, использующие водные объекты для обеспечения нужд водопотребителей (ст. 29). В ст. 52 ВК РФ 1995 г. предусматривались некоторые нормы о водопользователях - обладателях распорядительных лицензий, способствующих улучшению состояния водных объектов. Затем эти водопользователи могли по своему усмотрению передать право пользования другому лицу².

Согласно современному ВК водопользователь - физическое лицо или юридическое лицо, которым предоставлено право пользования водным объектом. Данное определение представляется неточным. ВК следовало уточнить рассматриваемое понятие, дополнив его словами «и который реализует это право». Обязательным и объективным признаком водопользователя должна являться непосредственная связь с водным объектом, документы, которые оформляются на право водопользования, являются вторичным признаком. Закон не содержит каких-либо дополнительных

¹ Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972. С. 37 - 48.

² Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 1997. С. 55 - 61, 80.

признаков и условий, которым должно соответствовать физическое или юридическое лицо, чтобы быть субъектом водопользования по договору. Следовательно, водопользователем по договору может быть любое дееспособное физическое лицо и юридическое лицо любой предусмотренной законом организационно-правовой формы.

Особым проблемным моментом в правовом регулировании статуса водопользователей является его пробельность в отношении водопользователей, обеспечивающих чужое водопользование.

В ныне действующем ВК РФ предусматривается лишь передача прав и обязанностей по договору водопользования, по которому одно лицо полностью сменяет другое. Остается без ответа вопрос: для чего же тогда в водных правоотношениях появлялся первый (по времени) водопользователь?

Водопользователи, обеспечивающие чужое водопользование, появились в водных правоотношениях в силу искусственно созданных водных объектах. В этих «рукотворных» условиях заключалось назначение созданной в советский период Единой водохозяйственной системы, обеспечивающей обслуживание всей гаммы общественных потребностей в водных ресурсах. Транспортному направлению отвечала часть Единой водохозяйственной системы - Единая глубоководная система (с массой рукотворных водных объектов и искусственно поддерживаемых уровней воды в реках и озерах).

В настоящее время российские водные правоотношения нуждаются в выработке правового статуса «старших» по времени водопользователей, обеспечивающих использование водных объектов другими водопользователями. Этот термин очень значим для рукотворных водных объектов (водохранилищ, каналов, их систем), где необходимо поддерживать запланированный водный режим (с его течениями, водообменом, уровнем воды и т.д.). Так, водопользователь, использующий водный объект в целях гидроэнергетики посредством ГЭС, обязан при этом поддерживать водный режим в водохранилище, манипулируя створами. Такие «старшие»

водопользователи должны в обязательном порядке присутствовать в бассейновых советах, принимая участие в выработке и реализации того или иного решения. Действующее законодательство позволяет этим «старшим» водопользователям быть концессионерами и пользоваться в силу закона определенными преимуществами.

К сожалению, без обоснования причин законодатель отказался от формулировки «водопользователь, использующий водные объекты для обеспечения нужд водопотребления». Данная формулировка присутствовала в ВК РФ 1995 г., но отсутствует в ВК РФ 2006 г. Без этой формулировки российские водоканалы, обеспечивающие водоподготовку воды для населения и хозяйствующих субъектов, оказываются во многом лишенными своего статуса. С учетом передового зарубежного опыта и некоторых инцидентов в советском прошлом можно выдвинуть следующие инициативы по внесению дополнений в ВК РФ. Для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения любые водохозяйственные проекты согласуются с водоканалами данного бассейнового округа. Такое согласование следует подтверждать в рамках бассейновых советов.

Хозяйственные организации, осуществляющие водохозяйственную деятельность, подготавливают условия для пользования водными объектами со стороны других лиц. Выстроенные плотины вместе с ГЭС передавались и передаются на балансы дирекций ГЭС, которые с помощью специальных приспособлений управляли и управляют водным режимом вновь созданных водохранилищ. При этом водохранилища служили и служат для удовлетворения нужд в воде не только дирекций ГЭС, но и других претендентов на воду.

С одной стороны, дирекции ГЭС, поскольку они заинтересованы в использовании накопленной в водохранилищах воды, не отличаются от других водопользователей. С другой стороны, деятельность дирекций ГЭС позволяет многим другим хозяйствующим субъектам пользоваться водами водохранилищ.

Таким образом, деятельность дирекций ГЭС весьма своеобразна: они совмещают водопользование для себя и обеспечение чужого водопользования.

Если владельцы ГТС, имеющих публичное значение, создают их для того, чтобы самим пользоваться водой, то снабжать водой «посторонних» (или предоставлять акватории «посторонним») они обязаны в силу давнишних «плановых» актов, принятых еще при самом создании соответствующих ГТС. К таким владельцам ГТС относятся, например, дирекции ГЭС (они же - хозяева плотин на многих водохранилищах). Во многих случаях эти дирекции подчинены энергетическим организациям (с недавнего времени - акционерным обществам). Их задача - выработать больше электроэнергии путем использования накопленной в водохранилищах воды. Но одновременно они обязаны поддерживать в водохранилищах заданные глубины, чтобы воду из них могли забирать коммунальные и другие водопроводы, чтобы по водохранилищам могли курсировать суда, поскольку это предусмотрено проектами и правилами использования водных ресурсов соответствующих водохранилищ, дирекции ГЭС должны обеспечивать условия, чтобы плотину могла миновать идущая на нерест рыба. Пропуск вод через турбины ГЭС и через плотину не должен вызывать катастрофических наводнений ниже по течению. Поскольку это предусмотрено в правилах использования водных ресурсов водохранилищ, дирекции ГЭС обязаны выдавать воду из водохранилищ в нижние бьефы (плесы) реки в таких количествах и в такие сроки, чтобы обеспечить работу водозаборов, необходимые глубины для судоходства, обводнение приречных лугов и нерестовых площадей и некоторые другие нужды в воде. Хотя дирекции ГЭС призваны в первую очередь осуществлять выработку электроэнергии и хотя они выполняют далеко не все функции водного хозяйства, они являются, несомненно, водохозяйственными организациями.

Но признак пользования водой не является обязательным для организации, осуществляющей водохозяйственную деятельность. Так,

городскому водопроводу для его внутренних производственных нужд вода нужна лишь в незначительных количествах. Он осуществляет водохозяйственную деятельность «в чистом виде». «Чистыми» водохозяйственными организациями производственного характера являются крупные канальные системы.

Эти организации следует различать. Специализированные водохозяйственные организации (например, водоканалы) сами не пользуются той водой, которой они оперируют. Неспециализированные же водохозяйственные организации (например, Дирекции ГЭС) не только снабжают ею других хозяйствующих субъектов, но используют ее также для своих нужд.

В части финансирования водохозяйственные организации могут быть двух родов. Во-первых, работающие на началах самофинансирования и самоокупаемости. Во-вторых, работающие за счет бюджета и нацеленные на безвозмездное содействие многим другим водопользователям и водопотребителям.

Для гидротехнических сооружений указанных организаций отводятся соответствующие земельные площади и площадки. Исключения составляют водохранилища, поскольку занятые ими площади не отводятся никаким хозяйственным организациям.

Несмотря на важные различия, существующие между специализированными и неспециализированными водохозяйственными организациями, водное законодательство такого различия пока не проводит.

Специализированные водохозяйственные организации сами не пользуются водой, а скорее осуществляют определенные акты владения и распоряжения, на которые они уполномочены водным и иным законодательством. Поэтому называть их водопользователями или включать их в круг других водопользователей нет оснований.

Например, в свое время именно в таком качестве был построен канал Иртыш - Караганда (Казахстан). Вся вода из этого канала предназначалась для водоснабжения городов и поселков, орошения земель, рыбного и заповедного хозяйства, обводнения малых рек. Дирекция канала хотя и взимала в ряде случаев плату за воду, передаваемую другим организациям или конечным потребителям, не имела никаких собственных нужд в воде. Вся канальная вода предназначалась для передачи третьим лицам. Такие структуры, поскольку у них нет собственных интересов по использованию воды, можно считать «чистыми» (стоцентными) предприятиями водного хозяйства.

Может возникнуть вопрос, не принадлежат ли к специализированным водохозяйственным организациям многочисленные водопроводные (и обычно связанные с ними канализационные) организации общего пользования. Ответ на этот вопрос неоднозначен.

Некоторым управлениям водоканалов, эксплуатирующим комплексы водопроводных и канализационных сооружений, принадлежат водохранилища и другие открытые водоемы, которые служат не только для водоснабжения. Там возможны рекреация, рыбная ловля, судоходство. Искусственные водоемы используют дикие звери, водоплавающие птицы и т.д. Поскольку эти водоемы служат не одной, а нескольким целям, их нельзя считать «внутрипроизводственными». Такие организации относятся к специализированным водохозяйственным организациям. Другим признаком их принадлежности к специализированным водохозяйственным организациям служит тот факт, что забираемую из источников воду они получают не для себя. Они распоряжаются той водой, которая поступает в их распоряжение, но сами этой водой не пользуются. В водных отношениях они выполняют публичные функции, так как выступают в качестве представителей многих своих абонентов.

В государственной статистике названные водоканалы относятся к «полносистемным водопроводам».

По-другому обстоит дело с так называемыми водопроводами-сетями, которые не имеют выхода на водоемы и водотоки и получают воду со стороны. В их функции входит только вторичное распределение воды. Управления таких водопроводов вряд ли следует относить к специализированным водохозяйственным организациям, так как они не имеют выхода к водным объектам. К водному хозяйству хозяева таких сетей имеют только косвенное отношение - как носители (обычно) привилегированных требований на воду.

Канализационные предприятия работают прежде всего как санитарные и как природоохранные системы. Но их можно рассматривать и как продолжение водопроводных предприятий - в том смысле, что они возвращают в реки и другие водные объекты очищенную воду, которую перед тем забирали из этих источников водопроводные предприятия. Канализационная и водопроводная системы города, поселка обычно объединены в рамках одного предприятия. Некоторые канализационные системы имеют отстойники и другие водоемы, которые, при известных обстоятельствах, могут рассматриваться как самостоятельные водные объекты. Используемые в канализационном хозяйстве очистные сооружения можно рассматривать как природо- и водоохранные одновременно.

Иногда городские водопроводы распространяют свои хозяйственные полномочия на реки, снабжающие их водой. Такие отношения известны в Великобритании. В этих случаях, как можно полагать, водохозяйственная деятельность на реках оказывается почти полностью подчиненной задачам коммунального хозяйства.

В отечественной литературе высказывалась «обратная» мысль - о возможности (или даже желательности) внедрить водохозяйственные отношения в коммунальное хозяйство. Как справедливо заметил Т.Г. Калиниченко, если водопровод общего пользования забирает воду из реки, озера (водохранилища), то возникающие при этом отношения регулируются водным законодательством. При дальнейшем же продвижении воды и ее

реализации конечным потребителям между сторонами возникают гражданские правоотношения, при которых, как считает этот исследователь, права конечных потребителей воды защищены намного слабее¹.

Вместе с тем сказанное не означает, что после «первичного» распределения воды, когда она попадает в устройства, принадлежащие различным водохозяйственным организациям или конечным потребителям, дальнейший ее правовой режим будет определяться одним только гражданским правом. Водным органам было бы целесообразно вмешаться, если утечки воды велики или если дефицитная вода расходуется расточительно. Такие меры могут выполняться скорее в административных рамках, но они требуют законодательной основы. Однако независимо от административных мер наблюдение за разумной экономией воды у потребителей, а в случае необходимости - содействие такой экономии, следовало бы рассматривать как продолжение водохозяйственной деятельности водных органов и самих Управлений водопроводов.

В завершении хотелось бы еще раз подчеркнуть, что различные отрасли действующего законодательства не проводят четкого различия между организациями-посредниками и конечными потребителями воды, зависящими от посредников. Отношения между этими абонентами и водоснабжающими организациями регулируются гражданским правом и строятся на возмездной основе. Посредники же относятся к водному хозяйству, а их взаимоотношения с водными органами регулируются в основном водным законодательством.

2.3. Правовые проблемы саморегулирования водохозяйственной деятельности

Ассоциации водопользователей - необходимый элемент полноценных водных правоотношений, показатель высокой степени их развития. Названные

¹ Экологическое право России: Сб. материалов научно-практических конференций / Под общ. ред. А.К. Голиченкова. М., 2009. Вып. 5. С. 292.

ассоциации создаются по инициативе хозяйствующих субъектов, заинтересованных в развитии водного хозяйства. В этих условиях государство снижает свою нагрузку в области использования и охраны водного фонда, а также управления водным хозяйством. В частности, сокращаются также государственные заботы в области орошения или, напротив, осушения земель. Однако это, безусловно, не освобождает названных участников водных правоотношений от соблюдения требований природоохранного законодательства.

В определенной мере самоорганизация водопользователей - признак гражданского общества, свойственного для Запада. Государства Евросоюза и Северной Америки пошли по пути ассоциации водопользователей уже давно. Для них это привычная форма самоорганизации участников водных правоотношений, что вполне соответствует укоренившимся и практически непрерывным традициям. Так, в ФРГ, в земле Рейн-Норт-Вестфален, вот уже около века работают речные ассоциации Рурвербанд и Эмшергеноссеншафт, отвечающие за отдельные части бассейна реки Рейн. Дело в том, что водный дефицит и возрастающая антропогенная нагрузка в Руре потребовали от водопользователей-промышленников действовать сообща.

Рурвербанд состоит из представительного (Ассоциация), исполнительного (Исполнительный комитет) и надзорного (Наблюдательный совет) органов. Рурвербанд берет на себя строительство и эксплуатацию водохранилищ, водоочистных сооружений, станций по очистке сточных и ливневых вод. За это названная организация берет плату с водопользователей и муниципалитетов¹.

При этом в странах СНГ таких длительных и продуктивных традиций, как правило, нет. Исключения составляют государства традиционного оросительного земледелия и устойчивого дефицита воды. Согласно статьям 96 - 102 Водного кодекса Республики Казахстан 2003 г. весьма подробно

¹ Воронцова Е.Л. Государственная политика в области мелиорации и водного хозяйства в странах Евросоюза (на примере Германии и Франции) // Мелиорация и водное хозяйство. 2007. N 5. С. 43 - 45.

регламентируется статус гидромелиоративного кондоминиума, необходимого для хозяйственного использования водных объектов и водохозяйственных сооружений¹.

Уже не первый год действует Закон Республики Таджикистан от 15 ноября 2006 г. N 243 «Об ассоциации водопользователей»². Данный законодательный акт призван заложить правовые основы организации, управления и деятельности ассоциации водопользователей. Эти некоммерческие организации предназначены для эксплуатации и обеспечения содержания ирригационных систем в общественных интересах. При этом согласно ст. 2 Закона ирригационная система включает в себя очень многое: ГТС, каналы, водохранилища, трубопроводы, насосные и водоотводящие скважины, иная инфраструктура, относящаяся к водному хозяйству.

Членами ассоциации водопользователей являются предприниматели и юридические лица, обладающие правом пользования землей для производства сельскохозяйственной продукции. В области сельскохозяйственного водопользования ассоциации водопользователей являются связующим звеном между единичными хозяйствующими субъектами - сельхозпроизводителями (дехканами).

Ассоциация водопользователей создается с целью сохранения, использования внутрихозяйственных ирригационных систем, находящихся в совместном и индивидуальном пользовании, для справедливого, эффективного, своевременного распределения воды между своими членами и другими водопользователями, сбора средств оплаты водообеспечения, разрешения споров между членами и другими водопользователями по распределению и использованию воды.

В свою очередь, основными задачами ассоциации водопользователей являются:

¹ Водный кодекс Республики Казахстан 2003 г. // Издание Парламента Республики Казахстан. Астана, 2003. С. 174 - 177.

² Закон Республики Таджикистан от 15 ноября 2006 г. N 243 «Об ассоциации водопользователей» // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

- заключение договоров с управлениями водного хозяйства для обеспечения водой зон обслуживания ассоциации водопользователей из источников;

- управление оросительными системами в зоне обслуживания ассоциации водопользователей и распределение воды на договорных условиях между членами ассоциации водопользователей и теми, кто не является членом ассоциации водопользователей;

- управление, содержание, реабилитация, ремонт и улучшение оросительных систем в зоне обслуживания ассоциации водопользователей и, при необходимости, осуществление строительных работ;

- приобретение, монтаж, замена и содержание гидротехнического оборудования в зоне обслуживания;

- учет объема и качества использованной воды, представление статистических отчетов в уполномоченные государственные органы по регулированию и использованию воды;

- сбережение и предотвращение загрязнения воды в зоне обслуживания ассоциации водопользователей;

- проведение мероприятий по эффективному использованию, охране и улучшению мелиоративного состояния земель;

- обучение членов и других водопользователей водосберегающим способам орошения и использованию новой техники и технологии полива;

- разрешение споров, возникающих в период водопользования между членами ассоциации и другими водопользователями, а также при хранении, использовании оросительной сети.

Законодателем предусматривается необходимость разработки устава и учредительного договора, а также создание органов управления ассоциации водопользователей. К числу последних относятся общее собрание, правление и ревизионная комиссия.

Согласно ст. 18 Закона ассоциация водопользователей имеет право быть собственником различного имущества. Кроме того, данная ассоциация с согласия собственника принимает на свой баланс основные фонды оросительных систем в зоне обслуживания ассоциации для эксплуатации и содержания.

В то же время ассоциация водопользователей не имеет права продажи или сдачи другим организациям в аренду для эксплуатации основных фондов оросительных систем, имеющих на ее балансе. В случае ликвидации ассоциации водопользователей эти фонды по принадлежности возвращаются прежним владельцам.

В свою очередь, в России не были созданы особые условия для каких-либо объединений водопользователей. В ВК РФ 1995 г. не было подробного правового регулирования деятельности водохозяйственных организаций. В ходе разработки проекта ВК РФ 2006 г. предлагалось ввести понятие и определить статус объединения водопользователей. Они понимались как организации, добровольно созданные водопользователями для представительства интересов и защиты прав своих членов во взаимоотношениях с органами государственной власти и местного самоуправления. Однако данное предложение не было отражено в принятом ВК РФ 2006 г., но в рамках водного законодательства отсутствуют какие-либо запреты на объединения водопользователей.

В Федеральном законе от 10 января 1996 г. N 4-ФЗ «О мелиорации земель» лишь самым общим образом предусматривается привлечение или создание специализированных организаций в области мелиорации. Это необходимо для того, чтобы мелиоративные системы не оставались без содержания и ремонта при распределении мелиорированной земли между физическими лицами. При всей своей немногословности данные нормы Закона создают подспорье для дальнейшего нормотворчества (прежде всего регионального).

Кроме того, в водном законодательстве субъектов Российской Федерации было бы целесообразным уделить внимание, а при необходимости - стимулировать образование землепользователями и водопользователями мелиоративных объединений. Прежде всего это относится к субъектам РФ, лежащим в степных и иных засушливых зонах, а значит, и страдающих от маловодья.

Вопросы объединения водопользователей могут рассматриваться в водном и смежном с ним ином законодательстве. Делу интеграции разрозненных водопользователей в определенные объединения может послужить Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. N 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»¹. Саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида. Под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Саморегулируемая организация разрабатывает и утверждает стандарты и правила предпринимательской или профессиональной деятельности, под которыми понимаются требования к осуществлению предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательные для выполнения всеми членами саморегулируемой организации. Стандарты и правила саморегулируемых организаций должны соответствовать федеральным законам и принятым в

¹ Федеральный закон от 01.12.2007 N 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства РФ. 2007. N 49. Ст. 6076.

соответствии с ними иным нормативным правовым актам. Саморегулируемая организация должна установить меры дисциплинарного воздействия в отношении членов саморегулируемой организации за нарушение требований стандартов и правил саморегулируемой организации, а также обеспечить информационную открытость.

Под названный Закон вполне может подпадать деятельность в области водоснабжения и водоотведения, гидроэнергетики и водного транспорта. Саморегулируемые организации в названной области посредством своих стандартов и правил смогли бы повысить качество водохозяйственной деятельности (включая услуги гидроэнергетики) даже в той части, в которой нет прямых предписаний закона. Все это будет «работать» на обеспечение не экстенсивного, а напротив, интенсивного развития отечественного водного хозяйства.

В целом опора на саморегулируемые организации при снижении избыточного государственного регулирования свойственна для государственной политики первого десятилетия XXI в. Этот вывод явственно следует из концептуальных, программных, плановых документов по различным отраслям экономики, задействующим разные виды природных ресурсов.

Некоторые авторитетные водохозяйственные организации уже и без названного Закона и статуса саморегулирования выполняют некоторые административно-хозяйственные функции. Условно их можно назвать согласованием водохозяйственных проектов, а также в некотором смысле - контролем. Так, согласно Кодексу внутреннего водного транспорта РФ 2001 г.¹ управомоченные организации внутреннего водного транспорта контролируют строительство и эксплуатацию посторонних сооружений на внутренних водных путях, добычу нерудных строительных материалов; они же согласовывают с владельцами подпорных сооружений порядок регулирования уровня воды и режим сброса воды (ст. 9 этого Кодекса). Там, где осуществляется судоходство,

¹ Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 N 24-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. N 11. Ст. 1001.

с этими организациями согласовывается порядок пользования водными участками для нужд рыболовства, а также проекты строительства или реконструкции хозяйственных и иных объектов, размещаемых на береговой полосе (ст. 10 Кодекса). Эти же организации вправе контролировать некоторые действия прибрежных владельцев земли, с тем чтобы они не затронули интересов судоходства.

Сходным образом уполномоченные рыбохозяйственные организации контролируют проекты строительства и реконструкции народнохозяйственных объектов как на воде, так и на суше (если эти проекты затрагивают рыбохозяйственные водоемы) с целью предотвратить возможный вред, который те могут нанести рыбному хозяйству. Традиция такого контроля восходит по крайней мере к 1958 г., когда Совет Министров СССР утвердил Положение об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР (п. п. 11 - 15)¹.

Существует также вошедший в некий обычай контроль за отбором воды из водных объектов. Этот контроль осуществляют некоторые крупные водохозяйственные предприятия. В бассейне Верхней Волги крупнейшим водопользователем является Мосводоканал г. Москвы. Фактически дело обстоит так, что любые «посторонние» проекты в этой зоне, связанные с отбором воды, должны проходить через Мосводоканал, чтобы получить его согласие. Такой порядок не отражен в законе, он действует на уровне традиции, но его нельзя назвать случайным. Он призван охранять интересы многочисленного населения, живущего в Москве и в ее окрестностях, от возможного недостатка питьевой воды, который не исключен, если все свободные ресурсы воды оказались бы задействованными на других, не столь чувствительных направлениях. Таким образом, Мосводоканал активно влияет на всю водохозяйственную деятельность в обширном бассейне Верхней Волги. Как представляется, согласование ответственными водопользователями

¹ Постановление Совмина СССР от 15.09.1958 N 1045 «О воспроизводстве и об охране рыбных запасов во внутренних водоемах СССР» // СП СССР. 1958. N 16. Ст. 127.

(такими, как Мосводоканал) других проектов может и должно происходить в рамках бассейновых советов, роль которых, исходя из Водной стратегии России, будет возрастать.

В водном законодательстве напрямую не упоминается право согласования новых водохозяйственных проектов со стороны заинтересованных водохозяйственных организаций, а равно со стороны рядовых водопользователей. В этой части оно явно отстает от жизни. Но можно обратиться к смежному Закону 2011 г. «О водоснабжении и водоотведении»¹. Согласно ст. 30 Закона организация, осуществляющая водоотведение, выполняет также контроль за составом и свойством сточных вод. При этом она должна руководствоваться Программой контроля состава и свойств сточных вод, согласованной с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по государственному экологическому надзору. В данной Программе закрепляется перечень абонентов, для которых установлены нормативы допустимых сбросов, периодичность планового и основания для непланового контроля, указываются места отбора проб сточных вод.

В США (на засушливом Западе) бассейновые ассоциации водопользователей следят за тем, чтобы вода распределялась по установленным нормам и правилам. В случае нарушения они сигнализируют об этом контрольным водным органам штатов (водные ресурсы в США по закону принадлежат штатам), а при их бездействии могут обратиться за судебной защитой. Не менее важно, что такие ассоциации активно обсуждают все проекты нового водохозяйственного строительства, а равно проекты новых водозаборов в пределах своих бассейнов. С их возражениями не могут не считаться заказчики, проектировщики, вновь появляющиеся претенденты на воду, а равно утверждающие проекты инстанции.

На некоторых реках по инициативе таких ассоциаций выполняется судебная проверка всех существующих прав на воду. При этом производится

¹ Федеральный закон от 07.12.2011 N 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // Собрание законодательства РФ. 2011. N 50. Ст. 7358.

многостороннее урегулирование споров и претензий, которые возникают в результате разного рода причин (естественное увеличение или уменьшение стока реки; фактическое неиспользование права водозабора некоторыми лицами; неофициальная передача такого права «из рук в руки» и т.п.). Урегулирование обычно длится не один год. Для этого суд назначает управомоченного специалиста - маршала, которому и поручается составление проекта урегулирования¹.

Ассоциации водопользователей в вододефицитных районах были бы уместны также и в России. Их создание должно облегчаться благодаря тому обстоятельству, что по крупным озерно-речным бассейнам России организовано 20 государственных водных управлений и бассейновых советов, обладающих соответствующей информацией. Необходимо, чтобы этой информацией они регулярно делились с заинтересованными обладателями прав на воду в зонах своей деятельности. При водных управлениях создаются Советы, представляющие интересы некоторых отраслей, а также региональных властей.

В 1960-х гг. после постройки в Заволжье Саратовского оросительного канала Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР распорядилось, чтобы подчиненный ему региональный проектный институт отслеживал все последующие водохозяйственные планы и проекты в регионе.

Предполагалось, что эти планы и проекты не должны затронуть водообеспечение хозяйств, располагавшихся в зоне действия Саратовского оросительного канала. Адресность указанного распоряжения была оправданной, ибо проектный институт обладал информацией практически обо всех водохозяйственных планах и проектах в своем регионе. Министерство считалось также с тем, что заинтересованные хозяйства не имели своей организации, которая могла бы защищать их права. Кроме того, оно молчаливо исходило из того обстоятельства, что не существовало традиции, по которой

¹ Брославский Л.И. Законодательство об охране вод в США // Журнал российского права. 2006. N 3.

выдвижение новых водохозяйственных планов и проектов и их обсуждение проходили бы гласно.

Вместе с тем долгое время существовали организационно-правовые барьеры, затрудняющие информационное обеспечение водохозяйственной деятельности. В советское время принимались Положения об органах гидрометслужбы, картографии, геологии и др., которые закрепляли исключительное положение этих органов в области изучения природных ресурсов и фиксации полученных результатов. Во многом это было связано с тогдашней политикой гипертрофированной секретности. В настоящее время сообразно требованиям законодательства имеют место банки данных о недрах, водах, лесах, основное содержание которых доступно для общества. Это создает условия не только для общественного контроля водных отношений, но и для хорошей информированности водопользователей, следящих за строгим соблюдением их законных прав.

По мере роста самоорганизации водопользователей, развития бассейновых механизмов, алгоритмов и процедур управления водным хозяйством может быть уточнена и усовершенствована функция согласования проектов в области водохозяйственной деятельности со стороны узкого круга организаций (в том числе отвечающих за питьевое водоснабжение) или хотя бы некоторого «слежения» за соседним водопользованием, что позволяет открытость Государственного водного реестра. В случае если действия соседнего водопользователя будут представляться противоправными, они могут быть обжалованы как через суд, так и во внесудебном порядке.

Заключение

В заключении сформулируем основные выводы, сделанные нами по результатам проводимого исследования.

1. В настоящее время отсутствует легальное определение водохозяйственной деятельности, вместо этого законодатель дает понятие водного хозяйства. Системный анализ водного законодательства позволяет констатировать, что определяемое в законе водное хозяйство через понятие деятельности есть не что иное как водохозяйственная деятельность. «Водное хозяйство» и «водохозяйственная деятельность» в правоприменительной практике проявляются непосредственно в водохозяйственных отношениях, которые в настоящее время являются синонимом водных отношений. Именно в процессе водохозяйственной деятельности возникают, изменяются и прекращаются водные отношения.

2. Водохозяйственная деятельность представляет собой определенный процесс, который можно разделить на несколько урегулированных правом (в большей или меньшей степени) этапов. Анализ законодательства позволяет выделить подготовительную стадию водохозяйственной деятельности, которая включает в себя изучение водохозяйственной обстановки, согласование предполагаемых видов водопользования, принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование на основании договора или административного акта. Основной стадией водохозяйственной деятельности является водопользование, которое наиболее подробно урегулировано правом. Заключительная стадия представляет собой прекращение водопользования по различным правовым основаниям, начиная от прекращения договора и заканчивая утратой водного объекта в физическом смысле.

3. Межотраслевой характер института водопользования порождает проблему его правового регулирования. Соотношение водного и гражданского законодательства в данной сфере следует решать с учетом субсидиарности

применения второго по отношению к первому. Это означает, что нормы гражданского права должны применяться к отношениям водопользования только если иное не предусмотрено Водным кодексом.

4. Учитывая исключительную распространенность государственной собственности на водные объекты, значительную роль в правовом регулировании предоставления их в пользование играет законодательство о государственных закупках. При этом современная редакция законодательства не дает ответа на вопрос о возможностях и пределах регулирования водных отношений законодательством о государственных закупках. В то же время порядок предоставления водного объекта в пользование собственно водным законодательством регламентирован недостаточно. Для разрешения данной проблемы было бы целесообразно принять отдельный закон, учитывающий в комплексе экологическую значимость водных объектов и хозяйственный аспект водопользования.

5. Объектом водохозяйственных отношений выступает водный объект. Его легальное определение далеко от совершенства и нуждается в корректировке. В частности, в нем объект раскрывается через перечисление его видов с указанием на существенные морфологические признаки. На наш взгляд, понятие должно определяться путем указания на существенные морфологические признаки, но не на классификацию определяемой категории. В этом смысле дефиниция водного объекта, данная ранее в ВК 1995 года, была более логически выверенной и приемлемой.

6. Еще одним недостатком понятийного аппарата современного водного законодательства является полное отсутствие определений каждого из упоминаемых в законе видов водных объектов, что привносит некоторые неясности в водохозяйственные отношения. Особенно это касается подземных водных объектов, терминологическая проблема которых уже стала практически перманентной. Представляется, что следовало бы воспользоваться опытом

ранее действовавшего Водного кодекса и внести соответствующие изменения в ныне действующий кодекс.

7. Согласно современному ВК водопользователь - физическое лицо или юридическое лицо, которым предоставлено право пользования водным объектом. Данное определение представляется неточным. Следует уточнить рассматриваемое понятие, дополнив его словами «и который реализует это право», так как обязательным признаком водопользователя должна являться непосредственная связь с водным объектом. При этом признак пользования водой не является обязательным для специализированной организации производственного характера, осуществляющей водоснабжение. Такие водохозяйственные организации осуществляют правомочия владения и распоряжения (но не пользования) водой, на которые они уполномочены водным и иным законодательством, поэтому данные юридические лица нецелесообразно включать в круг водопользователей. Их правовой статус следует законодательно отличать от статуса водопользователей, чего в настоящем водном законодательстве нет.

8. Основной проблемой саморегулирования в водохозяйственной сфере является отсутствие правовой основы самоорганизации субъектов водохозяйственной деятельности. На фоне общей тенденции к расширению сферы саморегулирования в экономике и устранению избыточного государственного управления, все элементы саморегулирования, прослеживаемые в России в этой практической области, на настоящий момент обусловлены не действующим законодательством, а сложившейся традицией (при отсутствии в законе запрета на объединения водопользователей). Такая ситуация не способствует решению социальных, организационных, экологических и иных задач, возлагаемых на водохозяйственную отрасль. В этой связи следует обратиться к опыту зарубежных стран (ФРГ, Таджикистан), где самоорганизация водопользователей возведена в обязанность. В российском правовом поле для решения этого вопроса можно использовать возможности

Федерального закона «О саморегулируемых организациях», который следует дополнить положениями о саморегулируемых организациях водопользователей.

Список использованной литературы

1. Нормативные правовые акты

1.1. Нормативные правовые акты федерального уровня

2. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Российская газета от 25 декабря 1993 г.
3. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. N 50. Ст. 5278.
4. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. N 23. Ст. 2381.
5. Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 N 24-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. N 11. Ст. 1001.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. N 31. Ст. 3823.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. N 5. Ст. 410.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. N 32. Ст. 3301.
9. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. N 14. Ст. 1652.
10. Федеральный закон от 07.12.2011 N 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // Собрание законодательства РФ. 2011. N 50. Ст. 7358.
11. Федеральный закон от 01.12.2007 N 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства РФ. 2007. N 49. Ст. 6076.
12. Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Собрание законодательства РФ. 2005. N 30 (ч. II). Ст. 3126.

13. Федеральный закон от 20.12.2004 N 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Собрание законодательства РФ. 2004. N 52 (часть 1). Ст. 5270.

14. Федеральный закон от 21.07.1997 N 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // Собрание законодательства РФ. 1997. N 30. Ст. 3589.

15. Федеральный закон от 10.01.1996 N 4-ФЗ «О мелиорации земель» // Собрание законодательства РФ. 1996. N 3. Ст. 142.

16. Федеральный закон от 24.07.2009 N 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009. N 30. Ст. 3735.

17. Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. 2006. N 31 (1 ч.). Ст. 3434.

18. Федеральный закон от 31.07.1998 N 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. N 31. Ст. 3833.

19. Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. N 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // Собрание Законодательства РФ. 1996. N 1. Ст. 18.

20. Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 «О недрах» // Собрание законодательства РФ. 1995. N 10. Ст. 823.

21. Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 N 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» // Собрание законодательства РФ. 2010. N 40. Ст. 5068.

22. Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2009 N 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2009. N 36. Ст. 4362.

23. Постановление Правительства РФ от 12.03.2008 N 165 «О подготовке и заключении договора водопользования» // Собрание законодательства РФ. 2008. N 11 (1 ч.). Ст. 1033.

24. Постановление Правительства РФ от 14.04.2007 N 230 «О договоре водопользования, право на заключение которого приобретается на аукционе, и о проведении аукциона» // Собрание законодательства РФ. 2007. N 17. Ст. 2046.

25. Постановление Совмина СССР от 15.09.1958 N 1045 «О воспроизводстве и об охране рыбных запасов во внутренних водоемах СССР» // СП СССР. 1958. N 16. Ст. 127.

1.2. Нормативные правовые акты зарубежных государств

26. Закон Республики Таджикистан от 15 ноября 2006 г. N 243 «Об ассоциации водопользователей» // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

27. Водный кодекс Республики Казахстан 2003 г. // Издание Парламента Республики Казахстан. Астана, 2003.

1.3. Правовые акты, утратившие силу

28. Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2005. N 30 (ч. 1). Ст. 3105 (документ утратил силу).

29. Водный кодекс Российской Федерации от 16.11.1995 N 167-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. N 47. Ст. 4471 (документ утратил силу).

30. Закон СССР от 10.12.1970 N 564-VIII «Об утверждении Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1970. N 50. Ст. 566 (документ утратил силу).

2. Научная и учебная литература

31. Бобин П.Н. Проблемы гражданско-правового регулирования отношений природопользования // Юрист. 2007. N 2.
32. Боголюбов С.А., Кичигин Н.В., Пономарев М.В. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2007.
33. Боголюбов С.А., Сиваков Д.О. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации от 3 июня 2006 г. N 74-ФЗ (постатейный) // Законодательство и экономика. 2007. N 5.
34. Боголюбов С.А., Хлуденева Н.И. Комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный). М., 2009.
35. Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 2005.
36. Бринчук М.М. Экологическое право: объекты экологических отношений / ИГиП РАН. М., 2011.
37. Брославский Л.И. Законодательство об охране вод в США // Журнал российского права. 2006. N 3.
38. Водное законодательство и экологические вызовы: Сб. матер. науч.-практ. конф. (Москва, 15 июня 2012 г.) / Сост. С.А. Боголюбов, Д.О. Сиваков, О.А. Болотова. М., 2012.
39. Воронцова Е.Л. Государственная политика в области мелиорации и водного хозяйства в странах Евросоюза (на примере Германии и Франции) // Мелиорация и водное хозяйство. 2007. N 5.
40. Колбасов О.С. Законодательство о водопользовании в СССР: Монография / ВНИИСЗ. М., 1965.
41. Колбасов О.С. О новом Водном кодексе Российской Федерации // Законодательство и экономика. 1997. N 1 - 2.

42. Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР: Монография / АН СССР. Институт государства и права. М., 1972.
43. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 1997.
44. Концепция развития российского законодательства. М., 2010.
45. Крассов О.И. Природные ресурсы России. Комментарий законодательства. М., 2003.
46. Мазуров А.В. Комментарий к водному законодательству и ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах» (постатейный). М.: Частное право, 2013. 1039 с.
47. Организационно-экономический механизм рационального водопользования / Гл. ред. Э. Абдулаев. РАН. Комиссия по изучению производительных сил и природных ресурсов. Институт водных проблем. Альманах «Вымпел». М., 1997.
48. Правовой мониторинг: Науч.-практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М., 2009.
49. Ровенская И.А. Торги в области водопользования // Журнал российского права. 2014. N 4.
50. Сиваков Д.О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: монография. М.: ИЗиСП, Юриспруденция, 2012. 352 с.
51. Экологическое право России: Сб. материалов научно-практических конференций / Под общ. ред. А.К. Голиченкова. М., 2009.
52. Ялбулганов А.А., Алпатьева Е.Н., Барыкин Е.А., Буртасова Е.В., Вобликов В.Ю., Козырин А.Н., Королева М.Н., Корф Д.В., Лагутин И.Б., Скорина В.И., Смирнова И.Ф., Суткевич Е.А., Черепков Д.С., Юлина М.Е. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. А.А. Ялбулганова // СПС КонсультантПлюс. 2010.