

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ФОНДА

Правовая охрана водных объектов

Охрана водных объектов является последним элементом правового режима земель водного фонда. Она выражается несколькими элементами.

1. Существует правовой механизм, обеспечивающий предотвращение нарушений земельного режима. Он выражается в требованиях законодательства к охране водных объектов. Так, при использовании водных объектов граждане и юридические лица обязаны осуществлять производственно-технологические, мелиоративные, агротехнические, гидротехнические, санитарные, и другие мероприятия, обеспечивающие охрану водных объектов.

Правовая охрана водных объектов может выступать в двух формах: запрещение совершения определенных действий и ограничение таковых.

Водный кодекс запрещает: сброс в водные объекты и захоронения в них производственных, бытовых и других отходов; добычу полезных ископаемых, торфа и сапропеля со дна водных объектов или возведение сооружений с опорой на дно способами, которые оказали бы вредное воздействие на поверхностные воды, дно, берега водных объектов и водные биоресурсы; эксплуатацию судов безустройств по сбору сточных вод, отходов и отбросов, образующихся на этих судах; засорение ледяного покрова водных объектов, ледников и снежников; захоронение и сброс радиоактивных и токсичных веществ; производить забор воды из водных объектов, существенно влияющих на их состояние и ряд других.

К ограничениям совершения определенных действий относятся установление специальных зон и полос. Условия и порядок их установления определены Водным кодексом — ст. 111, принятым во ее исполнение Положением о водоохраных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, утвержденным Постановлением Правительства РФ от ноября 1996 г.*¹ В соответствии с данными нормативными актами водоохранной зоной является территория, примыкающая к акваториям рек, озер, водохранилищ и других поверхностных водных объектов, на которых устанавливается специальный режим хозяйственной и иных видов деятельности с целью предотвращения загрязнения, засорения, заиления и истощения водных объектов, а также сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира. В пределах водоохраных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения природопользования. Минимальная ширина водоохраных зон для рек устанавливается в зависимости от длины реки от истока и от среднесезонного уреза воды в летний период. Также ширина водоохраных зон и прибрежных защитных полос устанавливается: для водохранилищ — от уреза воды при нормальном подпорном уровне; для морей — от максимального уровня прилива; для болот — от их границы. Минимальная ширина прибрежных защитных полос для рек, озер, водохранилищ и других водных объектов устанавливается в зависимости от вида угодий, прилегающих к водному объекту, и крутизне склонов прилегающих территорий.

¹ Постановление, которым утверждено «Положение о водоохраных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах» (СЗ РФ. 1996. № 49. Ст.5567)

В пределах водоохранных зон запрещаются: проведение авиационно-химических работ; применение химических средств борьбы с вредителями, болезнями растений и сорняками; использование навозных стоков для удобрения почв; размещение складов ядохимикатов, минеральных удобрений и горюче-смазочных материалов; складирование навоза и мусора; размещение стоянок транспортных средств; проведение рубок главного пользования и другие, установленные законодательством, действия.

В пределах прибрежных защитных полос дополнительно к приведенному выше перечню ограничений запрещается: распашка земель; применение удобрений; складирование отвалов размываемых грунтов; выпас и организация летних лагерей скота; установка палаточных городков; движение автомобилей и тракторов, кроме автомобилей специального значения.

Прибрежные защитные полосы, как правило, должны быть заняты древесно-кустарниковой растительностью или залужены.

Ограничения и запреты могут вводиться также в специальных округах и зонах санитарной охраны.

Существует правовой механизм, обеспечивающий восстановление нарушенного правового режима земель. Например, сделки, совершенные с нарушением водного законодательства РФ, являются не действительными с момента их совершения (ст. 132 ВК РФ).

В целях охраны правового режима существуют меры юридической ответственности за его нарушение. В соответствии со ст. ст. 130, 131 ВК РФ лица, виновные в нарушении водного законодательства, несут административную, уголовную и материальную ответственность. В тех случаях, когда нарушение водного законодательства является одновременно и нарушением должностных обязанностей может применяться и дисциплинарная ответственность.

Перечень правонарушений, за совершение которых предусмотрена административная ответственность, установлен статьями 47, 57—60 КоАП РСФСР. Среди них: самовольный захват водных объектов; самовольное пользование водными объектами; загрязнение и засорение водных объектов и ряд других. Совершение данных правонарушений влечет наложение штрафа.

Уголовную ответственность за экологические преступления Уголовный кодекс РФ 1996 г. предусматривает в ст. ст. 246—262. Среди них ст. 250 — загрязнение вод, ст. 252 — загрязнение морской среды.

Материальная ответственность граждан и юридических лиц за причиненный водным объектам ущерб регулируется ст. 111 ВК РФ, в соответствии с которой правонарушители возмещают его добровольно либо по решению суда (арбитражного суда) в полном объеме, включая упущенную выгоду.

К дисциплинарной ответственности должностные лица привлекаются, когда правонарушения являются следствием неправомерных действий этих лиц при исполнении ими служебных обязанностей. Отношения по дисциплинарной ответственности — трудовые, поэтому на работников могут быть наложены взыскания: замечание, выговор, строгий выговор, увольнение с занимаемой должности,

Подводя итог, следует сказать, что правовой режим земель водного фонда имеет особый объект регулирования — водный объект, в состав которого входят земли водного фонда. Отношения по поводу водных объемов регулируются водным законодательством. В последнее время проведена большая законотворческая работа, в 1995 г. принят Водный кодекс РФ, во исполнение его норм принят массив нормативных актов Правительства РФ. Однако чтобы быть регулятором общественных отношений, данные нормы должны исполняться. Недаром древняя пословица гласит: «Применение

— есть жизнь нормы». Но в настоящее время не все положения законодательства четко выполняются. Это проявляется, к примеру, в том, что зачастую не проводится четкий государственный мониторинг водных объектов, не в достаточной мере осуществляется государственный контроль за использованием и охраной водных объектов, право пользования водным объектом зачастую приводит к злоупотреблению данным правом, а номинальное целевое использование водного объекта оказывается противоположным в реальности.

Также ограниченно применяются нормы законодательства об охране водных объектов. Так, нарушители водного законодательства часто отделяются штрафом, который для них практически ничего не значит, хотя следовало бы применить более серьезные меры уголовно-правового характера.

Таким образом, хотелось бы отметить, что необходимо:

- 1) усилить деятельность по реализации законодательных норм;
- 2) продолжить разработку новых нормативно-правовых актов, регламентирующих данную сферу деятельности. В частности, необходимо принять новый Земельный кодекс, являющийся основой отношений, связанных с землей, так как ныне существующий практически не действует.

Право пользования землями водного фонда

Право пользования землями водного фонда тесно примыкает к праву пользования водным объектом, так как земли являются частью водного объекта. Под использованием водными объектами понимается юридически обусловленная деятельность граждан и юридических лиц, связанная с использованием водных объектов. Очевидно, что субъектами права пользования водными объектами могут быть как граждане, так и юридические лица. Водопользователь-гражданин может использовать водные объекты для собственных нужд либо для осуществления предпринимательской деятельности. Причем для собственных нужд данный субъект может использовать водные объекты свободно, а для предпринимательской деятельности только после получения лицензии на водопользование. Водопользователь — юридическое лицо вправе использовать водные объекты только после получения лицензии на водопользование. Водопользователи-граждане, в т. ч. несовершеннолетние, вправе свободно использовать водные объекты. Право на получение лицензии на водопользование возникает у гражданина с наступлением совершеннолетия, т.е. по достижении им 18 лет, а у юридического лица — с момента его государственной регистрации (ст. ст. 27, 28, 30 ВК РФ).

Согласно ст. 22 ВК РФ оборот водных объектов осуществляется в соответствии с требованиями настоящего кодекса.

Продажа, залог и совершение других сделок, которые влекут или могут повлечь отчуждение водных объектов, не допускаются.

Обособленные водные объекты могут переходить от одного лица к другому в порядке, предусмотренном гражданским и земельным законодательством РФ.

Права пользования водными объектами могут переходить от одного лица к другому лицу только на основании распорядительной лицензии, выдаваемой специально уполномоченными государственными органами управления использованием и охраной водного фонда.

Использование водных объектов подразделяется на общее и специальное. Общим называется пользование без применения сооружений, технических средств и устройств. Данное водопользование может осуществляться гражданами и

юридическими лицами без получения лицензии как на объектах общего пользования, так и на водных объектах, не состоящих в общем пользовании, в порядке, предусмотренном Водным кодексом.

Использование водных объектов с применением сооружений технических средств и устройств называется специальным, оно осуществляется гражданами и юридическими лицами только при наличии лицензии на водопользование, за исключением случаев использования водных объектов для плавания на маломерных плавательных средствах и для разовых посадок (взлетов) воздушных судов. Основанием приобретения права пользования водными объектами является лицензия на водопользование и заключенный в соответствии с ней договор пользования водными объектами.

В целях обеспечения государственных и муниципальных нужд водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, могут предоставляться в особое пользование по решению Правительства РФ. Права пользования водными объектами при установлении особого пользования приобретаются на основании решения Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ, лицензии на водопользование и заключенного в соответствии с ней договора пользования водным объектом.

Водный кодекс (ст. 48—49) указывает, что лицензия на водопользование является актом специального государственного органа. Она должна содержать: сведения о водном объекте; сведения о водопользователях;

сведения о водопотребителях; указания на цели и способы использования водного объекта; указания границ (координат) водного объекта; сведения о лимитах водопользования; сведения об обязательствах водопользователя по отношению к водопотребителям; сроки действия лицензии; требования по рациональному использованию, охране водных объектов и окружающей природной среды.*

*См. Постановление Правительства РФ от 24 декабря 1994 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности» и утвержденный им «Порядок ведения лицензионной деятельности» (СЗ РФ. 1995. №1).

Законодателем предусмотрено правопреемство. Актом, на основании которого осуществляется переход прав и обязанностей от одного лица к другому, является распорядительная лицензия.

После выдачи гражданину или юридическому лицу лицензии на водопользование, он обязан заключить договор пользования водным объектом. Таким договором признается соглашение органа исполнительной власти субъекта РФ с водопользователем о порядке использования и охраны водного объекта или его части.

После заключения договора пользования водными объектами он должен быть зарегистрирован в государственном реестре договоров, который ведется территориальным органом Минприроды РФ в порядке, установленном Правительством РФ. Водным кодексом предусмотрено прекращение прав пользования в нескольких случаях: отказ водопользователя от пользования водными объектами; истечение срока пользования; смерть водопользователя-гражданина или прекращение деятельности водопользователя — юридического лица; естественного или искусственного исчезновения водных объектов и др.

Допускается принудительное прекращение прав пользования водными объектами, но в четко очерченном круге случаев. К ним можно отнести неиспользование водных объектов в течение трех лет; использование водных объектов не по целевому назначению и в других случаях. Интересен порядок прекращения прав

пользования. Так, права пользования водными объектами могут быть прекращены путем аннулирования лицензии на водопользование. Затем расторгается договор пользования водным объектом. Но может быть сначала расторгнут договор, а уже затем аннулирована лицензия на водопользование. В случае принудительного прекращения прав пользования водными объектами лицензия на водопользование аннулируется после предупреждения водопользователя о допущенных нарушениях водного законодательства и неустранении их в установленные сроки.

Помимо рассмотренных общего и специального водопользования существуют и другие виды. Так, использование водных объектов может осуществляться с изъятием (забор воды) либо без изъятия (сброс, использование в качестве водных Путей и другое) водных ресурсов. По срокам водопользование делится на краткосрочное (до трех лет) и долгосрочное (от 3 до 25 лет) пользование (Постановление Правительства РФ от 3 апреля 1997 г. № 383 «Об утверждении Правил предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, установления и пересмотра лимитов водопользования, выдачи лицензий на водопользование и распорядительной лицензии».*

*СЗРФ.1997.№14.Ст.1638.

Помимо этих видов пользования водными объектами право пользования может быть предоставлено в виде сервитутов. Сервитутом является право ограниченного пользования водным объектом. Оно может выступать в формах публичного и частного водных сервитутов.

Правовой режим использования водных объектов можно подразделить и в зависимости от основного целевого назначения на следующие разновидности; питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; здравоохранения; промышленности и энергетики; сельского хозяйства; лесного хозяйства; гидроэнергетики; рекреации; транспорта; строительства; пожарной безопасности; рыбного и охотничьего хозяйства; лесосплава; добычи полезных ископаемых, торфа и сапропеля и для иных целей (ст. 95 ВКРФ).

1) Использование водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, которое является приоритетным и поэтому для данного водоснабжения должны использоваться защищенные от загрязнения и засорения поверхностные и подземные водные объекты. Питьевое и хозяйственно-бытовое водоснабжение может быть централизованным и не централизованным (ст. 133, 135 ВК).

2) Использование водных объектов для промышленности и энергетики, при котором водопользователи обязаны принимать меры по сокращению изъятия и потерь воды, предотвращению загрязнения, засорения и истощения водных объектов, а также обеспечивать сохранение температурного режима водных объектов (ст. 137 ВК РФ).

3) Использование водных объектов для сельского и лесного хозяйства, в ходе которого водопользователи обязаны принимать меры по сокращению потерь и сбросов воды из мелиоративной сети, предотвращению попадания рыбы в мелиоративную сеть, осуществлять мероприятия по предупреждению загрязнения грунтовых вод и подъема их уровня (ст. 138 ВК РФ).

4) Использование водных объектов для гидроэнергетики осуществляется с учетом интересов других водопользователей и соблюдением требований рационального использования и охраны водных объектов.

5) Использование водных объектов для рыбного хозяйства основывается на приоритете водных объектов или их участков, имеющих важное значение для сохранения, воспроизводства и добычи рыбных ресурсов. В этом случае использование

водных объектов или их участков для иных целей, кроме питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, может быть ограничено (ст. 140 ВК РФ).

6) Использование водных объектов для транспорта и лесосплава. Поверхностные водные объекты являются водными путями общего пользования. Лесосплав на водных объектах, используемых для судоходства, без судовой тяги запрещается.

7) Использование водных объектов для сброса сточных и дренажных вод может осуществляться в соответствии с требованиями законодательства.

8) Использование водных объектов для добычи полезных ископаемых, торфа, сапропеля, проведения буровых работ, строительства подземных сооружений осуществляется в соответствии с законодательством РФ о недрах.

9) Использование водных объектов для обеспечения пожарной безопасности. Забор воды для обеспечения пожарной безопасности допускается из любых водных объектов и производится без особого на то разрешения, бесплатно и в количестве, необходимом для ликвидации пожара. Запрещается использовать для иных целей воду из водных объектов, специально предназначенных для обеспечения пожарной безопасности. Перечисленные разновидности правового режима использования водных объектов водопользователи реализуют в соответствии с законом.

Водопользователи осуществляют принадлежащее им право пользования водным объектом по своему усмотрению. Не допускаются лишь такие действия водопользователей, которые осуществляются с нарушением прав и законных интересов других лиц или наносящие вред состоянию водных объектов. Права пользования водными объектами могут быть ограничены в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, охраны здоровья населения, окружающей природной среды, историко-культурного наследия, прав и законных интересов других лиц. Эти ограничения могут последовать лишь в случаях, предусмотренных Водным кодексом и иными федеральными законами.

Содержание правоотношений по водопользованию имеет ярко выраженную направленность на охрану водных объектов. Так, водопользователям предоставлен сравнительно небольшой круг прав, а именно:

использовать водные объекты только в соответствии с установленным целевым назначением; возводить постройки, сооружения и устройства, необходимые для нормальной эксплуатации водного объекта в соответствии с целевым назначением; получать в установленном порядке информацию о состоянии водных объектов, необходимую для осуществления их деятельности, и другие права, предусмотренные водным законодательством РФ.

Однако на водопользователя возложен широкий круг обязанностей. Среди них можно назвать: рациональное использование водных объектов; недопущение нарушения прав других водопользователей; недопущение ухудшения качества поверхностных и подземных вод; информирование госорганов об аварийных ситуациях, влияющих на водные объект;

выполнение правил охраны жизни людей на водных объектах; своевременное внесение платежей, связанных с использованием водных объектов; соблюдение установленного режима использования водоохранных зон; осуществление иных мероприятий по охране водных объектов; выполнение других обязанностей, предусмотренных водным законодательством РФ.

Субъектами права пользования землями водного фонда являются преимущественно юридические лица, обладающие уставной правоспособностью, для

реализации которой необходимо природопользование, например, рыбохозяйственные организации; сельскохозяйственные формирования; мелиоративные предприятия и т. п.

Вместе с тем закон не исключает возможности быть субъектами данного права и для физических лиц. Так, предприниматель без образования юридического лица, занимающийся частнопредпринимательской деятельностью по промысловому лову рыбы, может взять в аренду водоем, став одновременно землепользователем участка на землях водного фонда.

Титул субъекта права пользования землями водного фонда выражается в двух формах:

1) в виде установленной законом формы (лицензии либо договора на выполнение определенных функций по содержанию водоема и прибрежного земельного участка);

2) в бездокументной форме. Такое положение допустимо в отношении общего водопользования, если законом не установлено каких-либо запретов относительно применения его на данном конкретном водоеме. Так, гражданин вправе осуществлять любительский лов рыбы на водоеме, а значит, и пользоваться определенной частью земельного участка в этот период. Однако если он будет использовать водный объект для добычи сапропеля, то это уже явится случаем специального природопользования, для которого необходимо получение лицензии.

Если общее природопользование ограничено лишь рамками закона, то специальное природопользование дополнительно ограничено рамками устава землепользователя и пределами целевого назначения. Предоставленного лицензией.

Объектом права пользования в рассматриваемом правоотношении выступают «фундаментальные» элементы — земельный участок с расположенным на нем водоемом, поскольку без земельного участка не могло быть в природе и самого водоема, и водоем, правовой режим которого и обуславливает правовой статус земельного участка, содержание права водопользования обуславливает содержание права землепользования. Например, если водоем на земельном участке окружен водоохранной зоной, то в ней запрещается распашка земель, корчевка леса и другая хозяйственная деятельность, т.е. особенность объекта водопользования породила ограничительные особенности в режиме земельного участка под этим водоемом.

При специальном природопользовании объект правоотношений бывает многообразен. Например, если водопользователь приобретает право пользования водоемом для мелиоративного орошения полей, то в составе объекта оказываются и природные компоненты (земельный участок, растительность, охранный зона, смонтированное стационарное мелиоративное сооружение, здание для обслуживающего персонала и др.). В результате земельные правоотношения перемешиваются с водными, гражданско-правовыми, экологическими, трудовыми и др.).

На содержание правоотношений по использованию земель водного фонда влияют как объект данного правоотношения, так и его субъекты, а также обстановка, в которой складываются данные правоотношения.

Основными принципами права пользования землями водного фонда являются:

1) экологическая безопасность использования водоемов. В случае ухудшения экологической и санитарной обстановки в водном бассейне условия ранее выданного разрешения (лицензии) на водопользование могут быть пересмотрены органами, выдавшими эту лицензию;

2) приоритет использования водных объектов для питьевых или бытовых нужд населения. Порядок этого целевого назначения регулируется специальным

законодательством; для питьевого и бытового водоснабжения населения должны использоваться защищенные от загрязнения поверхностные и подземные воды; использование таких подземных источников для технических и иных целей не допускается и т. п.;

3) нормирование воздействия на водные объекты, которое достигается нормированием предельно допустимых антропогенных нагрузок на водный объект; предельно допустимых сбросов загрязняющих веществ в сточных водах; установлением экологически безопасных лимитов водопотребления водоотведения; установлением экологически безопасной для водного объекта квоты изъятия биоресурсов и т. п.;

*См. Постановление Правительства РФ «О реализации Указа Президента РФ от 29 августа 1997 г. № 950 «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере» (СЗ РФ. 1998. № 5. Ст. §25);

4) экономическое регулирование использования водных объектов, включающее в себя установление платежей за пользование водными объектами (ст. 122. ВК РФ),* установление экономической ответственности в сфере использования и охраны водного фонда; создание системы финансирования, восстановления и охраны водных объектов и т. п.;

*См.: Федеральный закон РФ от 6 мая 1998 г. № 71 «О плате за пользование водными объектами»//СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2067. (сизм. и доп. от 30 марта 1999 г.)//СЗ РФ. 1999 №14. Ст. 1652.

5) свобода хозяйственной самостоятельности, в силу которой запрещается вмешательство в хозяйственную деятельность водопользователей под страхом юридической ответственности; пресекается монополизм в сфере водопользования; убытки, причиненные нарушением прав водопользователей, подлежат возмещению, включая упущенную выгоду и т. п.;

6) строго целевое использование природных объектов и водоемов, при неисполнении которого водоем может быть изъят у водопользователя без возмещения причиненных ему этим изъятием убытков;

7) приоритет профилактики нарушений. Так, при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию промышленных и иных объектов, а также при внедрении новых технологических процессов, влияющих на состояние водных объектов, должно учитываться воздействие на природную среду проектируемых и сооружаемых объектов как в зоне их размещения, так и в целом по бассейнам водных объектов;

8) дифференцированный подход к использованию водных объектов. Например, экологически безопасное для водного объекта изъятие биоресурсов устанавливается в пределах, не нарушающих естественную структуру экосистемы водного объекта и соответственного биоресурса, и устанавливается дифференцированно для каждого водного объекта;

нормативы воздействия на водные объекты разрабатываются государственными органами по охране окружающей природной среды по согласованию с государственными органами управления использованием и охраной водного фонда и утверждаются в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Особенностями в предоставлении права пользования землями водного фонда являются следующие обстоятельства:

1) при предоставлении водных объектов в пользование не предусмотрено землеустроительных действий по отводу этих объектов в натуре, поскольку предоставляемый водоем уже самоограничен в силу своего естественного существования в объективной реальности, а прибрежные полосы определены существующими нормативами;

2) водное законодательство не предусматривает в качестве основания изъятия неиспользованной землепользователем прибрежной полосы, если полученный им в пользование водоем используется в соответствии с целевым назначением;

3) водное законодательство, в отличие от земельного, не предусматривает для природопользователей обязанностей повышать биопотенциал используемого объекта. Так, если повышение плодородия почв, используемых земель является неотъемлемой обязанностью землепользователя, то для водопользователя таковой обязанности и в таком подходе не усматривается.

Вместе с тем, как и в правовом режиме землепользования, так и в правовом режиме водопользования законом не предусмотрены сроки давности по искам, и на природные объекты (кроме земли) не в полной мере распространяется гражданское законодательство, регулирующее имущественные отношения.

Государственный контроль за использованием и охраной водных объектов

Государственный контроль за использованием и охраной водных объектов в соответствии с Положением об осуществлении государственного контроля за использованием и охраной водных объектов, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 16 июня 1997 г. № 716,* призван обеспечить соблюдение юридическими и физическими лицами установленного законодательством порядка использования и охраны водных объектов, стандартов, нормативов и правил в области использования и охраны водных объектов; режима использования территорий водоохранных зон водных объектов и иных требований водного законодательства РФ.

*СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 2938.

Государственный контроль за использованием и охраной водных объектов осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ, Министерство природных ресурсов РФ непосредственно либо через свои структурные подразделения, специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей природной среды, другие органы исполнительной власти в пределах их компетенции. Органы государственного контроля за использованием и охраной водных объектов Министерства природных ресурсов РФ совместно с органами государственного геологического контроля этого Министерства и органами государственного санэпиднадзора Минздрава РФ осуществляют государст-

венный контроль за изучением, использованием и охраной подземных водных объектов, а совместно с органами федерального горного и промышленного надзора России — водных объектов, содержащих природные лечебные ресурсы.

Служащие аппарата Министерства природных ресурсов РФ, являющиеся должностными лицами, одновременно являются государственными инспекторами по контролю за использованием и охраной водных объектов. В своей деятельности они наделены широкими полномочиями, круг которых очерчен указанным положением.

Наряду с общим управлением использования и охраны водных объектов, осуществляется дифференцированное выделение правового статуса некоторых водоемов.

Государственный мониторинг водных объектов и Государственный Водный кадастр

Государственный мониторинг водных объектов представляет собой регулярные наблюдения за состоянием водных объектов, количественными и качественными показателями поверхностных и подземных вод; сбор, хранение, пополнение и обработку данных; оценку и прогнозирование изменений состояния водных объектов.

Государственный мониторинг водных объектов ведется Министерством природных ресурсов РФ совместно с Федеральной службой России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и другими государственными органами.

Ведение государственного мониторинга водных объектов осуществляется на локальном (конкретные водопользователи), территориальном (территориальные органы Министерства природных ресурсов), региональном (региональные геологические центры Министерства природных ресурсов), федеральном (Министерство природных ресурсов) уровнях. (Положение о ведении государственного мониторинга водных объектов, утвержденное Постановлением Правительства от 14 марта 1997 г.).*

*СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1443.

Ведение Государственного водного кадастра осуществляется Министерством природных ресурсов и Федеральной службой России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Данные государственного водного кадастра РФ являются официальными и служат для оценки и прогнозирования изменений гидрологических и гидрогеологических условий, ресурсов водных объектов и качества вод; разработки федеральных и бассейновых схем комплексного использования и охраны водных ресурсов; подготовки и выдаче лицензий на пользование водными объектами; обеспечения водопользователей необходимой информацией о водных объектах; разрешения споров, возникающих по поводу пользования водными объектами и иных целей (Постановление Правительства РФ от 29 ноября 1996 г. № 1903 «О ведении государственного водного кадастра РФ»).*

*СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5566.

Планирование использования и охраны водных объектов

Для планирования и принятия решений по вопросам использования и охраны водных объектов составляются водохозяйственные балансы, представляющие собой расчетные материалы, сопоставляющие потребность в воде с имеющимися на данной территории водными ресурсами (ст. 75 ВК РФ).

На основе водохозяйственных балансов составляются схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов, содержащие систематизированные

материалы исследований и проектных разработок в состоянии водных ресурсов и перспективном использовании и охране водных объектов (ст. 76 ВК РФ).

Порядок разработки, согласования, государственной экспертизы, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных ресурсов был установлен Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1996 г. В соответствии с ним разрабатываются общие федеральные схемы, федеральные бассейновые схемы с выделением показателей по соответствующим территориям субъектов РФ и схемы для трансграничных водных объектов. Федеральные, в том числе бассейновые, схемы разрабатываются Министерством природных ресурсов с участием министерств, комитетов и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Данные схемы составляются на долгосрочный период и утверждаются Министерством экономики РФ.

На основе водохозяйственных балансов, схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, данных государственного водного кадастра разрабатываются федеральные государственные, в том числе бассейновые, и территориальные государственные программы. Они призваны обеспечить осуществление рационального использования восстановления и охраны водных объектов (ст. 77 Водного кодекса РФ).

Особенности государственного регулирования правового режима земель водного фонда

Государственное управление в области использования и охраны водных объектов является частью государственного регулирования водными ресурсами.

Согласно Водному кодексу, государственное управление в области использования и охраны водных объектов осуществляют на федеральном уровне — Правительство РФ и специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда, а на уровне субъектов РФ — органы исполнительной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Органы местного самоуправления, не являющиеся органами государства, государственное управление не осуществляют. Однако законодатель предусмотрел, что им могут передаваться отдельные государственные полномочия в области использования и охраны водных объектов и необходимые для реализации указанных полномочий материальные и финансовые средства.

Ведомственные управления землями водного фонда осуществляет Министерство природных ресурсов РФ,* которое через свои подразделения на местах осуществляет бассейновое регулирование использования водных ресурсов в РФ. Одновременно узкоспециализированное управление осуществляют такие органы, как санитарно-эпидемиологическая служба РФ,** Ветеринарный надзор,*** Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология России),**** другие органы власти. Так, например, в функции Госкомэкологии входит: обеспечение совместно с другими специально уполномоченными государственными органами охраны морской среды, сохранение биологического разнообразия, соблюдение норм экологической безопасности во внутренних морских и территориальных водах, на континентальном шельфе***** и в исключительной экономической зоне РФ.*****

*См.: Положение о Министерстве природных ресурсов РФ, утвержденное постановлением Правительства РФ от 26 мая 1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 22. Ст. 2605.

**См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 680 «Об утверждении Положения о государственной санитарно-эпидемиологической службе РФ и внесение изменений и дополнений в Положение о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании» // СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3197.

***См.: Закон РФ «О ветеринарии» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 24. Ст. 857.

****См.: Положение о Государственном комитете РФ по охране окружающей среды, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 26 мая 1997 г. (СЗ РФ. 1997. № 22. Ст. 2665).

*****См.: Федеральный закон «О континентальном шельфе РФ». Принят Госдумой РФ 25 октября 1995 г. (СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694).

*****См.: Федеральный закон РФ «Об исключительной экономической зоне РФ» от 17 декабря 1998 г. (СЗ РФ. 1998. № 57. Ст. 6273).

Государственное управление в области использования и охраны водных объектов основывается на следующих принципах:

устойчивое развитие, т.е. сбалансированное развитие экономики и улучшение состояния окружающей природной среды;

сочетание рационального использования и охраны всего бассейна водного объекта и его части в границах территорий отдельных субъектов РФ (сочетание бассейнового и административно-территориального принципов);

разграничение функций управления в области использования и охраны водных объектов и функций их хозяйственного использования.*

*См. Положение об осуществлении государственного контроля за использованием и охраной водных объектов, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 16 июня 1997 г. № 76 // СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 29, 38.

Бассейновые подразделения осуществляют государственное управление использованием и охраной водного фонда в пределах водосборного бассейна водного объекта, планируя использование водных ресурсов, установление лимитов водопотребления и водоотведения, выдачу лицензий на пользование водными объектами, государственный учет вод, ведение государственного мониторинга водных объектов и государственного водного кадастра, осуществляя контроль за использованием и охраной водных объектов.*

*СЗ РФ. 1996. № 39. Ст. 4564.

Министерство природных ресурсов РФ, куда вошел бывший Государственный комитет водного хозяйства и его бассейновые подразделения, обеспечивает рациональное использование водных объектов и их охрану, действуя на основе следующих функций:

1) планирование рационального использования водных объектов, включая установление лимитов водопользования;

2) ведение государственного мониторинга водных объектов, государственного водного кадастра и осуществление государственного учета поверхностных и подземных вод;

3) осуществление государственного контроля за использованием и охраной водных объектов и соблюдением режима использования территорий их водоохраных зон;

4) осуществление лицензирования в области использования и охраны водных объектов;

5) подготовка, заключение и реализация бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов, и иных функций.

Теперь рассмотрим более подробно эти государственные функции, в соответствии с которыми все государственное управление в области использования и охраны водных объектов делится на сферы.

Понятие и общая характеристика правового режима земель водного фонда

Исходя из этимологии слова «режим» (в переводе с французского «порядок») под ним можно понимать установленную законом систему общественных отношений по использованию земель. Этот режим может быть общим для всех земель РФ, а может быть особенным для определенных категорий земель и местностей, также он может быть и специальным, присущим конкретным земельным участкам.

Можно рассматривать «режим» как понятие. Понятие — это научная форма мышления, отражающая особенности того или иного объекта в его существенных признаках. Тогда можно выделить некоторые признаки правового режима земель, о которых было сказано в главе 12.

Итак, правовой режим земель — это установленный законом порядок их учета, мониторинга, использования и охраны, установленный законодательством.

К землям водного фонда относят земли, занятые водными объектами, а также земли, выделяемые под полосы отвода гидротехнических, водохозяйственных и иных сооружений, необходимых для использования водных объектов.

Земля — важнейшая часть окружающей среды. Она является пространственно-операционным базисом всех находящихся на ней как естественных, так и искусственных предметов материального мира. В том числе на ней располагается вода. Вообще вода — это химическое соединение водорода и кислорода, существующее в жидком, твердом и газообразном состояниях. Вода, находящаяся в жидком состоянии покрывает почти три четверти поверхности земли. Вода появилась много миллионов лет назад, в ней зародилась жизнь. Это, можно сказать, первейший после земли компонент окружающей природной среды.

Вода играет и будет играть важнейшую роль в жизни общества, без нее невозможно существование животного и растительного мира. Поэтому крайне необходима разработка вопросов рационального использования и охраны воды как основы всего живого.

Вода является важнейшим компонентом окружающей природной среды, возобновляемым, ограниченным и уязвимым природным ресурсом, используется и охраняется в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на прилегающих к водным объектам территориях, обеспечивает экономическое, социальное, экологическое благополучие населения, существование животного и растительного мира.

Впервые земли водного фонда в самостоятельную категорию выделили «Основы земельного законодательства» в 1968 г. В настоящее время под водным фондом понимается совокупность водных объектов в пределах территории Российской

Федерации, включенных или подлежащих включению в государственный водный кадастр (ст. 1 Водного кодекса РФ 1995 г. (далее ВК РФ), принятого 16 ноября 1995 г.*).

*СЗ РФ 1995 № 47. Ст. 4471.

Водным объектом является сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима.

В зависимости от физико-географических, гидрорежимных и других признаков водные объекты классифицируются по следующим основаниям:

- 1) по отношению к поверхности земли,
- 2) по отношению к территории государства,
- 3) по субъектам пользования.

По первому основанию водные объекты делятся на:

1) поверхностные водные объекты — постоянное или временное сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа, имеющее границы, объем и черты водного режима, которые в свою очередь подразделяются на:

- поверхностные водотоки и водохранилища на них (реки, ручьи, каналы);
- поверхностные водоемы (озера, водохранилища, болота и пруды);
- ледники и снежники (ст. 9—13 ВК РФ).

2) подземные водные объекты — сосредоточение находящихся в гидравлической связи вод в горных породах, имеющее границы, объем и черты водного режима. К ним относятся:

- водоносный горизонт;
- бассейн подземных вод;
- месторождение подземных вод;
- естественный выход подземных вод (ст. 17 ВК РФ).

По второму основанию водные объекты можно разделить на:

а) внутренние морские воды — морские воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, принятых для отсчета ширины территориального моря Российской Федерации (ст. 14 ВК РФ);

б) территориальное море РФ — прибрежные морские воды шириной 12 морских миль, отмеряемых в соответствии с нормами международного права и законодательством РФ (ст. 15 ВК РФ).

По третьему основанию водные объекты подразделяются на:

а) водные объекты общего пользования — водные объекты, находящиеся в общедоступном, открытом пользовании;

б) водные объекты особого пользования — объекты, которыми пользуется ограниченный круг лиц.

В особую группу выделяются трансграничные (пограничные) водные объекты, под которыми понимаются поверхностные и подземные водные объекты, обозначающие, пересекающие границу между двумя или более иностранными государствами или по которым пролегает государственная граница Российской Федерации.

Статья 7 Водного кодекса РФ определяет, что объектом водных отношений является водный объект или его часть.

Водный объект — сосредоточение вод на поверхности суши в пределах ее рельефа либо в недрах, имеющих границы и черты водного режима.

Поверхностные воды и земли, покрытые или сопряженные с ними (дно и берега водного объекта), рассматриваются как единый водный объект. Подземные воды и вмещающие их горные породы также рассматриваются как единый водный объект. В

силу **недвижимости** земли правовой режим водных объектов регулируется водным законодательством. Так как он тесно переплетается с правовым режимом земель, на которых находятся водные объекты, то они и определяют правовой режим этих земель.

Главной составной частью земель водного фонда являются водопокрытые земли, то есть земли, покрытые водой относительно устойчиво вечно или большую часть года. Примером может служить дно и берега пруда.

К числу вышеназванных земель нельзя отнести земли, покрывающиеся в короткие промежутки времени. Например, весной в лощине собирается вода, которая затем высыхает в силу объективных и субъективных причин. Также к землям водного фонда нельзя отнести земли, занятые искусственными водоемами. К ним относятся участок под плавательным бассейном, под водопроводом, под резервуаром для хранения воды и т.п.

Поверхностные воды и земли, покрытые ими и сопряженные с ними (дно и берега водного объекта), рассматриваются как единый водный объект. Подземные воды и вмещающие их горные породы также рассматриваются как единый водный объект (ст. 7 ВК РФ).

К водным объектам относятся:

- 1) реки, озера, ручьи, болота, водохранилища, пруды, каналы другие поверхностные и искусственные водотоки и водоемы;
- 2) ледники и снежники;
- 3) гидрологические бассейны, месторождения подземных вод, водоносные горизонты и естественные выходы подземных вод, в том числе термальных;
- 4) внутренние морские воды и территориальное море РФ. Водные объекты, включенные в состав водного фонда, подлежат регистрации в государственном водном кадастре. Этот фонд находится под защитой и охраной государства.

Отношения по поводу воды, находящейся в окружающей среде и не сосредоточенной в водных объектах, не относятся к предмету регулирования водного законодательства РФ. Отношения, связанные с использованием воды, изъятая из водных объектов, регламентируются гражданским, санитарным и иным законодательством РФ. Отношения по поводу земель, недр, лесов, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при использовании и охране водных объектов, регулируются водным законодательством РФ в той мере, в какой это необходимо для рационального использования и охраны водных объектов.

Водные объекты, включенные в состав водного фонда, подлежат учету и регистрации в государственном водном кадастре. Статья 79 Водного кодекса определяет, что государственный учет поверхностных и подземных вод представляет собой систематическое определение и фиксацию в установленном порядке количества и качества водных ресурсов, имеющихся на данной территории. Государственный учет вод осуществляется в целях обеспечения текущего и перспективного планирования рационального использования водных объектов, их восстановления и охраны.

Государственный водный кадастр представляет собой свод данных о водных объектах, об их водных ресурсах, использовании водных объектов, о водопользователях. Государственный водный кадастр ведется в РФ по единой системе и основывается на данных государственного учета вод.

Следует отметить, что водное законодательство РФ регулирует отношения в области использования и охраны водных объектов.

Отношения по поводу воды, находящейся в окружающей среде и не сосредоточенной в водных объектах, не относятся к предмету данного регулирования.

Отношения, связанные с использованием воды, изъятой из водных объектов, регламентируются гражданским законодательством, санитарным и иным законодательством РФ.

Отношения по поводу земель, лесов, недр, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при использовании и охране водных объектов, регулируются водным законодательством в той мере, в какой это необходимо для рационального использования и охраны водных объектов.

Отношения по поводу обособленных водных объектов (замкнутых водоемов) регламентируются водным законодательством (ст. 5 ВК РФ).

Приведенные выше отношения в области использования и охраны водных объектов регулируются в целях обеспечения прав граждан на чистую воду и благоприятную водную среду; поддержания оптимальных условий водопользования; качества поверхностных и подземных вод в состоянии, отвечающим санитарным и экологическим требованиям, защиты водных объектов от загрязнения и засорения и истощения; предотвращения или ликвидации вредного воздействия вод, а также сохранения биологического разнообразия водных экосистем.

К землям водного фонда относят территории, занятые водными объектами, гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями, а также земли, выделенные под полосы отвода водоемов, магистральных межхозяйственных каналов и коллекторов. Таким образом, земли водного фонда можно разделить на две категории: непосредственно покрытые водой и прилегающие к водоемам, предназначенные для использования и охраны вод. Они используются для строительства и эксплуатации сооружений, обеспечивающих удовлетворение потребностей населения в питьевой воде, бытовых, оздоровительных и других потребностей населения, а также водохозяйственных, сельскохозяйственных, природоохранных, промышленных, рыбохозяйственных, энергетических, транспортных и иных общественных потребностей.

Для охраны природы (источников водоснабжения) и производственных водных объектов, требующих специальной санитарной защиты, а также для обеспечения защиты населения от негативного воздействия промышленных, транспортных и других объектов в соответствии с законодательством устанавливаются санитарные зоны, в пределах которых вводится особый правовой режим использования земель.

Порядок использования, т.е. правовой режим земель водного фонда, определяется Земельным кодексом РФ и Водным кодексом РФ, подписанным Президентом РФ 16 ноября 1995 г.*

*СЗ РФ 1995. № 47. Ст. 4471.

На федеральном уровне действует также Федеральный закон от 6 мая 1998 г. «О плате за пользование водными объектами» с изменениями от 30 мая 1998 г.*

*СЗ РФ 1998. №19. Ст. 2067.

Не входят в состав водного фонда замкнутые, небольшие по площади и непроточные водоемы искусственного происхождения на земельных участках, находящиеся в собственности юридических или физических лиц, а также пресные подземные воды первого от поверхности водоносного горизонта, если он не является и не может являться источником централизованного водоснабжения.

Необходимо, чтобы эти водоемы не имели гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами (ст. 46 ВК РФ).

Включение водных объектов в состав водного фонда и исключение из него проводятся в порядке, установленном водным законодательством.

В силу не подвижности земли правовой режим водных объектов, урегулированный водным законодательством, тесно переплетен с правовым режимом земель, на которых расположены эти водные объекты, отчего данная специфика и повлекла за собой выделение земель водного фонда в самостоятельную категорию.

Правовой режим земель водного фонда имеет специфическую особенность, обусловленную тем, что их основным хозяйственным назначением является обслуживание деятельности вод.

Помимо водопокрытых, в категорию земель водного фонда входят приводомные земельные участки: береговые полосы вдоль внутренних водных путей: полосы отвода каналов и водоемов; прилегающие к водоемам земельные участки, занятые гидротехническими и другими водоохранными сооружениями и устройствами и т. п.*

*См.: Положение о водоохраных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1404 // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5567.

Последняя группа земель выполняет обслуживающую по отношению к водоемам роль и зависит от них подобно тому, как в гражданско-правовом отношении «главная вещь — принадлежность», принадлежность следует судьбе главной вещи.

В связи с тем, что водоемы играют разнообразную роль в жизни человека и общества, использование их может быть урегулировано многоаспектно: в качестве источника получения питьевой воды; в качестве рыбо-хозяйственного водоема; в качестве водоема для купания людей; в качестве судоходного водоема; в качестве средства лесосплава и т. п.

В силу этого на землях водного фонда может действовать сводный правовой режим, предусмотренный различными нормативно-правовыми актами: положениями об охране рыбных запасов; уставами о внутреннем водном транспорте; законом об охране и использовании животного мира; законом о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и др.

Анализируя этот конгломерат нормативно-правовых актов, можно сделать вывод о том, что земли водного фонда имеют правовой режим, обусловленный правовым режимом располагаемых на них водных объектов:

1) целевым назначением водоемов. Так, если водоем используется для получения вод питьевого назначения, то вокруг него устанавливаются соответствующие округа санитарной охраны; если он используется в качестве рыбохозяйственного, то на прибрежных полосах его действует правовой режим охраны рыбных запасов, ограничения хозяйственной деятельности, оказывающей отрицательное влияние на состояние рыбных запасов; если водоем решено использовать в качестве места для купания, то вводятся определенные ограничения на деятельность хозяйственных предприятий, сбрасывающих сточные воды в этот водоем, и т. п.;

2) экологической обстановкой, сложившейся в месте нахождения его. Так, если данная местность оказалась объявленной зоной чрезвычайной экологической ситуации или зоной экологического бедствия, то могут быть ограничены и даже прекращены все виды природопользования, в том числе использование данного водоема.(ст. 58, 59 Закона РФ об охране окружающей природной среды);

3) правовым статусом субъектов землепользования. Так, забор воды сельскохозяйственным предприятием, использующим водный объект для питьевых нужд в порядке централизованного водоснабжения, производится в соответствии с утвержденными в установленном порядке проектами водозаборных сооружений и лицензиями на водопользование.

Перечисленное присуще общему правовому режиму земель водного фонда. Однако наряду с общим действует специальный правовой режим, обусловленный особым целевым назначением конкретно выделенной в пользование земли водного фонда или конкретно выделенного водоема.

Например, предоставление водоема для нужд сельского хозяйства порождает обязанности предотвратить попадание воды в мелиоративные системы из источников водозабора и создавать благоприятный режим почвенной влаги; при использовании водоема для нужд энергетики предприятия, эксплуатирующие на водоемах гидротехнические сооружения, обязаны обеспечить режим наполнения и сброски водохранилищ, установленный с учетом всех водопользователей, находящихся в зоне влияния водохранилищ; при предоставлении водоема преимущественно для рыбохозяйственной деятельности права других водопользователей, кроме питьевого водоснабжения, могут быть ограничены в интересах рыбного хозяйства.

Кроме того, специальный правовой режим земель водного фонда обусловлен естественным взаимодействием природных объектов, накладывающим отпечаток на правовое регулирование данной категории земель.

Так, естественная подпитка и охрана водоемов осуществляется через водоохранные леса, а поэтому режим хозяйственной деятельности в лесах водоохранных зон направлен на сохранение природных свойств водных объектов. Иначе говоря, использование земель водного фонда осуществляется в комплексе через водопользование и лесопользование.

В отличие от иных природных объектов водоемы далеко не всегда могут использоваться в локальном порядке. Некоторые водные объекты (особенно реки) могут располагаться в пределах нескольких субъектов Федерации. Однако реки, по общему правилу, представляют собой и физико-географическое, и хозяйственное единство. Использование водного объекта в одном месте (например, использование реки в ее верховье) может существенно отразиться на ее состоянии в целом. Поэтому в использовании водоемов традиционно сложился бассейновый принцип регулирования водных отношений. Например, структурными подразделениями

Министерства природных ресурсов РФ являются бассейновые водохозяйственные управления и территориальные органы управления водным хозяйством.

Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, примыкающих к поверхностным водным объектам, могут использовать водные объекты только для своих нужд в той мере, в какой это не нарушает права и законные интересы других лиц.

Пользователи земельными участками, примыкающими к поверхностным водным объектам, не должны препятствовать использованию и их берегов для организации судоходства и иных нужд, кроме случаев, предусмотренных законодательством РФ (ст. 12 ВК РФ).

На подзаконном уровне принят ряд нормативных актов, которые также определяют порядок использования земель водного фонда. К ним можно отнести Постановление Правительства РФ «О порядке разработки, согласования, государственной экспертизы, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных ресурсов» от 13 сентября 1996 г.* «О ведении государственного водного кадастра РФ» от 29 ноября 1996 г.,** а также утвержденные постановлениями Правительства «Положение о водоохранных зонах водных объектов

и их прибрежных защитных Полосах» от 23 ноября 1996 г.;*** Положение о ведении государственного мониторинга водных объектов» от 14 марта 1997 г.**** и ряд других.

*СЗ РФ 1996. № 39. Ст. 4564.

**СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5566.

***СЗ РФ. 1996. №49. Ст. 5567

****СЗРФ. 1997. № 12. Ст. 1443.

Поскольку земли водного фонда представляют собой один из элементов системы воды, являются базисом поверхностных водных объектов и участвуют в природном функционировании, все экосистемы земли, занимаемые водными объектами, как правило, являются государственной собственностью.

Согласно Водному кодексу, все водные объекты, а также обособленные водные объекты (замкнутые водоемы), не находящиеся в муниципальной собственности, в собственности граждан и юридических лиц, являются государственной собственностью. Причем государственная собственность на водные объекты делится на федеральную собственность и собственность субъектов РФ. В федеральной собственности находятся:

поверхностные водные объекты, акватории и бассейны которых расположены на территориях двух или более субъектов РФ;

подземные водные объекты, расположенные на территориях двух или более субъектов РФ;

водные объекты, располагающиеся на территориях нескольких субъектов либо, одного, но этот объект необходим для обеспечения реализации государственных потребностей, отнесенных к полномочиям Российской Федерации;

водные объекты, являющиеся средой обитания анадромных и катадромных видов рыб;

трансграничные водные объекты;

внутренние морские воды;

территориальное море РФ;

иные водные объекты, являющиеся особо охраняемыми территориями федерального значения, территории курортов федерального значения и другие.

Для признания конкретного водного объекта федеральной собственностью необходимо решение Правительства РФ, согласованное с органами государственной власти субъекта (субъектов) Федерации, если данный объект проходит по его (их) территории. Некоторые ученые считают, что установление национальным законодательством права собственности на морские пространства (внутренние воды и территориальное море) даже в пределах государственной территории юридически не безупречно. Так, Вылегжанин считает, что это не соответствует международному праву, которое предусматривает не право собственности прибрежного государства, а его суверенитет над территориальным морем.* При этом должно обеспечиваться право мирного прохода иностранных судов. Второй его аргумент состоит в том, что у государства нет возможности распорядиться территориальным морем, так как отчуждение его или его части, скажем, частному лицу было бы международным правонарушением. По его мнению, право собственности не может существовать без правомочия распоряжения. В результате он приходит к выводу, что морские пространства следует считать общим наследием человечества, не принадлежащим на праве собственности какому-либо одному государству.

*Вылегжанин А.Н. К характеристике правового режима морских природных ресурсов России // Государство и право. 1997. № 7. С. 54.

К собственности субъектов РФ Водный кодекс относит водные объекты, полностью расположенные на территории этих субъектов и не отнесенные к федеральной собственности. Для признания определенного объекта собственностью субъекта РФ необходимо решение органа исполнительной власти соответствующего субъекта, согласованное с федеральными органами государственной власти. Как видно, ВК достаточно четко отграничил собственность Федерации от собственности субъектов (в отличие от Закона «О недрах»), что относится к числу несомненных достоинств этого документа.

В муниципальной собственности могут находиться любые по площади обособленные водные объекты, принадлежащие на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, необходимые для муниципальных нужд.

В собственности граждан и юридических лиц могут находиться обособленные водные объекты (замкнутые водоемы) — небольшие по площади и непроточные искусственные водоемы, не имевшие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами. Следует отметить, что данные водоемы не входят в состав водного фонда, так как являются искусственными, а не естественными (ст. 40 ВКПФ).

Также необходимо подчеркнуть, что к землям водного фонда помимо уже упоминавшихся водопокрытых земель относятся и приводомные земельные участки. Например, водоохранные зоны водных объектов и их прибрежные защитные полосы, участки земель, в пределах которых находятся объекты водоснабжения, рекреации рыбного и охотничьего хозяйства, водозаборных, портовых и гидротехнических сооружений. Как правило, прибрежные защитные полосы должны быть заняты древесно-кустарниковой растительностью или залуженной.

Водоемы играют важнейшую роль в жизни человеческого общества. Они могут использоваться в качестве источника питьевой воды; в качестве рыбохозяйственного водоема; в качестве водоема для купания людей; в качестве судоходного водоема; в качестве средства лесосплава и т.п. Однако один и тот же водный объект может использоваться как рыбохозяйственный водоем, так и водоем для купания людей. Поэтому на землях водного фонда может действовать сводный правовой режим, регламентируемый различными нормативно-правовыми актами.

Среди этих актов можно выделить законы о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, об охране и использовании животного мира; положения об охране рыбных запасов; уставы о водном транспорте и др.

Исходя из данных актов, следует, что правовой режим земель водного фонда обусловлен правовым режимом расположенных на них водных объектов. Во-первых, этот режим зависит от целей использования водоемов. Так, если водоем используется в качестве места для купания, то вводятся определенные ограничения на деятельность хозяйственных предприятий, сбрасывающих сточные воды в этот водоем. Во-вторых, правовой режим определяется экологической обстановкой сложившейся в месте нахождения водного объекта. Так, если данная местность оказалась в зоне экологического бедствия, то могут быть ограничены или прекращены все виды природопользования, в том числе использование водоема. В-третьих, правовой режим определяется правовым статусом субъектов землепользования. Так, забор воды гражданами и юридическими лицами без применения специальных сооружений, технических средств, устройств возможен без получения разрешительных документов (лицензий).

Однако наряду с общим действует специальный правовой режим, обусловленный особым целевым назначением конкретно выделенной в пользование

земли водного фонда или конкретно выделенного водоема. Например, при предоставлении водоема преимущественно для рыбохозяйственной деятельности, права других водопользователей, кроме питьевого водоснабжения, могут быть ограничены в интересах рыбного хозяйства. Кроме того, по мнению Б.В. Ерофеева, специальный режим земель водного фонда обусловлен естественным взаимодействием природных объектов, накладывающим отпечаток на правовое регулирование данной категории земель.

Водный объект — особый объект природы, который в отличие от других, не всегда может использоваться в локальном порядке. В локальном порядке может использоваться, например, пруд, озеро, и т.п. Но другие водные объекты (особенно реки) могут находиться в пределах нескольких субъектов федерации или даже нескольких государств. Поэтому важна регламентация использования таких объектов. Поскольку реки представляют собой и физико-географическое и хозяйственное единство, использование водного объекта в одном месте может существенно отразиться на его состоянии в целом. Примером может послужить недавнее происшествие на Дунае, когда зоной экологического бедствия было охвачено несколько западноевропейских стран. Поэтому в использовании водоемов традиционно сложился бассейновый принцип регулирования водных отношений. Это проявляется в том, что существует центральная система органов, управляющих бассейновым водным хозяйством.

Водный кодекс РФ устанавливает, что собственники, владельцы и пользователи земельных участков, примыкающих к поверхностным водным объектам, могут использовать их только для своих нужд в той мере, в какой это не нарушает права и законные интересы других лиц. Также вышеперечисленные субъекты не должны препятствовать использованию водных объектов и их берегов для организации судоходства и иных нужд, кроме случаев, предусмотренных законодательством РФ (ст. 12 ВК РФ).

Источник: **Земельное право России**
www.bibliotekar.ru/zemelnoe-pravo-1/