

Водный объект и водный фонд как правовые понятия

Сиваков Д.О.

Постановка проблемы. Водные правоотношения и водохозяйственная деятельность имеют свою географическую привязку к водным объектам. Совокупность водных объектов в пределах территории Российской Федерации образует водный фонд страны. Именно в связи с использованием и охраной водных объектов складываются водные правоотношения <1>. В свою очередь, водный фонд есть совокупный, интегрированный объект водных правоотношений.

<1> Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972. С. 48 - 61.

При этом ряд исследователей в качестве объектов экологических отношений рассматривают не сами водные объекты, а воды <2>. Воды - это вся вода, находящаяся в водных объектах, т.е. в естественном природном состоянии на поверхности суши, в формах ее рельефа или в недрах <3>. 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, в рукотворных (искусственных) водных объектах вода не обладает природным состоянием в силу воздействия человека.

<2> Бринчук М.М. Экологическое право: объекты экологических отношений. М., 2011. С. 76 - 83.

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

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 республик, а затем республиканские водные кодексы. Эти источники права рассматривали водные объекты (или их части) в качестве важнейших компонентов водного хозяйства.

Хотя "водные объекты" - ключевое понятие различных этапов развития водного законодательства, его легальное определение и дальнейшая характеристика содержат ряд неточностей, много недосказанного <4>. Однако с учетом всех критических замечаний термин является центральным в современном водном праве и законодательстве, а заменять его другим - значит зауживать сферу действия водного права и законодательства.

<4> См.: Колбасов О.С. О новом Водном кодексе Российской Федерации // Законодательство и экономика. 1997. N 1 - 2. С. 15 - 16.

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

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. А перечисление тех или иных объектов, относящихся к водным объектам, было бы уместно уже после определения понятия, что и делается несколькими статьями далее.

Как указывается в ст. 5 ВК РФ, в зависимости от особенностей режима, физико-географических, морфометрических и других особенностей <5> водные объекты подразделяются на поверхностные и подземные.

<5> Данные особенности непременно выявляются естественной наукой и отражаются в Государственном водном реестре.

Исходя из ст. 5 ВК РФ в понятие "поверхностный водный объект" входят не только водные массы, но и покрытые ими земли в пределах береговой линии. Здесь имеет место обязательный признак поверхностных водных объектов - соединение земли и воды <6>. В ВК РФ 1995 г. это сочетание было выражено яснее. В статье 7 этого Кодекса под единым водным объектом понимались "поверхностные воды и земли, покрытые ими и сопряженные с ними (дно и берега водного объекта)".

<6> Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 350 - 353.

Понятие "поверхностный водный объект" является общим (родовым) по отношению к следующим понятиям: водоемы, водотоки, болота, ледники и снежники, моря и их части, природные выходы подземных вод (родники и гейзеры). Как следует из перечисленного, к поверхностным водным объектам законодатель причислял и причисляет водотоки и водоемы. Лишь в ст. 9 ВК РФ 1995 г. указывалось различие между ними: замедленный водообмен у водоемов.

В водоемы как в собирательное понятие входят озера, водохранилища, пруды, обводненные карьеры, а водотоки - это реки, ручьи, каналы. "Части морей" означают, согласно букве закона, проливы, заливы, включая бухты и лиманы. Однако заливы не состоят из двух видов (бухты и лиманы) и имеют такие разновидности, как губы, эстуарии, лагуны.

Обязательные признаки поверхностного водного объекта, неизменные по своему характеру, по-разному проявляются в его видах и разновидностях. Так, сосредоточение вод бывает твердым (ледники и снежники) или жидким, причем в последнем случае эти воды бывают солеными, полусолеными и пресными. Взаимодействие вод и сопряженной земли порождает разные геоморфологические образования: морское дно, ледниковые цирки, русло реки или ручья, озерная котловина, чаша водохранилища и ложа пруда <7>. Разные проявления основных признаков поверхностных водных объектов предрасполагают к разным видам водопользования, различному

использованию близлежащих территорий, а значит, к несколько разным правоотношениям.

<7> Орлов В.Г. Основы инженерной гидрологии. Ростов н/Д - СПб., 2009; Каплин П.А., Леонтьев О.К., Лукьянова С.А., Никифоров Л.Г. Берега. М., 1993; Котляков В.М. Мир снега и льда. М., 1994.

Подчас варьирование основных признаков правового понятия "поверхностный водный объект" влияет на сроки и периодичность водопользования. Ведь, как признает законодатель, скопление воды в составе водного объекта может быть временным, то есть в силу соответствующего водного режима сезонным. Например, некоторые сезонные водоемы, располагающиеся в низовьях Волги и заливаемые в половодье, служат важными местами для нереста рыб <8>.

<8> В рыбном хозяйстве такие водоемы называют "придаточными": очевидно, с целью указать на их экологическую связь с теми реками, откуда в эти водоемы заходит на нерест рыба. Органы, уполномоченные в области рыбного хозяйства, стремятся не допустить обвалования таких водоемов и превращения их в сельскохозяйственные угодья. Экологически вредна будет и застройка этих площадей: ведь в определенный сезон вода, не найдя своего ложа или своей чаши, либо станет опасной, либо оставит без влаги близлежащие леса, поля, луга.

Наряду с обязательными признаками водного объекта, проявляющимися по-разному, имеют место и дополнительные. Они присутствуют в зависимости от многообразной и многоаспектной классификации водного объекта. Если водный объект искусственного происхождения (пруд, водохранилище, канал), то его принадлежностями следует считать подпорные и некоторые другие гидротехнические сооружения (ГТС).

Экологически в понятие "поверхностный водный объект" может входить обитающая водная флора и фауна. Однако таковая может или вообще отсутствовать, или быть сведена к минимуму. Названные дополнительные признаки играют также роль при определении различных видов водопользования, включая предоставление вод в пользование для нужд охоты и рыболовства.

Российское законодательство не содержит прямого ответа на вопрос, являются ли поверхностные водные объекты недвижимостью. В силу ст. 130 ГК РФ к недвижимости относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых невозможно без нанесения им несоразмерного ущерба <9>. Законодатель приводит перечень объектов недвижимости, включая здания, строения, сооружения, объекты незавершенного строительства. Очевидно, здания, строения и сооружения, в том числе ГТС, могут относиться к водному хозяйству. Помимо имущества, отнесенного к недвижимому в силу его неотъемлемых свойств, к недвижимости приравниваются суда водного транспорта, космические объекты.

<9> Гражданское право. Часть первая / Под ред. А.Г. Калпина, А.И. Масляева. М., 1997. С. 114 - 115.

Входят ли элементы недвижимости в поверхностные водные объекты? Ответ на этот вопрос можно дать путем доктринального толкования законодательства. Согласно положениям действующего ВК РФ, поверхностные воды и покрытые ими земли образуют поверхностные водные объекты. Суть поверхностных водных объектов как природных комплексов заключается в прочной взаимной связи воды и земли.

Безусловно, дно и берег водоемов и водотоков - недвижимы. Сами поверхностные воды находятся в пределах лож, котловин и русел, выраженных в рельефе местности. При всех своих "текучих" свойствах поверхностные воды тесно связаны с землей. Эта связь настолько экосистемно прочна, что без нее не было бы водного объекта - объекта права собственности и пользования. Если водоем и водоток лишаются воды, то прекращается существование самого водного объекта. Следовательно, есть некоторые основания считать как искусственные, так и естественные поверхностные водные объекты имеющими в своем составе недвижимость. Утверждая так, мы напрямую не связываем юридическую категорию недвижимости с чрезвычайно подвижными физическими свойствами воды. Ведь суда водного транспорта тоже очень подвижны, их суть в движении, тем не менее они отнесены к недвижимости.

Из признания водных объектов недвижимостью не вытекает их свободный оборот. Более того, сам термин "недвижимость" требует повышенного контроля государства за связанными с данными объектами общественными отношениями, в частности государственной регистрации такого имущества и прав на него. Эта недвижимость, как недра и некоторые категории земли, признаются в российском законодательстве неотчуждаемой ("некоммерческой") государственной собственностью.

Некоммерческой государственной собственностью являются также водные объекты, принадлежащие государству.

Признавая поверхностные водные объекты в качестве имущества, мы должны рассмотреть их связь с прилегающими землями. Земельные участки при водоемах и водотоках испытывают на себе их воздействие до такой степени, что это иногда отражается на их границах. К сожалению, в российском законодательстве отсутствуют нормы о таком основании приобретения права собственности на землю, как приращение земельного участка естественным путем (или его потеря) в результате действия текущих вод. Речь идет о земельных участках, образующихся по берегам рек и в их руслах в результате намыва (наноса) грунта, отрыва части грунта от одного берега и присоединения этой части к другому месту того же берега или к противоположному берегу, а также в результате изменения русла реки. Приведенные случаи предусмотрены в развитом гражданском законодательстве ряда зарубежных государств (ст. ст. 556 - 559 Гражданского кодекса Франции, ст. ст. 965 - 967 Гражданского кодекса Квебека). Регулировало подобные случаи и старое российское законодательство. Очевидно, данные вопросы требуют осмысления правовой наукой в целях их адекватного решения в отечественном законодательстве.

Еще одним дополнительным признаком водного объекта является его общедоступность. Отечественное (и в ряде случаев зарубежное) законодательство в той или иной мере признает общедоступность водных объектов, кроме строго установленных случаев, обусловленных характером водопользования, размещенными на водах и берегах объектами (в том числе военными). В статье 6 "Водные объекты общего пользования" ВК РФ их правовой режим устанавливается таким образом, как будто эти объекты всем известны и вопроса об их выделении на местности, а равно на плановых материалах и в других официальных документах, не существует. Но на самом деле бывает далеко не всегда ясно, какой водный плес и берег нужно относить к водным объектам и береговым полосам общего пользования и переносить на них правила ст. 6 ВК РФ. Можно лишь предположить, что если водный объект и его береговая полоса (либо их часть) не выделены уполномоченными органами в особое пользование, то методом исключения это - общее пользование. На практике государство порой устанавливает особое пользование на акваторию и ее берег уже тогда, когда происходит спор хозяйственных субъектов.

Однако дополнительные признаки рассматриваемого понятия можно не принимать во внимание при законодательном определении объекта права собственности на воды. Для этого нужны обязательные признаки: сосредоточение вод и покрытая ими земля в пределах береговой линии.

К сожалению, фактически береговая линия выделена далеко не для всех водных объектов в силу упущений в гидрологическом наблюдении. Местами она отсутствует даже у крупных водоемов и водотоков. Однако, пока гидрологический мониторинг не выявил по среднесезонному уровню воды береговую линию, защищать водный объект нужно и без этих уточнений, ведь связь между водной толщей, дном и берегом диктуется не правом, а экосистемой. Право должно лишь следовать за экологией. Поскольку береговая полоса вдоль водного объекта не признается его составной частью как предмета права собственности, ряду авторитетных специалистов представляется, что ВК РФ нарушает связь между водоемом и берегом. По их убеждению, только при юридически оформленном единстве дна, берега и водной среды коммерсанты, в том числе от пляжного бизнеса, должны будут заботиться о чистоте водоема, включая очистку (от мусора) дна и берега <10>. Следует согласиться с тем, что единство воды и земли учитывается в ВК РФ очень слабо, а остальное водное законодательство здесь ничего не привнесло.

<10> Российская газета. 2008. 21 июля.

Однако, чтобы обеспечить правовое единство воды и земли, законодатель не обязательно должен наращивать земельную составляющую в конструкции водного объекта как предмета права собственности. Вся землю вокруг водного объекта в любом случае нельзя будет включить в его состав. Но использовать землю, воду и другие природные ресурсы в рамках экосистемы крупного водного объекта нужно согласованно, не допуская вреда природе и не забывая о праве людей отдыхать у воды. Для такого взаимного согласования как раз и нужны другие институты водного права и законодательства.

Прежде всего это разнообразные и давно существующие береговые полосы общего пользования (их запрещено приватизировать), водоохранные зоны, прибрежные полосы или же санитарные округа. Всячески снижая антропогенную нагрузку, данные режимы (кроме режима бечевника) призваны сохранить естественное, природное состояние земель, лесной и иной растительности на ней с целью сберечь самоочищение вод, в коем участвуют разные элементы водной (аквальной) системы, включая дно и берега. Между прочим, перечисленные правовые режимы должны помогать уполномоченным органам (за рубежом их именуют водными администраторами) правильно сформулировать условия при выдаче хозяйствующим субъектам решений на водопользование или при заключении с ними договоров водопользования. Водопользователь должен со всей ответственностью (а не только формально) заботиться не только об определенной акватории, о дне и толще воды, но и об участке берега, необходимом для эксплуатации водоема или водотока. Недаром в силу закона водопользователь должен сообщать об их состоянии в органы власти.

Главное внимание водных органов в процессе водохозяйственной деятельности обращено на количество и качество тех водных масс, правильного распределения которых они должны добиваться. Однако, поскольку понятие "водный объект" не исчерпывается одними водными массами, функции и ответственность водных органов должны быть несколько более широкими, чем распоряжение одними только водными массами. Об этом говорят многие нормы водного законодательства. В Государственном водном реестре положено отражать ГТС, расположенные на водных объектах, а также

иные сооружения, связанные с использованием не столько воды, сколько берегов и дна водных объектов (мосты, дюкеры, иные трубопроводы). Водные органы должны проверять, чтобы водозаборы (например, оросительных систем) вместе с водой не увлекали из водного объекта рыбу. Таким образом, заботы водных органов выходят за рамки управления одними водными массами.

К такому же выводу можно прийти исходя из анализа водного законодательства некоторых зарубежных государств. В Законе о реках 1964 г. Японии река понимается как общественный водоток с сооружениями по его управлению. К числу последних относятся не только ГТС, но и набережные, повышающие выгоду от использования речной воды и снижающие ущерб, наносимый водой. Хотя законодатель прямо не относит покрытую водой землю в состав реки, предписанная им фундаментальная политика управления рекой со стороны ее администраторов (министр строительства, префект) включает занятие земельных участков, выемку грунта и речных наносов. Таким образом, река включает в себя сопряженную землю если не как предмет права собственности, то как объект государственного управления. Это обстоятельство, очевидно, выражено и в планах развития рек, предусмотренных в Законе. Между тем водное законодательство Королевства Нидерланды включает в интегрированное водное управление берега и дно, а также биологические компоненты водных объектов. Разработчики обоих отечественных Водных кодексов (1995 и 2006 гг.) придерживаются спорной позиции: не разграничивать правовой режим естественных и искусственных (рукотворных) водных объектов. Лишь в случае определения формы собственности законодатель дает в частные руки небольшие искусственные водоемы - пруды и карьеры. Между тем отметим, сколь разные усилия тратит человек на "рукотворные" и "природные" водотоки и водоемы. Реки и ручьи всегда движутся, а озеро является естественным резервуаром воды. Канал и водохранилище - совсем другое дело. Оснащенные ГТС, они являются предметом ежечасных усилий всего водохозяйственного комплекса. Интересно также отметить наличие в гидрологической системе России и многих других государств с развитым водным хозяйством массы полусинтетических (или полуприродных) водных объектов, включая зарегулированные реки. Так, ряд водохранилищ охватывает проточные озера, речной сток которых был зарегулирован плотинами. Многие пруды строятся в действующем или старом русле рек (соответственно это русловые и старичные пруды). ВК РФ признает необходимым определить границы между водой и сушей. Он указывает, что для рек, ручьев, каналов, озер, обводненных карьеров их береговая линия определяется "по среднемноголетнему уровню вод в период, когда они (водные объекты) не покрыты льдом" (ст. 5 ВК РФ). В статье 1 ВК РФ допускается, что водным объектом или его частью могут служить некие водохозяйственные участки. Согласно ВК РФ, водохозяйственный участок - это часть речного бассейна, имеющая характеристики, позволяющие установить лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и другие параметры использования водного объекта (водопользования). Очевидно, водохозяйственный участок отражает некое внутреннее строение водотока, водоема, морского залива. Например, река разделяется на плесы. Исходя из знаний о гидрологическом режиме этих плесов можно будет рассчитать лимиты забора (изъятия) воды, чтобы не произошло истощения водного объекта. Согласно утвержденным формам Государственного водного реестра при учете водных объектов фиксируется "нарезка" на водохозяйственные участки. К водным объектам не должны относиться многочисленные внутриводохозяйственные каналы (осушительные) и каналы (оросительные). Правовой режим таких сооружений должен следовать правовому режиму земель, к которым они относятся.

Этот вывод можно обосновать с нескольких позиций:

- такие сооружения обычно выполнены в земле, они не снабжены водорегулирующими устройствами;
- их публичная значимость отсутствует или резко ограничена;
- они заполнены водой только в определенные сезоны (обычно в течение непродолжительного времени).

Некоторые исследователи из Белоруссии, где осушение земель имеет исключительно большое значение, склонны видеть во всех осушительных сооружениях объекты водного хозяйства <11>. Но такой взгляд следует считать своего рода первым приближением к определению их правового режима. При более глубоком анализе осушительные сооружения целесообразно делить на внутри- и межхозяйственные и прилагать к ним неодинаковые хозяйственные и правовые мерки. Если межхозяйственные осушительные сооружения признаются водными объектами, то внутрихозяйственные не следовало бы относить к водным объектам. Соответственно первые могут быть занесены в Государственный водный реестр, а вторые - в другие банки данных, включая кадастр недвижимости (ведь там описывается вся собственность физического или юридического лица).

<11> Бохуров В.Н. Правовое регулирование отношений в области осушительной мелиорации (по материалам Белорусской ССР): Дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 1965.

При этом простейшие осушительные и оросительные сооружения могут быть выполнены не собственником земли, а ее временным владельцем (пользователем). В этом случае возникают сложные отношения, связанные с тем, что земля и обслуживающие ее сооружения оказываются объектами собственности, принадлежащими разным лицам. Решение этой проблемы и определение правового режима таких объектов относятся скорее к области земельного законодательства и, соответственно, к научному направлению "земельное право". В водном законодательстве следовало бы упомянуть, что внутрихозяйственная осушительная и оросительная сеть к водным объектам не относится.

Значение мониторинга и учета водных объектов для водохозяйственного комплекса. Являясь базой водохозяйственной деятельности, водные объекты подпадают под государственный мониторинг и учет. Мониторинг водных объектов - система наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния водных объектов вне зависимости от формы собственности на них <12>.

<12> Комментарий к Федеральному закону "О гидрометеорологической службе" / Под ред. С.А. Боголюбова, А.И. Бедрицкого. СПб., 2003.

Одним из направлений мониторинга является наблюдение за водохозяйственными системами, в том числе за гидротехническими сооружениями, а также за объемом вод при водопотреблении и водоотведении.

Федеральные органы исполнительной власти, в которых находятся организации, эксплуатирующие ГТС, состоящие в федеральной собственности, выполняют следующие мероприятия:

- наблюдения за соответствующими водохозяйственными системами, в том числе ГТС;
- сбор, обработку, обобщение и хранение сведений, полученных в результате указанных наблюдений, и представление их в Федеральное агентство водных ресурсов в соответствии с установленными формами и порядком представления сведений, а также порядком информационного обмена;

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

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

- ведут учет объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных вод и (или) дренажных вод, их качества;
- ведут регулярные наблюдения за водными объектами (их морфометрическими особенностями) и их водоохранными зонами;
- представляют в территориальные органы Росводресурсов сведения, полученные в результате такого учета и наблюдений, в соответствии с установленными формой и периодичностью.

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

Идентификация на местности тех или иных природных, антропогенных, природно-антропогенных объектов именно как водных объектов (тех или иных видов, разновидностей) - ключевая задача государственного учета вод. Однако критерии определения того или иного водного объекта зависят от устоявшихся представлений гидрологической науки, которые следует утвердить на общегосударственном уровне. Мы убеждены, что критерии идентификации водных объектов требуют открытого обсуждения и утверждения федеральным органом власти по согласованию с Российской академией наук. Вне сомнения, при разработке данных критериев необходимо научно учитывать богатую информацию региональной специфики различных водоемов, водотоков и их систем. Недопустимо и глубоко порочно создавать для региональных и муниципальных властей возможность не признавать те или иные природные и рукотворные образования водными объектами только потому, что они интересны богатым инвесторам для использования под застройку. Ведь таким образом из жажды наживы можно замалчивать очень многие водные объекты России. Гидрографическое районирование и водохозяйственная документация по нему. Сама природа создала из поверхностных водных объектов речные бассейны, озерные системы. Это дало основание гидрологам осуществлять гидрографическое районирование территории, в соответствии с которым следует строить государственное управление водным хозяйством, использованием, охраной и восстановлением водного фонда <13>. На основе анализа отечественного и зарубежного опыта правового регулирования можно заключить, что бассейновые принципы и методы управления водным хозяйством выражаются в разных формах: в бассейновых соглашениях, бассейновых советах, в разработке схем комплексного использования вод, обязательных для исполнения <14>.

<13> Институты экологического права. М., 2010. С. 306 - 328.

<14> Сиваков Д.О. Водное право России и зарубежных государств. М., 2010. С. 268 - 271.

В действующем ВК РФ предусматриваются бассейновые подходы к процессу водохозяйственного управления: бассейновые округа (ст. ст. 1, 28), бассейновые советы (ст. 29), схемы комплексного использования и охраны водных объектов (ст. 33). В

отличие от прежнего законодательства, ВК РФ не предусмотрел бассейновые соглашения, практиковавшиеся до 2003 г. При этом Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 г. планирует превращение бассейновых советов в ключевые органы управления, которые будут принимать ответственные решения в области водного хозяйства.

В Директиве 2000/60/ЕС Европейского парламента и Совета от 23 октября 2000 г. о водной политике <15> предусматривается интегрированная работа учреждений и комитетов в рамках бассейнов рек. Бассейн реки как единица управления включает в себя и поверхностные, и подземные воды. Для отдельных бассейнов требуется принимать планы управления и программы по улучшению состояния вод. Если же речной бассейн трансграничен, то государства - члены ЕС составляют единый план управления всем речным бассейном или по крайней мере его отдельной частью.

<15> АВІ. L 327 от 22 декабря 2000 г. С. 1.

Для стран ЕС управление речным бассейном - наилучшая модель не только для внутринациональных, но и для трансграничных рек и озер. Но такое управление не будет эффективным без плана освоения водных и земельных ресурсов речного бассейна, который должен обновляться каждые 6 лет. Цель этого плана - достижение совместными усилиями хорошего состояния водной среды к определенному сроку. Хорошее состояние водной среды - это качество воды, примерно соответствующее тому качеству, которым характеризовалась бы вода, не будь влияния антропогенной деятельности. Следовательно, в Директивах ЕС речь идет не только об охране, но и о восстановлении водоемов и водотоков.

В силу ВК РФ с бассейновыми методами управления водным хозяйством тесно связано планирование рационального использования водных объектов. В силу бассейнового характера управления планирование осуществляется посредством разработки схем комплексного использования и охраны водных объектов. Названные схемы не являются новеллой ВК РФ 2006 г. Они готовились три десятилетия сообразно положениям ст. 76 ВК РФ 1995 г., а до этого - на основе Постановления Совета министров РСФСР от 9 июля 1976 г. N 375 "О порядке разработки и утверждения схем комплексного использования и охраны вод" <16>. Однако в советский период смогли утвердить схемы только по Дону и Кубани.

<16> Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Отв. ред. С.А. Боголюбов. М., 2007.

Схемы комплексного использования и охраны водных объектов включают в себя систематизированные материалы о состоянии водных объектов и об их использовании. Они являются основой водохозяйственной деятельности в границах речных бассейнов, образно говоря, это кардиограмма водных отношений. Именно поэтому схемы обязательны для федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, частного сектора, общественных организаций. Схемы разрабатываются в целях определения допустимой антропогенной нагрузки на водные объекты и потребностей в водных ресурсах в перспективе. Еще одна их цель - определить основные направления деятельности по предотвращению негативного воздействия вод.

Схемами комплексного использования и охраны водных объектов (далее - схемами) устанавливаются:

- целевые показатели качества воды в водных объектах на период действия этих схем;

- перечень водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов. Важным инструментом при составлении схем являются водохозяйственные балансы, предназначенные для оценки количества и степени освоения доступных для использования водных ресурсов и содержащие расчеты потребностей в водных ресурсах по сравнению с доступными их объемами в границах речных бассейнов, подбассейнов, водохозяйственных участков - при различных условиях водности (с учетом неравномерного распределения поверхностного и подземного стоков вод в различные периоды). Схемы предусматривают предельные объемы воды, разрешенные к отбору из каждого водного объекта, а также лимиты сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества при различных условиях водности. Схемы устанавливают квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод (соответствующих нормативам качества) в границах речных бассейнов, подбассейнов, водохозяйственных участков при различных условиях водности - в отношении каждого затронутого субъекта Российской Федерации. Кроме того, в схемах предусматриваются основные целевые показатели уменьшения негативных последствий наводнений и других видов негативного воздействия вод. Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. N 883 были утверждены Правила разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы <18>. С принятием этого Постановления уполномоченные органы обязаны разработать и утвердить схемы до 2015 г. По своему Графику к 2011 г. Росводресурсы подготовили порядка 16 проектов схем, среди них два прошли стадию учета замечаний бассейновых советов.

<18> СЗ РФ. 2007. N 5. Ст. 651.

Согласно этим Правилам схемы разрабатываются на срок не менее 10 лет и отражают количественные и качественные показатели состояния водных ресурсов и параметры водопользования по речному бассейну, подбассейнам, водохозяйственным участкам и территориям субъектов РФ. Сама очередность разработки схем определяется Росводресурсами исходя из водохозяйственной обстановки.

Необходимая корректировка схемы осуществляется по решению Росводресурсов на основании результатов мониторинга ее реализации не чаще одного раза в 5 лет. К сожалению, на практике систематизированные материалы Схем нередко устаревают и требуют обновления. Это является болевой точкой в деле организации водохозяйственной деятельности.

Трудности подготовки Схем объясняются также нехваткой высококвалифицированных специалистов, способных разработать этот масштабный и в то же время детальный документ, обязательный для исполнения. Осталось несколько процентов старых кадров, а новые готовые специалисты не трудоустраиваются в водном хозяйстве.

Как отмечают в Совете по изучению производительных сил (СОПС), нынешние проекты схем не обладают той комплексностью и фундаментальностью, которые в силу закона от них ждут государство и общество <19>. В связи с этим ряд специалистов (Я. Вишняков) отмечают удачный опыт составления аналогичных фундаментальных водохозяйственных документов бассейнового характера.

<19> Здесь и далее: информационные материалы к заседанию секции N 4 ВЭС "Экологический контроль, экспертиза, мониторинг, аудит" по вопросу: "Охрана водных ресурсов при формировании схем комплексного использования водных объектов" от 02.02.2011.

Принимать участие в разработке схем обязаны федеральные и региональные органы власти. При разработке схем учитываются прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу: в целом по Российской Федерации, по регионам, по отраслям экономики. В отношении трансграничных водных объектов учитываются положения международных договоров Российской Федерации с сопредельными государствами. Разработчики водохозяйственных схем должны принимать во внимание схемы территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов. Учитываются также региональные и местные документы по планированию развития промышленных зон, населенных пунктов, транспортной инфраструктуры, реструктуризации и развития сельского хозяйства, создания рекреационных зон и охраняемых природных территорий, местные планы и программы водохозяйственных и водоохраных мероприятий, а также мероприятий по защите от негативного воздействия вод.

Росводресурсы направляет проекты схем бассейновым советам, которые в месячный срок с даты поступления проектов представляют в Агентство соответствующие рекомендации. Росводресурсы рассматривает рекомендации бассейновых советов, при необходимости вносит изменения в эти проекты. Следовательно, в настоящее время рекомендации бассейновых советов можно отклонить. Однако такой порядок взаимодействия может измениться в случае упомянутого усиления значения бассейновых советов в системе органов управления использованием и охраной водных объектов. По бассейнам и подбассейнам схемы могут утверждаться (или согласовываться) именно бассейновыми советами.

Минприроды России утверждает схемы в месячный срок с даты их поступления и передает в Росводресурсы для направления (и исполнения) в заинтересованные органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также для размещения на сайте Росводресурсов в сети Интернет.

Схемы реализуются органами государственной власти и органами местного самоуправления. На их основе они планируют и осуществляют водохозяйственные мероприятия и мероприятия по охране водных объектов, направленные на удовлетворение имеющейся потребности и потребности в перспективе в водных ресурсах, на планомерное уменьшение вредного воздействия на водные объекты, на обеспечение рационального использования и охраны водных объектов, а также на предотвращение негативного воздействия вод.

Предусмотренные схемой лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод (соответствующих нормативам качества), квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод применяются уполномоченными государственными и муниципальными органами (например, Росводресурсами) при определении условий договоров водопользования и при вынесении решений о бездоговорном предоставлении водных объектов в пользование.

Данная правовая норма направлена на удержание антропогенной нагрузки на водный фонд в разумных пределах. Нельзя распродавать права на воды российских рек и озер в ущерб задачам охраны природы. Если же в силу Водной стратегии России антропогенная нагрузка на отечественные воды будет сокращаться, то происходящее сокращение потребностей в водных ресурсах нужно будет отразить в различных квотах и лимитах, входящих в схемы. Однако это дело далекого будущего.

Несомненно, без схем комплексного использования и охраны водных объектов разросшийся и не всегда эффективный водохозяйственный комплекс России не сможет планомерно и постоянно осуществлять мероприятия по охране и восстановлению водных объектов. Между тем составление и актуализация данных схем может стать

"болевой точкой" из-за слабой роли бассейновых советов, нехватки кадров. Не каждый специалист в области водного хозяйства может их разработать. Для этого нужно масштабное мышление специалистов в водном хозяйстве. Как раз именно воспитание кадров заложено в Водной стратегии России.

Вовлечение водных объектов в водохозяйственный комплекс. По сообщениям средств массовой информации, у рек, озер, болот, ледников и снежников труднодоступных районов нашей страны крайне низкая степень вовлеченности в водохозяйственную деятельность. В частности, из 3 млн. российских рек используются регулярно лишь около 3 тыс. <20>. Соответственно, многие сибирские реки пока не втянуты в орбиту водохозяйственного комплекса России. Так образуется своего рода резерв развития водного хозяйства. Да и территории вокруг них могут очень слабо экономически использоваться. Между тем, не имея официальных пользователей (указанных в водном реестре), данные водные объекты нередко испытывают негативное воздействие от эпизодических пользователей.

<20> Грицюк М. Пить нельзя // Российская газета. 2011. 1 сент.

В разных природных и экономических условиях значение даже равных по площади и объему сосредоточений воды может оказаться неодинаковым. Небольшие скопления воды могут иметь хозяйственную ценность на юге России. В то же время в тундровой зоне такое же скопление воды не будет иметь выраженной хозяйственной или экологической ценности. В разных зонах и регионах понятие "водный объект" надо трактовать по-разному. Поэтому включение приведенного выше определения о водном режиме водного объекта в Федеральный закон - без какого-либо указания на необходимость его расшифровки на уровне регионального нормотворчества - надо признать недостаточным.

Библиография

1. Бринчук М.М. Экологическое право: объекты экологических отношений. М., 2011.
2. Институты экологического права. М., 2010.
3. Каплин П.А., Леонтьев О.К., Лукьянова С.А., Никифоров Л.Г. Берега. М., 1993.
4. Колбасов О.С. О новом Водном кодексе Российской Федерации // Законодательство и экономика. 1997. N 1 - 2.
5. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Отв. ред. С.А. Боголюбов. М., 2007.
6. Комментарий к Федеральному закону "О гидрометеорологической службе" / Под ред. С.А. Боголюбова, А.И. Бедрицкого. СПб., 2003.
7. Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010.
8. Котляков В.М. Мир снега и льда. М., 1994.
9. Крассов О.И. Природные ресурсы России. Комментарий законодательства. М., 2003.
10. Орлов В.Г. Основы инженерной гидрологии. Ростов н/Д - СПб., 2009.

Bibliography

1. Brinchuk M.M. Environmental Law: Objects of ecological relations. M., 2011.
2. Institutes for Environmental Law. M., 2010.
3. Kaplin P.A., Leontiev O.K., Lukyanova S.A., Nikiforov L.G. Shores and Banks. M., 1993.

4. Kolbasov O.S. The new Water Code of the Russian Federation // Legislation and Economics. 1997. N 1 - 2.
5. Comments to the Water Code of the Russian Federation (itemized) / Ed. by S.A. Bogolyubov. M., 2007.
6. The Commentary to the Federal Law "On the Hydrometeorological Service" / Ed. by S.A. Bogoliubov, A.I. Bedritsky. SPb., 2003.
7. The concept of Russian legislation development / Ed. by T.Ya. Habrieva, Ya.A. Tikhomirova. M., 2010.
8. Kotlyakov V.M. The world of snow and ice. M., 1994.
9. Krassov O.I. Natural resources of Russia. The Legislative Commentary. M., 2003.
10. Orlov V.G. Fundamentals of Engineering Hydrology. Rostov-on-Don - St. Petersburg., 2009.