

Абрамов Владимир Владимирович

**ДОГОВОРНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право;
экологическое право; аграрное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Работа выполнена на кафедре земельного и экологического права и кафедре гражданского права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения «Российский государственный университет правосудия».

Научный руководитель: **Мисник Галина Анатольевна**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры земельного и экологического права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

Официальные оппоненты: **Анисимов Алексей Павлович**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Романова Ольга Александровна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Защита состоится «16» сентября 2019 года в 14 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д503.001.02 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г.Москва, ул.Большая Черемушкинская, д.34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: <http://izak.ru>.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2019г.

Ученый секретарь диссертационного совета, кандидат юридических наук



К.П. Ермакова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современное развитие общества сопровождается значительным усилением воздействия на состояние водных объектов. В ряде речных бассейнов наблюдается обмеление рек. Так, в 2017 году в бассейнах Дона и Кубани продолжалась фаза низкой водности, начавшаяся ещё в 2007 г. В 2017 году сток Дона и Кубани оставался ниже нормы соответственно на 37,3% и 5,0%. В бассейне реки Амур в 2017 году водность резко снизилась до значения ниже норм на 3,4%¹. За последнее столетие общий объем потребления воды возрос более чем в шесть раз².

Усиливаются также процессы загрязнения водных объектов. Во многих случаях производственная деятельность приводит к возникновению необратимых изменений состояния водных объектов, их истощению либо опасному загрязнению.

Поскольку основным источником негативного воздействия на состояние водных объектов является производственно-хозяйственная деятельность человека, разрешение данных проблем диктует необходимость применения правовых средств регулирования водопользования и охраны водных объектов, соответствующих сложившейся в обществе системе экономических отношений и позволяющих обеспечить баланс публичных и частных интересов в сфере водопользования.

Правовое регулирование использования водных объектов подчинено целям удовлетворения потребностей широкого круга субъектов – Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, юридических и физических лиц при использовании водных объектов для

¹Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году». С.89// <http://www.pfo.meteor.ru/news/2018/podgotovlen-proekt-gosudarstvennogo-doklada-%C2%ABo-sostoyanii-i-ob-oxrane-okruzhayushhej-sredyi-rossijs.html>. Дата размещения 7 сентября 2018г.

² Карлов В.А. Вступительное слово на заседании подкомитета Государственной Думы Российской Федерации по природным ресурсам, природопользованию и экологии// Международные аспекты водного законодательства. М.: Издание Государственной Думы, 2015. С.3.

хозяйственных целей и одновременно обеспечении охраны водных объектов как важнейшего компонента окружающей среды. Задача согласования публичных и частных интересов в рассматриваемой сфере отношений диктует необходимость развития правового института договорного регулирования водных отношений³.

Многообразие взаимосвязанных интересов различных категорий субъектов в системе водных правоотношений обусловлено многофункциональными свойствами водных объектов. Данная особенность водных объектов определяет потребность юридически обеспеченного согласования экономических, экологических и социальных интересов в сфере водопользования и охраны водных объектов. Универсальным средством согласования многообразных интересов выступает договор, значение которого возрастает в условиях рыночной экономики.

Профессор О. С. Колбасов отмечал, что «охрана вод должна осуществляться преимущественно в процессе пользования водами»⁴. Отношения водопользования направлены на удовлетворение индивидуальных потребностей населения, экономических интересов субъектов предпринимательской деятельности, общественных интересов в сохранении водных объектов как важнейшего компонента окружающей среды. С данной точки зрения экологическая и экономическая ценность водных ресурсов определяет применение правовых форм регулирования водопользования, соответствующих их содержанию.

К числу экономических задач договорного регулирования относится обеспечение рационального водопользования и применение экологически обоснованной и экономически эффективной системы платежей в сфере водопользования, основанной на учете затрат на проведение предусмотренных договором природоохранных мероприятий и природных характеристик водного объекта, являющегося объектом договорных отношений. Статистические данные свидетельствуют о недостатках «в правовом регулировании платы за

³Абрамов В.В. Особенности правового регулирования договора водопользования// Теория и практика общественного развития. 2018. №7 (125).С.88-90.

⁴Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М.: Юридическая литература, 1972. С. 186.

водопользование, состоящих в несоразмерности доходов, получаемых водопользователями от использования водных объектов, рентных доходов от использования водных объектов и затрат бюджетных средств на охрану водных объектов»⁵. Так, сумма водного налога и платы за водопользование ежегодно составляет порядка 25 млрд. рублей, суммарный доход водопользователей от использования водных ресурсов в год составляет порядка 70 млрд. рублей⁶, а затраты на ведение водного хозяйства – 26 млрд. рублей⁷. В целях совершенствования рентных отношений предлагается повышать размер платы за водопользование⁸. В условиях рыночной экономики регулирование размера платы является неотъемлемым элементом системы имущественных отношений между собственником водного объекта и водопользователем, что предполагает необходимость совершенствования системы платы в неразрывной связи с формированием экологически ориентированной модели договорных отношений в сфере использования и охраны водных объектов. Данные цели определяют необходимость развития принципиально новых подходов к определению структуры и содержания договорных отношений в данной сфере водопользования.

Исследованию данного правового института посвящено значительное число научных трудов. Однако вопросы комплексного сочетания диспозитивных и императивных основ формирования договорных отношений в сфере водопользования и охраны водных объектов, выявления структурообразующих факторов в системе договорного регулирования водных отношений недостаточно изучены в науке и не получили должного отражения в законодательстве.

Повышение роли договорного регулирования водных отношений во многом обусловлено нарастанием тенденции водного кризиса в мировых масштабах. Так,

⁵ <http://documents.worldbank.org/curated/en/home/>Дата обращения: 23.03.2018.

⁶ Ушаков Е.П., Ушакова С.Е. Водный рынок как институт рентных отношений водопользования// Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. №9.

⁷ Федеральный закон от 14 декабря 2015г. №359-ФЗ «О федеральном бюджете в 2016 году»//СЗ РФ. 2015. №51. Ст. 7230.

⁸ Водный налог планируют повысить в 13 раз? М.: Юридический департамент Торгово-промышленной палаты Российской Федерации. 2013.

ученые отмечают, что в мире растет население (и будет расти еще примерно полвека) и почти такими же темпами растет общее потребление воды. По современным прогнозам, наибольшей остроты кризис в сфере водопользования может достичь к 2030 году. «К этому моменту почти половина населения нашей планеты окажется в таких условиях, когда воды не будет хватать для удовлетворения элементарных потребностей»⁹. Данные факты свидетельствуют о необходимости совершенствования правовых инструментов охраны водных объектов, учитывая изменение социально-экономических условий развития общества.

Состояние водных объектов является важнейшим фактором устойчивого развития общества. Охрана водных объектов признается одной из основных задач государственной экологической политики. Это означает, что договорное (индивидуальное) регулирование водных отношений следует рассматривать в системной взаимосвязи с организационно-правовым регулированием водных отношений. Данный подход требует исследования организационно-правовых мер, определяющих эффективность договора водопользования. В частности, нуждается в исследовании юридическая взаимосвязь институтов договорного регулирования и стратегического планирования водопользования. В действующем законодательстве не предусматривается требование отражения в договоре водопользования плановых показателей водопользования. «Правовая охрана водных объектов обеспечивается преимущественно административно-принудительными методами, а договорное регулирование данных отношений не предусматривается»¹⁰. Между тем, объективное противоречие экологических и экономических потребностей общества не исключает, а, наоборот, предполагает необходимость согласования интересов общества в охране водных объектов и экономических интересов водопользователей на основе системы стимулов.

Отсутствие в законодательстве норм, предусматривающих применение договорного регулирования публичных отношений, относится к числу

⁹Крусиян М. Проблема водных ресурсов в глобальной перспективе// Вестник МГУ. Сер.18. Социология и политология. 2010. №3. С. 263.

¹⁰ <http://documents.worldbank.org/curated/en/home/>Дата обращения: 23.03.2019г.

существенных пробелов в правовом регулировании предотвращения истощения водных ресурсов. Заключение договоров административного типа в силу действия императивного метода регулирования управленческих отношений в сфере государственного и муниципального управления нуждается в специальном регулировании. Отсутствие норм, предусматривающих возможность заключения административных договоров, юридически исключает возможность заключения данных договоров в сфере государственного управления использованием и охраной водных объектов.

В пояснительной записке к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Водный кодекс РФ», представленном на рассмотрение депутатами Государственной Думы РФ в феврале 2015 г., отмечается наличие в законодательстве пробела в части регулирования предотвращения истощения водных ресурсов, что определяет необходимость совершенствования модели предоставления водных объектов в пользование, соответствующей задачам предотвращения истощения водных ресурсов на территории Российской Федерации.

Как отмечается в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Указом Президента РФ от 30 апреля 2012 г., «объем сточных вод, сбрасываемых в поверхностные водные объекты без очистки или недостаточно очищенными, остается высоким. Территориальные и бассейновые нормы нагрузки на очистные сооружения не имеют юридически обеспеченной взаимосвязи, о чем свидетельствуют сведения об аварийных разрушениях очистных сооружений. Актуальными экологическими проблемами в настоящее время являются поднятие уровня грунтовых вод, истощение и загрязнение поверхностных вод»¹¹.

Развитие договорного регулирования водных отношений обосновано целями и задачами государственной политики в сфере эффективного использования водных ресурсов, отраженными в Водной стратегии Российской Федерации на период до

¹¹ Документ опубликован не был// СПС Консультант Плюс.

2020 года (далее в тексте – Стратегии) (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-р¹²). Согласно Стратегии «целью государственной политики в сфере использования водных ресурсов является развитие водохозяйственного комплекса, ориентированное на водоресурсное обеспечение достижения параметров социально-экономического развития Российской Федерации»¹³. Существование значительного числа экологических и экономических проблем в сфере водопользования, обусловленное отсутствием достаточного правового регулирования договорных отношений в сфере водопользования и охраны водных объектов, свидетельствует о необходимости существенных изменений правовых основ договорного регулирования водных отношений.

Степень научной разработанности темы исследования. Вопрос о договорном регулировании отношений природопользования и охраны окружающей среды исследовался в литературе в различных аспектах. С гражданско-правовых позиций данные отношения исследованы в диссертациях А. В. Стрежневой¹⁴, Д. В. Козлова¹⁵, К. Н. Нарозникова¹⁶, П. Н. Бобина¹⁷, Л. А. Мироновой¹⁸, Е. В. Блинковой¹⁹, В. М. Баранова²⁰.

Публично-правовые аспекты договорного регулирования водных отношений рассматривались в трудах Д. О. Сивакова²¹, Д. М. Будницкого²², Е. М. Беркович²³,

¹² СЗ РФ. 2009. №36. Ст.4362.

¹³ Там же.

¹⁴Стрежнева А.В. Эколого-правовые особенности аренды природных объектов. Дис. канд.юрид. наук. М.: ИЗИСП, 2011г.

¹⁵ Козлов Д.В. Вещные и обязательственные права в системе прав на водные объекты»:дис. канд.юрид. наук: 12.00.03. Сев.-Кавказ. акад. гос. службы. Ростов-на-Дону, 2007.

¹⁶Нарозников К.Н. Договор установления частного водного сервитута в российском гражданском праве.Дисс. канд.юр. наук:12.00.03. М., 2006

¹⁷ Бобин П.Н. Гражданско-правовой режим природных объектов. Дис. канд.юрид. наук. 12.00.03. Челябинск, 2009

¹⁸ Миронова Л.А. Гражданско-правовые договоры в сфере природопользования. Дис. канд.юрид. наук: 12.00.03. Казань, 2004.

¹⁹ Блинкова Е.В. Договор водоснабжения в российском гражданском праве. Дис. канд.юрид. наук: 12.00.03. Рязань, 2001

²⁰ Баранов В.М. Гражданско-правовое регулирование оборота природных ресурсов. Дис. канд.юрид. наук: 12.00.03. М., 2006.

²¹ Сиваков Д.О.Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: Монография. М.: Юриспруденция, 2012.

²²Будницкий Д.М. Правовое регулирование воздействия на природную среду в процессе деятельности по водоснабжению и водоотведению. Дис. канд.юр. наук. 12.00.06. Санкт-Петербург, 2015.

В. П. Покатовой²⁴, С. Р. Беляковой²⁵, Е. А. Пановой²⁶, Д. В. Хаустова²⁷,
С. Д. Махкамбаева²⁸, М. А. Геталовой²⁹.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся по поводу заключения, исполнения и расторжения договоров водопользования.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие договорные отношения в сфере использования и охраны водных объектов, материалы правоприменительной практики, теоретические положения доктрины водного права, касающиеся вопросов заключения, исполнения и расторжения договоров водопользования и административных договоров в сфере охраны водных объектов.

Целью настоящей работы является определение особенностей договорного регулирования водных отношений и выявление направлений гармонизации водного, гражданского, земельного и иных отраслей законодательства в целях совершенствования правового регулирования договорных отношений в сфере использования и охраны водных объектов.

Реализация поставленной цели требует решения следующих **задач**:

- выявление специфических целей договорного регулирования водопользования;
- определение классификационной принадлежности договора водопользования;
- определение экологических и экономических факторов применения в сфере природоресурсных отношений договорных конструкций инвестиционного типа;

²³ Беркович Е.М. Конституционно-правовое регулирование статуса и режима трансграничных водных объектов. Дис. канд.юрид. наук: 12.00.02. М., 2007.

²⁴ Покатова В.М. Конституционно-правовые основы водных отношений в Российской Федерации. Дис. канд.юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 2009.

²⁵ Белякова С.Р. Правовая охрана вод Волжского бассейна. Дис. канд.юрид. наук. 12.00.06. М., 2003.

²⁶ Панова Е.А. Юридическая ответственность за нарушения водного законодательства в России. Дис. канд.юр. наук. 12.00.06. М., 2009.

²⁷ Хаустов Д.В. Публично-правовые договоры как особый инструмент государственного регулирования природопользования. Дис. канд.юрид. наук: 12.00.06. М., 2003.

²⁸ Махкамбаев С.Д. Международно-правовое регулирование сотрудничества государств по использованию трансграничных водных ресурсов в регионе Центральной Азии. Дис. канд.юрид. наук: 12.00.10. М., 2011.

²⁹ Геталова М.А. Договорные отношения в области охраны окружающей среды. Дис. канд.юрид. наук. 12.00.06. М., 2002.

– обоснование применения императивного планирования водопользования как основания закрепления обязанностей водопользователя по охране водного объекта в договоре водопользования;

– обоснование необходимости конкретизации в договоре водопользования обязанностей водопользователя по охране водного объекта на основе водохозяйственного проектирования деятельности водопользователя;

– обоснование предложений по усилению императивного правового регулирования деятельности водопользователей, связанной с передачей прав и обязанностей по договору водопользования.

Методология и методы исследования. В исследовании применялись как общенаучные методы, включая анализ (при анализе объективных предпосылок развития договорных форм регулирования водопользования), исторический метод (при исследовании этапов становления института договорного регулирования водных отношений), дедукции (при исследовании общих правовых характеристик гражданско-правовых договоров о передаче имущества в пользование), индукции (при исследовании специфических правовых характеристик договора водопользования), так и частнонаучные методы познания, в том числе формально-логический (при анализе соотношения норм различной отраслевой принадлежности при регулировании договорных отношений), сравнительно-правовой (при изучении особенностей договоров о передаче в пользование различных видов имущества), метод анализа и обобщения законодательства и практики его применения.

Теоретической основой исследования явились труды в сфере общей теории права, теории гражданского права, водного права, административного права и других отраслей права.

Исследование вопросов договорного регулирования водных отношений осуществлялось на основе научных трудов в области теории права таких ученых, как С. С. Алексеев, С. Н. Братусь, В. В. Ершов, М. Н. Марченко; в области гражданского права – М. М. Агарков, В. В. Витрянский, А. В. Габов, Ю. С. Гамбаров, О. С. Иоффе, А. А. Кассо, Е. А. Суханов, Г. Ф. Шершеневич.

Диссертационное исследование основано на изучении теоретико-правовых основ водного права, обоснованных в трудах таких ученых, как С. А. Боголюбов, Л. И. Дембо, О. С. Колбасов, И. О. Краснова, О. И. Крассов, В. В. Петров, Д. О. Сиваков, Д. Флексор.

Нормативная основа исследования состоит из Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Водного кодекса Российской Федерации, а также ряда иных нормативных правовых актов, регулирующих договорные отношения водопользования.

Эмпирическую основу исследования составили практика реализации норм права в сфере договорного регулирования водопользования, судебная практика разрешения споров, возникающих при заключении, исполнении и прекращении договоров в сфере водопользования. Также были использованы материалы зарубежной практики договорного регулирования водных отношений.

Научная новизна исследования состоит в выявлении специфических правовых характеристик договора водопользования как смешанного договора, подлежащих учету при формировании правовых основ регулирования данных отношений; обосновании возможности применения новых договорных форм регулирования отношения в сфере водопользования и охраны водных объектов; определении экологических факторов формирования содержания договоров в сфере использования и охраны водных объектов. В диссертации обоснована теоретическая модель договорного регулирования отношений в сфере водопользования и охраны водных объектов, которая предполагает ограничение свободы договора на основе государственного планирования и публичности контроля в сфере использования и охраны водного объекта.

На защиту выносятся следующие положения, сформулированные в результате диссертационного исследования:

1. Установлено, что целью договора водопользования является обеспечение эффективного использования водных объектов как природного ресурса, с учетом экологических ограничений, направленных на обеспечение охраны водных объектов как компонента окружающей среды. Выявление цели договора

водопользования позволило определить классификационную принадлежность договора водопользования.

2. Обоснована классификационная принадлежность договора водопользования к виду публично-правовых договоров, под которыми предложено понимать договоры между субъектами имущественных отношений, основанные на равенстве сторон, направленные на достижение баланса публичных и частных интересов сторон и содержащие не только имущественные, но и публичные обязанности сторон. Признание в качестве цели договора водопользования реализации публичных интересов, состоящих в обеспечении охраны водных объектов, и частных интересов, выраженных в удовлетворении экономических потребностей сторон договора в процессе водопользования, позволяет отнести данный договор к виду публично-правовых договоров.

3. Необходимость охраны водных объектов от загрязнения или деградации в процессе водопользования является объективным фактором, диктующим применение в сфере природоресурсных отношений договорных конструкций инвестиционного типа. Данной цели соответствует модель смешанных договоров, включающих элементы договоров различного типа: коммерческой концессии, позволяющей осуществлять контроль за деятельностью данного субъекта со стороны правообладателя, доверительного управления, предполагающего возложение отдельных функций управления охраной водного объекта, выступающего в данных отношениях в качестве объекта имущественных отношений, на водопользователя, и договора аренды, предполагающего индивидуализацию объекта права водопользования и являющегося основанием возникновения обязательственного права пользования водным объектом. Специфическое сочетание элементов договоров концессии, доверительного управления и аренды присуще договорным конструкциям, используемым в природоресурсном праве, что позволяет признать необходимым выделение природоресурсных договоров в качестве вида договоров смешанного типа. Характерными особенностями таких договоров являются:

- специфическая цель – обеспечение на основе экономических стимулов публичного интереса, состоящего в организации рационального использования и охраны природного объекта;

- юридическое закрепление в структуре договора контрольных полномочий со стороны органа государственной власти;

- применение ответственности доверительного управляющего в форме возмещения убытков учредителю управления.

4. Водный кодекс РФ предусматривает специальные ограничения свободы договора водопользования как на основе прямого указания закона, так и на основе оценочных критериев, таких как совершение сделки с целью противной основам правопорядка и нравственности. Учитывая, что общие положения гражданского законодательства об ограничении свободы договоров не учитывают особенности водопользования как пользования публичным благом, требующим проведения мероприятий со стороны водопользователя по его охране, доказана необходимость установления в водном законодательстве специального условия признания сделки недействительной, такого как нарушение публичных экологических интересов, связанных с обеспечением охраны водных объектов.

5. В целях повышения эффективности механизма договорного регулирования водопользования необходимо закрепить в водном законодательстве требование об утверждении сторонами договора водопользования проекта водохозяйственной деятельности как неотъемлемой части договора водопользования, содержащей требования к применимым технологиям, способам, этапам и срокам выполнения работ, связанных с осуществлением водопользования и охраны водного объекта. Доказана необходимость конкретизации природоохранных обязанностей водопользователя в рамках процедуры утверждения проекта водохозяйственной деятельности, являющегося неотъемлемой частью договора.

6. Закрепленная в Водном кодексе Российской Федерации классификация видов водопользования не позволяет однозначно идентифицировать принадлежность отдельных видов водопользования к видам, реализуемым на основании договора. Установлено, что в силу существования названной правовой

неопределенности на практике стороны с высокой долей субъективности, по своему усмотрению определяют классификационную принадлежность заявленного вида водопользования. Доказана необходимость конкретизации перечня видов водопользования, осуществляемых на основании договора.

7. Обосновано, что сложившаяся в Российской Федерации модель правового регулирования планирования водопользования нельзя считать эффективной. Прежде всего, следует отметить отсутствие правового обеспечения согласованности различных форм планирования, предусмотренных Водным кодексом Российской Федерации.

В связи с этим предлагается применение в сфере водопользования императивной формы планирования водопользования и охраны водных объектов. Комплексные схемы водопользования следует признать правовым основанием установления условий использования и охраны водного объекта при заключении договора водопользования.

8. Водное законодательство ограничивает возможность передачи прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу в случае договора водопользования для забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Это связано с признанием особого социального значения данного вида водопользования. Представляется, что перечень видов водопользования, исключающих передачу прав по договору водопользования, не в полной мере отражает объективно существующие потребности. Доказано, что в целях совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением экологической безопасности в сфере водопользования, необходимо усиление мер государственного регулирования на основе расширения перечня запретов на передачу прав и обязанностей по договору водопользования. В частности, к таким случаям следует отнести такой вид использования водных объектов, как использование без забора (изъятия) водных ресурсов для целей производства электрической энергии, что будет способствовать усилению надзора со стороны государства за безопасностью использования водных объектов.

В работе предложены следующие изменения и дополнения законодательства:

1) дополнить статью 19 Водного кодекса пунктом 5 следующего содержания: «Передача прав по договору водопользования при реорганизации возможна по соглашению сторон. Условия пользования водным объектом при реорганизации юридического лица пересмотру не подлежат». Введение данной нормы позволит исключить переход прав в силу закона в порядке правопреемства без учета профиля деятельности образованного юридического лица;

2) внести изменения в пункт 6 части 1 статьи 1 Водного кодекса, изложив его в следующей редакции: «Водный фонд – совокупность водных объектов в пределах территории Российской Федерации, за исключением прудов и обводненных карьеров, расположенных в границах земельного участка, находящегося в частной собственности»;

3) закрепить в статье 16 Водного кодекса РФ перечень квалификационных требований к претенденту на право водопользования, а также порядок проведения квалификационного отбора заявителей; перечень оснований признания аукциона несостоявшимся, а также сроков и процедуры заключения договора водопользования с победителем аукциона;

4) закрепить в статье 13 Водного кодекса в составе обязательного перечня информации, представляемой для участия в аукционе:

- сроки и объем инвестиций в освоение водного объекта;
- обязанности водопользователя по охране водного объекта;
- условия распределения экологических рисков при осуществлении права водопользования.

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в определении специфической цели договорного регулирования водных отношений, состоящей в обеспечении рационального использования и охраны водных объектов мерами имущественного и организационного характера, выраженными в системе стимулов, обязательств и санкций. Данная цель правового регулирования определяет особенности содержания, порядка заключения, изменения и

прекращения договоров водопользования и административных договоров в сфере охраны водных объектов. Выявление названных характеристик будет способствовать совершенствованию правового регулирования договоров водопользования и формированию договорного регулирования охраны водных объектов в целях правового обеспечения рационального использования водных объектов во взаимосвязи с реализацией перспективных методов привлечения инвестиций в развитие водохозяйственного комплекса России.

Практическая значимость работы состоит во внедрении сформулированных в диссертации теоретических подходов в практику разрешения споров, возникающих при заключении, исполнении и расторжении договоров водопользования; использовании материалов и результатов анализа в лекционных курсах, семинарах и факультативах.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Рекомендации и предложения, сформулированные в диссертации, были одобрены на заседаниях кафедры земельного и экологического права и кафедры гражданского права Российского государственного университета правосудия, а также нашли отражение в опубликованных статьях, докладывались на общероссийских и международных научно-практических конференциях: Международная научно-практическая конференция «Реализация земельного и экологического законодательства: проблемы и решения». Москва РГУП. Апрель 2017; Правовое регулирование рационального природопользования как фактор экономического роста. Международная научно-практическая конференция. МГЮУ. Апрель. 2017; Круглый стол «Вопросы практики применения земельного законодательства». Совет Федерации. 21 апреля 2016 г.; Правовые вопросы стратегического планирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Международная научно-практическая конференция. МГЮУ. Апрель 2016г.; Правовые проблемы реализации принципов права. Международная научно-практическая конференция. Апрель. 2016. РГУП и других конференциях международного и всероссийского уровня.

Отдельные положения диссертационного исследования были представлены на заседаниях «круглых столов», проводимых Советом Федерации РФ, Государственной Думы РФ, Российским государственным университетом правосудия.

Диссертация подготовлена на кафедре земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия, где проведено ее обсуждение и рецензирование.

Структура диссертации определена задачами и логикой исследования договорного регулирования водных отношений как комплексного правового института. Диссертация состоит из 2 глав, включающих 7 параграфов, введения, заключения, приложений и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **Введении** обоснована актуальность темы исследования, описана степень ее разработанности, определены объект, предмет, цели и задачи исследования, представлены теоретическая и эмпирическая базы, описана научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, сформулированы положения, выносимые на защиту.

В **Главе первой «Теоретико-правовые основы договорного регулирования водопользования в Российской Федерации»** раскрываются особенности договорного регулирования водных отношений, определяемые на основе правовой характеристики объекта водных отношений.

В **параграфе первом «Понятие и особенности договорного регулирования водопользования»** изложены правовые проблемы договорного регулирования водных отношений. Исследование правовой природы института договорного регулирования в работе осуществляется с позиций выявления его основного функционального назначения. Рассматривая правовую направленность договора на согласование экономических интересов субъектов водных отношений в качестве существенного правового свойства договора, автор формулирует вывод

о целесообразности применения данного критерия в качестве юридического основания квалификации договора водопользования в качестве гражданско-правового договора.

На данной теоретической позиции основано толкование договорного регулирования водных отношений как основного вида правовых средств согласования юридически значимых экологических и экономических интересов в целях достижения правовых целей субъектов водных правоотношений, обусловленных договором. С этих позиций при объединении в рамках правового института договорного регулирования всех типов договоров проводится классификация видов договорного регулирования в зависимости от соотношения публичных и частных интересов в регулировании данной области отношений. По данному критерию следует выделять договоры двух видов: 1) частноправовые договоры, к которым следует относить договоры, заключаемые между субъектами имущественных отношений, основанных на юридическом равенстве сторон, предусматривающие имущественные обязательства сторон и не содержащие публичных обязанностей сторон, но обеспечивающие только частные интересы сторон; 2) публично-правовые договоры – договоры между субъектами имущественных отношений, основанные на равенстве сторон, направленные на достижение баланса публичных и частных интересов сторон и содержащие не только имущественные, но и публичные обязанности сторон.

Специфика договорного регулирования водных отношений состоит в необходимости согласования интересов субъектов различного правового статуса в структуре имущественных отношений. Фактическое отсутствие юридического равенства сторон правоотношений в сфере водопользования подчеркивается в теории водного права.

Множественность субъектного состава отношений в сфере использования водных объектов, а также многообразие потребностей, для удовлетворения которых осуществляется водопользование, диктует необходимость правового обеспечения баланса публичных и частных интересов в данной сфере отношений. Правовым средством достижения данного баланса выступает договор как

основная форма индивидуального регулирования имущественных отношений в условиях рыночной экономики.

Являясь атрибутом рыночных отношений, договорное регулирование основывается на общих положениях гражданского законодательства, которые применяются в сфере водопользования и охраны водных объектов с учетом особенностей правовой характеристики объектов водных отношений.

В целях выявления специфических оснований ограничения свободы договоров водопользования и определения их места в правовой системе следует рассмотреть основные особенности водных отношений и выявить правовые характеристики водных объектов в системе отношений гражданско-правового характера.

Водные отношения представляют собой совокупность общественных отношений, возникающих по поводу использования водных объектов в качестве природного ресурса и охраны водных объектов от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью человека. В структуре водных отношений выделяют отношения водопользования и охраны водных объектов. Право водопользования в объективном значении рассматривается как совокупность правовых норм, регулирующих отношения по поводу использования водных объектов, которые обладают свойствами публичных и частных благ, в силу чего выступают объектами отношений, регулируемых как природоресурсным законодательством, так и законодательством гражданским.

Учитывая публичные свойства водных объектов в системе объектов договорных отношений, Водный кодекс РФ предусматривает ряд ограничений свободы договора и устанавливает императивные требования к его содержанию и порядку заключения. Водное законодательство исключает свободу договора как в части выбора вида договора (вид договора, являющегося основанием возникновения права водопользования, установлен императивной нормой статьи 11 Водного кодекса РФ).

Применение императивной модели ограничения свободы договора водопользования не исключает реализацию и оценочной модели. Так, отсутствие

нормативных правил выбора сроков пользования, определения норм забора воды, установления перечня обязательных природоохранных мероприятий, которые должны осуществляться водопользователем в рамках договора, предполагает значительную широту административного усмотрения при установлении данных условий. Водное законодательство, предусматривая договорную модель регулирования водных отношений, ориентировано на реализацию основных положений гражданского законодательства, предусматривающих добросовестность сторон договора, юридическое равенство участников имущественных отношений, защиту законных интересов слабой стороны, обеспечения юридически обоснованного баланса интересов сторон договора. В связи с этим в работе подвергаются анализу характеристика общих положений гражданского законодательства о принципах гражданского законодательства и их реализации в сфере договорного регулирования водных отношений.

Во втором параграфе «Правовая характеристика водных объектов как объектов договорных отношений» исследована история становления института прав на водные объекты и выявлены особенности современного этапа развития водного законодательства в части определения правового режима имущественных отношений в сфере водопользования. Данное исследование позволило автору сформулировать вывод о том, что статус водных объектов, находящихся в публичной собственности, в качестве объектов общего пользования определяет включение публичных обязанностей в структуру отношений водопользования, что не исключает признание в качестве основной цели договора водопользования удовлетворение экономических потребностей сторон договора.

Водный объект в системе объектов имущественных отношений обладает особенностями, состоящими в дискреции его правовых свойств. Правовую основу дискреции водного объекта в системе договорных отношений составляет ст. 261 ГК РФ, которая предусматривает специфический имущественный режим водных объектов, расположенных в границах земельного участка и имеющих специфический юридический статус пруда или обводненного карьера. Данные объекты рассматриваются как составной элемент земельного участка, не

обладающий свойствами недвижимого имущества и подчиненный правовому режиму земельного участка. Таким образом, Гражданский кодекс РФ делит водные объекты на две категории – относящиеся к объектам гражданских прав и не являющиеся таковыми. Конструкция ст. 261 ГК РФ позволяет говорить о том, что данные объекты не являются самостоятельным объектом гражданских прав, но относятся к числу элементов земельного участка.

Водные объекты природного происхождения гражданским законодательством не признаются ни самостоятельным видом имущества, ни составной частью земельного участка. Можно говорить о том, что правовой статус таких объектов в системе имущественных отношений, регулируемых гражданским правом, законодательно не определен. При этом Водный кодекс РФ содержит положения о федеральной собственности на все водные объекты, за исключением прудов и обводненных карьеров, для которых режим собственности установлен специальными нормами (п. 1 ст. 8 ВК РФ).

Между тем, принцип системности категории «объект гражданских прав», определяемый смыслом ст. 128 ГК РФ, диктует необходимость определения статуса водных объектов в системе иных объектов гражданских прав для целей выявления общих и специальных правовых критериев индивидуализации водных объектов в системе имущественных отношений.

На основе общей классификации объектов гражданских прав, приведенной выше, необходимо выделить следующие специальные признаки водных объектов в качестве объектов имущественных прав в сфере водопользования:

- уникальность, состоящая в применении специального критерия индивидуализации водного объекта – такого, как береговая линия. Особенность данного критерия состоит в юридической возможности изменения его правовых характеристик без изменения имущественного режима водного объекта;
- многообразие функционального назначения объекта при выделении приоритетного показателя качества;
- наличие природных свойств данного объекта (по данному признаку водный объект отличается от иных видов имущества).

В Главе второй «Договор водопользования как основание возникновения права водопользования» раскрываются особенности правового регулирования заключения, исполнения и прекращения договора водопользования.

В параграфе первом «Понятие и особенности договора водопользования» отмечается, что расширение сферы гражданско-правового регулирования водных отношений, обусловленное современными условиями рыночной экономики, связано с возникновением большого числа коллизий и пробелов в правовом регулировании договорных отношений в сфере водопользования. Исследование договорных основ водопользования предполагает выяснение отраслевой принадлежности договора водопользования, содержания и оснований возникновения обязательственных прав на водные объекты.

Правовое определение содержания и пределов осуществления прав в сфере водопользования неразрывно связано с рассмотрением вопроса о правовой природе договора водопользования, который подлежит изучению с позиций соотношения признаков данного вида договоров с договорами гражданско-правового типа и публичными договорами, установления пределов гражданско-правового регулирования отношений в сфере водопользования.

Особенности согласования существенных условий договора водопользования проявляются в применении специальных правил индивидуализации объекта водопользования и конкретизации целей водопользования.

Законодательство предусматривает два способа индивидуализации объекта водопользования в структуре договорных отношений – определение береговой линии и установление границ акватории водного объекта. При этом в законодательстве отсутствуют юридические критерии, обосновывающие применение того или иного метода индивидуализации. В связи с этим в работе проводится исследование объективных предпосылок дифференциации способов индивидуализации объекта водопользования с позиций обеспечения рационального использования водных ресурсов.

Термин «акватория» определяется как «водное пространство в пределах естественных, искусственных или условных границ» (ст. 1 ВК РФ). Из данного

определения следует, что акватория является составной частью водного объекта. Примерами акватории являются водопокрытые территории порта, бухты, мирового океана. В некоторых случаях термином «акватория» определяется участок водной поверхности (моря, озера, реки), примыкающий к территории судостроительного производственного объекта (судостроительного, судоремонтного завода и т.д.). В пределах данной территории размещаются объекты производственного назначения, эксплуатация которых связана с водопользованием. В связи с этим выделяют естественные акватории (моря, водохранилища) и искусственные акватории (акватории порта, производственного объекта). Исследование правовых особенностей акватории как объекта водных отношений позволило автору прийти к выводу о необходимости применения такого способа индивидуализации объекта водных отношений, как описание границ акватории водного объекта, применительно к таким видам водопользования, которые связаны с созданием объектов инфраструктуры водопользования (возведение причалов, портов и т.д.). В остальных случаях индивидуализация объекта водных отношений должна осуществляться на основании описания границ участка береговой линии.

В рамках договора подлежит конкретизации целевой режим использования водного объекта. Установление цели использования водного объекта осуществляется в рамках ограничений, определяемых действием отраслевых приоритетов, устанавливающих преимущества в осуществлении отдельных видов водопользования и особой охраны водных объектов. Приоритетной целью использования является использование водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Водное законодательство основано на применении принципа многоцелевого использования водного объекта, предполагающего согласование различных видов пользования водным объектом на основе применения нормативно установленных приоритетных показателей качества водных объектов. Условия и порядок согласования различных видов водопользования осуществляется на основе комплексных схем использования и охраны водных объектов.

Учитывая повышенную социальную значимость водных ресурсов, потребность в сохранении водных объектов для настоящего и будущих поколений, обосновывается необходимость сохранения и развития такой формы планирования, как императивное планирование водопользования. Пространственное (акваториальное) планирование имеет важное значение. Планирование акватории водных объектов может служить основой для формирования и государственного учета частей акватории как объектов договорного регулирования водопользования. Данное планирование позволит решить вопрос согласования действий органов исполнительной власти при формировании единого перечня объектов договорных отношений в сфере водопользования, сведения о которых следует включать в состав сведений государственного водного реестра и использовать при разработке комплексных схем использования и охраны водных объектов.

В работе сделан вывод о том, что принцип планирования рационального использования водных объектов должен получить нормативное закрепление. Кроме того, в изменении нуждается существующая модель планирования. Формирование модели комплексного неистощительного использования водных ресурсов на территории Российской Федерации требует совершенствование правовых основ планирования водопользования на основе установления единой системы планирования, включающей все звенья данного механизма – от утверждения отраслевых нормативов до установления индивидуальных нормативов водопотребления и водоотведения. Отраслевые нормативы должны иметь императивный характер и отражать предельные показатели использования водных ресурсов в пределах водохозяйственного района. Фактические показатели использования водных объектов должны являться основанием для пересмотра нормативов в течение отчетного периода.

Актуальный для сферы водопользования вопрос о предотвращении злоупотребления свободой договора при заключении договора водопользования требует создания достаточных предпосылок равенства переговорных возможностей сторон. Важное значение приобретает стандартизация условий

договора, получившая широкое распространение в зарубежной практике договорного регулирования отношений субъектов, которые находятся в неравном с точки зрения гражданско-правового статуса положении.

В параграфе втором «Порядок заключения договора водопользования» подчеркивается, что публично-правовой характер договора водопользования предполагает применение императивного метода регулирования порядка заключения данного договора в целях обеспечения юридического равенства возможности приобретения права водопользования юридическим и физическими лицами. Правовое обеспечение равенства участников гражданского оборота относится к предмету гражданского законодательства, что следует из ст. 1 Гражданского кодекса РФ, содержащей указание на принцип равенства как основной принцип регулирования имущественных отношений, являющихся предметом гражданского законодательства. На основе анализа действующего федерального законодательства и законодательства субъектов РФ можно сделать вывод о том, что организация и проведение аукционов на право водопользования на федеральном уровне регулируются преимущественно подзаконными актами (постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, а также инструкциями федерального органа управления государственным фондом недр). Водный кодекс РФ в основном содержит общие положения о предоставлении водных объектов в пользование, не приводя исчерпывающего перечня оснований предоставления водных объектов в пользование без проведения аукциона.

В законодательстве (и на федеральном, и на региональном уровнях) отсутствует четкое разграничение компетенции органов исполнительной и законодательной власти, а также федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ по вопросам регулирования проведения аукционов. Не закреплены также полномочия иных организаций, участвующих в проведении аукционов на право водопользования.

Данные особенности договорного регулирования водопользования позволяют прийти к выводу о необходимости внесения соответствующих изменений в Водный кодекс РФ, которые закрепляли бы исчерпывающий перечень случаев

предоставления водных объектов в пользование без проведения аукционов; правовой статус специализированных организаций, выполняющих функции оператора аукционов на право водопользования; правовой статус экспертных аукционных комиссий и юридическую силу принимаемых ими решений; квалификационные требования к претенденту на право водопользования, а также полномочия экспертных аукционных комиссий по квалификационному отбору претендентов и проведению предварительной проверки фактических данных о потенциальном водопользователе; исчерпывающий перечень случаев признания аукциона несостоявшимся, а также случаи отказа в утверждении или признания недействительными решений экспертных комиссий.

Для целей обеспечения единообразного применения норм предлагается внести дополнения в Водный кодекс РФ, детально регламентирующие порядок проведения аукционов на право водопользования. Институт торгов имеет важнейшее значение в регулировании оборота прав на природные ресурсы в условиях рыночной экономики. Однако в сфере водопользования этот механизм недостаточно используется в силу отсутствия должного правового регулирования.

Правовая основа торгов в сфере водопользования имеет разрозненный характер. В Водном кодексе этому институту посвящена одна статья. Между тем, проведение торгов на право заключения договора водопользования имеет существенную специфику, что предполагает конкретизацию в водном законодательстве общих положений о торгах. В сфере водопользования следует признать также необоснованным регулирование данной процедуры подзаконным актом в отсутствие достаточного регулирования данных отношений федеральными законами, как это сделано, в частности, в земельном законодательстве.

Параграф третий «Правовые требования к содержанию договора водопользования» посвящен исследованию особенностей содержания договора водопользования с позиций выявления критериев соотношения диспозитивных и императивных начал регулирования данных отношений. Автор отмечает существующее в законодательстве противоречие в применении диспозитивных

начал для регулирования публичных обязанностей водопользователя в части осуществления природоохранных мероприятий, обусловленных характером деятельности водопользователя. Законодательно не предусмотрены общие обязанности водопользователя в части обеспечения охраны водных объектов. Можно говорить о том, что закрепление данных условий в договоре основано исключительно на свободном усмотрении сторон. Данный подход автор считает недопустимым, учитывая публичный характер охраняемых благ, что предполагает равенство всех участников правоотношений в сфере водопользования в части обеспечения сохранения данных объектов. Возложение обязанности по охране водных объектов на отдельных водопользователей в отсутствие нормативно установленных правил обоснования данных условий неизбежно приведет к возникновению правовых споров.

Структурный анализ отношений водопользования свидетельствует об обоснованности признания комплексной природы отношений в сфере оборота природных ресурсов, что предполагает применение гражданско-правовых средств защиты имущественных интересов участников правоотношений в сфере водопользования в качестве правового средства обеспечения реализации интересов публичных.

В системе отношений природопользования применение таких правовых средств, как приобретение и оборот природных ресурсов, восстановление имущественной сферы субъектов гражданско-правовых отношений, индивидуализация водного объекта в сфере имущественных отношений, выполняет функцию обеспечения в том числе и публичных экологических интересов. В этом состоит основная отличительная особенность гражданско-правовых средств, применяемых в сфере природопользования.

В работе отмечается наличие значительного числа неопределенностей в правовом регулировании содержания договора водопользования. Содержащийся в Водном кодексе РФ перечень видов водопользования является неточным и не позволяет однозначно отнести тот или иной вид пользования водным объектом к разряду объектов договорного или административного регулирования.

Обоснование разделения данных объектов требует выявления целей названной дифференциации методов регулирования. Нет в законодательстве достаточной определенности и в характеристике правового содержания категории «условия использования водного объекта».

На основании проведенного анализа автор приходит к выводу о преобладании диспозитивности в определении условий договора, что противоречит правовой природе договора данного вида, характеризующейся юридически признанным преимуществом защиты публичных интересов, связанных с обеспечением рационального использования водных ресурсов. В целях устранения названного противоречия необходима конкретизация правовых оснований квалификации видов водопользования и условий использования водных объектов.

В параграфе четвертом «Исполнение и расторжение договора водопользования» отмечается, что направленность воли сторон приобретает самостоятельное юридическое значение при выявлении оснований расторжения договора и применения ответственности в связи с нарушением договора. С 1 июня 2015 г. вступили в силу нормы ГК РФ о заверениях (ст. 431.2) и об обязательствах возмещения потерь, связанных с наступлением обстоятельств, предусмотренных договором (ст. 406.1). Введение данных норм обусловлено распространенностью ситуаций, когда неисполнение договора не связано с нарушением обязательства и вызвано обстоятельствами объективного характера. Таким образом, стороны приобретают возможность преодоления ограничений, предусмотренных ст. 401 ГК РФ, в соответствии с которой ответственность контрагента по договору в сфере предпринимательской деятельности наступает, в том числе за правомерные действия, за исключением случаев, когда обстоятельства, повлекшие нарушение обязательства, квалифицируемых как непреодолимая сила.

Действие данных норм направлено на разграничение оснований ответственности за нарушения обязательства и мер защиты интересов контрагентов. С этой целью стороны вправе оговорить обстоятельства, информирование о которых не предписано законом. Применительно к договорам

водопользования, к заверениям могут быть отнесены условия о применимых технологиях, обеспечивающих предотвращение вреда окружающей среде при использовании водного объекта.

Основания расторжения договора водопользования определены Водным кодексом РФ и гражданским законодательством. Водный кодекс РФ в части регулирования прекращения права водопользования применяет метод диспозитивности, закрепляя право сторон договора самостоятельно определять основания прекращения договора водопользования (п. 5 ч. 2 ст. 13 Водного кодекса РФ).

Гражданский кодекс предусматривает возможность предоставления договором права на отказ от исполнения обязательства или одностороннее изменение его условий для лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность, по отношению к лицу, не осуществляющему предпринимательскую деятельность, в специально установленных законом или иными правовыми актами случаях (абзац второй пункта 2 статьи ст. 310 ГК РФ). Для отношений водопользования данное положение следует рассматривать в качестве общего положения, нуждающегося в конкретизации нормами водного права. К числу таких оснований, как представляется, следует относить изменение условий водопользования в силу изменения состояния водного объекта под влиянием факторов природного и техногенного характера, в том числе пересыхание и чрезмерное загрязнение водного объекта, препятствующее его использованию в соответствии с целями, предусмотренными договором.

Дополнительный характер имеют положения гражданского законодательства, регулирующие отношения аренды. Согласно статье 615 ГК РФ, если арендатор пользуется имуществом не в соответствии с условиями договора аренды или назначением имущества, арендодатель имеет право потребовать расторжения договора и возмещения убытков, что соответствует положениям статьи 10 ВК РФ, устанавливающей одним из оснований принудительного прекращения права пользования водным объектом по решению суда нецелевое использование водного объекта.

В административном порядке право водопользования может быть принудительно прекращено при необходимости использования водного объекта для обеспечения государственных или муниципальных нужд (п. 4 ст. 10 Водного кодекса РФ). При этом в законодательстве отсутствует перечень государственных или муниципальных нужд. Отсутствует правовая определенность в вопросе о возможности установления данного перечня договором водопользования.

Взаимосвязанный анализ положений п. 3 и 4 ст. 10 Водного кодекса, предусматривающей исчерпывающий перечень оснований принудительного прекращения права водопользования, и ст. 13 Водного кодекса, согласно которой основания прекращения права водопользования определяются условиями договора, позволяет прийти к выводу о взаимоисключающем характере данных положений. Сторона договора водопользования в силу названного положения ст. 13 Водного кодекса находится в ущемленном положении в сравнении со статусом водопользователя, осуществляющего водопользование на основании административного акта. Данное положение, как представляется, противоречит экономическому назначению института договорного регулирования водопользования и нуждается в корректировке. Учитывая специфику субъектного состава данных отношений, а именно наличие определенных признаков юридического неравенства сторон, следует признать необходимым распространение положений ст. 10 Водного кодекса на отношения водопользования, возникающие на основании договора водопользования.

В детализации нуждается содержание принципа существенности нарушения договора как основания досрочного расторжения. Действующие положения законодательства позволяют выявить только один критерий существенности – невозможность использования имущества. В осмыслении нуждается такой критерий, как удорожание использования. На этот счет ни водное, ни гражданское законодательство не дает ответа. Представляется, что, учитывая экономический характер данных отношений и руководствуясь задачей обеспечения инвестиционной привлекательности данной деятельности, необходимо выделить в качестве критерия существенности нарушения

существенное изменение расходов на содержание имущества. В целях правового обеспечения устойчивости прав государства в данной сфере данной норме должны корреспондировать положения, регламентирующие порядок определения обязанностей водопользователя по охране водного объекта, включая оценку затрат на выполнение данных мероприятий при заключении договора.

В параграфе пятом «Реализация бассейнового подхода в сфере договорного регулирования водопользования» сформулированы выводы о необходимости выделения самостоятельного вида договоров в сфере охраны водных объектов. Важнейшим звеном в системе мер повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти в сфере охраны водных объектов является институт административных договоров. Возможность заключения договора в целях регулирования компетенции государственных органов предусмотрена частями 2 и 3 ст. 78 Конституции РФ.

Положения Конституции получили развитие и конкретизацию в ряде законодательных актов, предусматривающих порядок распределения компетенции государственных органов. Положения о договорном регулировании содержатся в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти» (ст. 26.7 Закона).

Названные конституционные положения составляют основу формирования эффективной системы государственного управления в сфере использования и охраны водных объектов, направленной на достижение обоснованного баланса публичных и частных интересов в сфере использования и охраны водных объектов.

Рассматривая административный договор в качестве правового средства достижения баланса публичных и частных интересов, основываясь на обобщении доктринальных позиций, необходимо выделить основные особенности данного вида договоров в сфере охраны водных объектов, которому присущи свойства:

1) конкретизации компетенции исполнительных органов государственной власти, закрепленной в актах высшей юридической силы (законах и подзаконных нормативных актах), применительно к конкретным природным условиям и экологической ситуации региона, что способствует обеспечению гибкости государственного управления и адаптации управленческих процессов к конкретным условиям;

2) целевой направленности договорного регулирования на решение конкретных задач государственного управления (в частности, решение задачи охраны водных объектов от загрязнения сточными водами требует специальной регламентации полномочий и ответственности органов исполнительной власти в части реализации программы реконструкции очистных сооружений);

3) дифференциации компетенции органов власти в соответствии с особенностями объекта управления (например, статус водного объекта в качестве объекта рекреационного назначения определяет условия распределения компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в части распределения компетенции в сфере охраны водного объекта);

4) планового обеспечения достижения целевых показателей государственных программ в сфере охраны водных объектов (договор заключается в целях реализации плановых актов, имеющих нормативный характер, например целевые программы и иные виды актов);

5) координации ресурсного обеспечения выполнения государственных программ охраны водных объектов (административный договор определяет условия распределения бюджетных средств согласно распределению компетенции в рамках соответствующего договора).

На основании изложенной характеристики юридических свойств административных договоров в сфере охраны водных объектов можно сделать вывод о том, что его управленческая сущность заключается в правовом обеспечении реализации функций целевого регулирования, территориальной и

отраслевой координации деятельности органов исполнительной власти в сфере охраны водных объектов.

В параграфе также содержится вывод о том, что одной из проблем реализации бассейнового принципа является отсутствие необходимого правового регулирования организационных основ осуществления деятельности бассейновых советов, неопределенность их правового статуса и принципов информационного взаимодействия с деятельностью государственных органов исполнительной власти. Компетенция бассейновых органов в системе государственного управления водным фондом на законодательном уровне не регламентирована. Однако данные органы в системе Федерального агентства водных ресурсов создаются в целях регулирования использования и охраны водных объектов в границах крупных речных бассейнов. Таким образом, отсутствует нормативная правовая регламентация общих правовых основ деятельности бассейновых водных управлений в составе федерального органа исполнительной власти, что противоречит принципу единообразия применений норм права.

На практике не всегда рекомендации бассейновых советов учитываются на стадии принятия решений экологических решений государственных органов, осуществляющих функции управления водным фондом. Рекомендательный характер заключений бассейновых советов, как представляется, является препятствием реализации целостного подхода в организации охраны водных объектов как единой экологической системы. Отсутствие комплексной оценки воздействий на водный объект при осуществлении хозяйственной и иной деятельности приводит на практике к необратимым изменениям экосистемы водного объекта.

Отсутствие целостного подхода к определению структуры бассейнового округа как основной территориальной единицы в системе управления водным фондом привело к нарушению организационного единства системы управления охраной водных объектов.

Множественный характер факторов воздействия на водные объекты диктует необходимость отражения данных особенностей объекта в договорном механизме

управления водным фондом. Объективной предпосылкой формирования компетенции государственных органов, осуществляющих управление на бассейновом уровне, является признание целостности бассейнового округа, включающего не только водные объекты, но также все водохозяйственные сооружения, оказывающие воздействие на экосистему водного бассейна. Такой подход позволит обеспечить эффективный мониторинг состояния речного бассейна, его охрану водных объектов и предотвращение негативного воздействия вод. Вопросы распределения компетенции необходимо решать с позиций целостной охраны водных бассейнов, включая малые реки, стоки и источники питания водного объекта.

В Заключении обобщены основные выводы по проведенному исследованию, сформулированы перспективы дальнейшей разработки темы.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях:

Абрамов В.В. Правовая характеристика водного объекта в структуре договорных отношений// Аграрное и земельное право. 2017. №2 (146). С.83-88.

Абрамов В.В. Значение и особенности договорного регулирования водных отношений// Аграрное и земельное право. №3 (147). С.87-91.

Абрамов В.В., Власенко В.Н. Правовые проблемы реализации принципа бассейнового управления водным фондом Российской Федерации// Евразийский юридический журнал. 2016. №11 (102). С.168-172.

Абрамов В.В. Порядок заключения договора водопользования: вопросы правоприменения// Аграрное и земельное право. 2018. №2 (158). С. 57-62.

Абрамов В.В. Особенности правового регулирования договора водопользования// Теория и практика общественного развития. 2018. №7 (125). С.88-90.