



INSTITUTE OF LEGISLATION AND COMPARATIVE LAW
UNDER THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

D.O. Sivakov

TENDENCIES
OF LEGAL
REGULATION
OF WATERSECTORAL
ACTIVITIES

MONOGRAPH

Moscow
Jurisprudence
2012

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Д.О. Сиваков

ТЕНДЕНЦИИ
ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ
ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

МОНОГРАФИЯ

Москва
Юриспруденция
2012

УДК 349.4
ББК 67.407
С34

Издание одобрено Ученым советом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

Рецензенты:

Ю.Е. Винокуров – доктор юридических наук

Н.В. Кичигин – кандидат юридических наук

Сиваков Д.О.

С34 Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: монография. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Издательский дом «Юриспруденция», 2012. – 352 с.

ISBN 978-5-9516-0595-5

В монографии на основе обширных научных и практических материалов рассматриваются проблемы правового регулирования водохозяйственной деятельности, до настоящего времени недостаточно изученные. Для исследования характерно применение метода исторической ретроспективы и сопоставление российского и зарубежного опыта правового регулирования, применяется также метод моделирования.

В работе выявляются тенденции и перспективы правового регулирования водохозяйственной деятельности, дефекты и противоречия водного и иного природоохозяйственного законодательства, упущения в правоприменительной практике, предлагаются варианты их устранения.

Последовательно раскрываются непростые вопросы правового режима использования и охраны водных объектов, сопряженных с ними земель, гидротехнических сооружений. Особое внимание уделяется организационно-правовым задачам поддержания и использования рукотворных водных объектов.

Правовое исследование проводится автором в контексте вызовов современности и задач качественного рывка в развитии водного хозяйства, обеспечения населения чистой водой.

In the monograph issues of legal regulation of watersectoral activities, that weren't yet studied enough, are examined. This research features application of historical retrospective method and comparison of Russian and foreign experience of legal regulation, as well as modeling method is applied.

In the monograph defects and contradictions of water and other natural resource legislation are revealed, as well as failures in practice of legal application; variants of overcoming those failures.

Difficult issues of legal regime of water objects, hydraulic facilities and conjugated lands are revealed sequentially. Special attention is paid to organizational and legal issues of support and usage of artificial water objects.

Legal research is performed by the author in context of challenge of modern times and objectives of qualitative breakthrough in development of water sector and provision of population with clear water.

ISBN 978-5-9516-0595-5



9 785951 605955 >

ISBN 978-5-9516-0595-5

УДК 349.4
ББК 67.404

© Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации, 2012

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	7
---------------------------	---

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. Понятия водного хозяйства, водохозяйственной деятельности и их отражение в праве	14
§ 2. Стадии и результаты водохозяйственной деятельности (правовой аспект)	27
§ 3. Рациональное водопользование как основное содержание водохозяйственной деятельности	40
§ 4. Система правовой охраны вод при водохозяйственной деятельности	53

ГЛАВА 2. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

§ 1. Водный объект как правовое понятие.	64
§ 2. Классификация водных объектов и ее правовые последствия для водохозяйственной деятельности	80
§ 3. Водохозяйственная деятельность на особых видах водных объектов	96
§ 4. Правовой режим морских вод России и возможности водохозяйственной деятельности	114

ГЛАВА 3. МНОГООБРАЗИЕ СУБЪЕКТОВ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. Федеральные органы власти и водохозяйственная деятельность.	122
§ 2. Правовые вопросы уточнения полномочий и согласования деятельности федеральных органов власти в области водного хозяйства.	129
§ 3. Разграничение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в области водного хозяйства.	137
§ 4. Субъекты управления водным хозяйством в зарубежных государствах	143
§ 5. Специализированные и неспециализированные водохозяйственные организации: правовые вопросы	149
§ 6. Самоорганизация водопользователей в России и за рубежом	158

ГЛАВА 4. ПРАВА НА ВОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ И ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. Право собственности на водные объекты: общие теоретические вопросы.	167
---	-----

§ 2. Особенности государственной формы собственности на водный фонд	174
§ 3. Разграничение водного фонда между публичными субъектами по действующему законодательству и возможности его совершенствования	181
§ 4. Права пользования водными объектами: основания возникновения, изменения и прекращения.	191
§ 5. Частная собственность на малые водоемы	203

ГЛАВА 5. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

§ 1. Категория земель водного фонда	210
§ 2. Береговая полоса и дно водных объектов общего пользования	216
§ 3. Прибрежные защитные полосы и водоохранные зоны	230

ГЛАВА 6. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННЫХ СООРУЖЕНИЙ: ДЕФЕКТЫ И ИХ УСТРАНЕНИЕ

§ 1. Характеристика правового режима гидротехнических сооружений	246
§ 2. Особенности правового режима очистных и мелиоративных сооружений	261
§ 3. Правовые вопросы водохозяйственного строительства в целях предотвращения негативного воздействия вод	271

ГЛАВА 7. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ВОДОХРАНИЛИЩАХ

§ 1. Особенности правоотношений при создании и эксплуатации водохранилищ	277
§ 2. Трудности правового регулирования проектирования водохранилищ, обеспечения ими противопаводковой функции	288
§ 3. Интегрированное управление водохранилищами: Россия и зарубежный опыт	297

ГЛАВА 8. ПЛАТЕЖИ И ВОЗМЕЩЕНИЕ УБЫТКОВ ПРИ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. Налог или хозяйственный платеж.	305
§ 2. «Водная составляющая» в плате за негативное воздействие на окружающую среду	313
§ 3. Возмещение убытков при водохозяйственной деятельности: нерешенные вопросы	319

ЗАКЛЮЧЕНИЕ	329
Литература	338

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION.	7
----------------------	----------

CHAPTER 1. CONCEPT AND LEGAL BASIS OF WATERSECTORAL ACTIVITIES

§ 1. Concept of water sector, watersectoral activities and their reflection in law	14
§ 2. Stages and results of watersectoral activities (legal aspect)	27
§ 3. Rational water usage as the main content of watersectoral activities	40
§ 4. System of legal protection of waters in watersectoral activities.	53

CHAPTER 2. LEGAL REGIME OF WATER OBJECTS

§ 1. Water object as a legal conception	64
§ 2. Classification of water objects and its legal consequences for watersectoral activities.	80
§ 3. Watersectoral activities on special water objects	96
§ 4. Legal regime of sea water of Russia and possibility of watersectoral activities	114

CHAPTER 3. VARIETY OF SUBJECTS OF WATERSECTORAL ACTIVITIES

§ 1. Federal bodies of state power and watersectoral activities	122
§ 2. Legal issues of definition of powers and harmonization of activities of federal bodies of state power in the sphere of watersectoral activities	129
§ 3. Separation of powers between federation, subjects of federation and municipal foundations in the watersectoral sphere	137
§ 4. Subjects of water relationships in foreign states	143
§ 5. Specialized and non-specialized watersectoral organizations: legal issues	149
§ 6. Self-organization of water users in Russia and abroad	158

CHAPTER 4. RIGHTS CONCERNING WATER OBJECTS AND ISSUES OF REGULATION OF WATERSECTORAL ACTIVITIES

§ 1. Ownership of water objects: theoretical aspect	167
§ 2. Features of state ownership in relation to water fund	174
§ 3. Separation of water fund between public subjects according to modern legislation and its improvement.	181
§ 4. Right of use of state water objects: grounds of origin, alteration and cessation.	191
§ 5. Private property rights on small reservoirs.	203

CHAPTER 5. LEGAL REGIME OF LANDS, ENSURING WATERSECTORAL ACTIVITIES

§ 1. Category of lands of water fund	210
--------------------------------------	-----

§ 2. Coast line and bottom of water objects of public usage	216
§ 3. Coastal protection lines and zones of water protection	230

**CHAPTER 6. LEGAL REGIME OF HYDROTECHNICAL FACILITIES:
ITS DEFECTS AND THEIR LIQUIDATION**

§ 1. Characteristic of legal regime of hydrotechnical facilities	246
§ 2. Features of legal regime of treatment and reclamation facilities	261
§ 3. Legal issues of watersectoral construction for purposes of prevention of negative impact of water	271

**CHAPTER 7. LEGAL REGULATION
OF WATERSECTORAL ACTIVITIES IN RESERVOIRS**

§ 1. Features of legal relationships concerning construction and usage of reservoirs	277
§ 2. Difficulties of legal regulation of projection of reservoirs and ensuring anti-freshet functions.	288
§ 3. Integrated management of reservoirs: Russia and foreign experience.	297

**CHAPTER 8. PAY FEES AND COMPENSATIONS
IN WATERSECTORAL ACTIVITIES**

§ 1. Tax or economical fee	305
§ 2. “Water component” of payment for negative impact upon environment	313
§ 3. Compensatable losses in watersectoral activities	319

CONCLUSION.	329
Literature	338

ВВЕДЕНИЕ

В данной монографии с позиций правовой науки рассматриваются проблемы водохозяйственной деятельности. В этих целях автором используются сведения экологии, географии, гидрологии и экономики о водных объектах и ресурсах. Это помогает выработать продуманный и гибкий подход к правовому регулированию непростых общественных отношений в названной области.

Водохозяйственная деятельность является неизбежной частью жизни общества, ибо она обеспечивает человечество самым незаменимым ресурсом. Соответственно, и водное хозяйство есть неотъемлемая часть экономики. Еще издревле, со времен шумеров, человек создавал каналы и водохранилища, оросительные устройства. Наши предки обеспечивали водой сельское хозяйство и промышленность, приводили в движение транспорт, все более и более наращивая систему водного хозяйства.

Прорывы в области водохозяйственной деятельности становились сдвигами для всего общества. Ведь недаром некоторые ученые выдвигают *«ирригационную теорию»* возникновения государства (немецкий ученый К. Витфогель). Однако как раз истощение водных запасов, снижение их качества было бедой для человечества и причиной гибели многих обществ.

Именно поэтому в современном потребительском (индустриальном и затем постиндустриальном) обществе, до сих пор безудержно эксплуатирующем природный потенциал, возникает задача обеспечить неистощимое водопользование и водопотребление.

Вторая половина XX и начало XXI века были временем мощного демографического подъема, небывалого научно-технического прогресса. В результате антропогенная нагрузка на водные ресурсы по всему земному шару чрезвычайно возросла,

забор и сброс вод в различных отраслях экономики многократно вырос, вследствие чего в ряде регионов планеты возник дефицит водных ресурсов. При этом научно-технические достижения не получили необходимого внедрения и применения в экономике водного хозяйства. На природоохранных («зеленых») инновациях и других экологически ориентированных нововведениях собственники предприятий предпочитали экономить ради получения большей прибыли.

При этом водное хозяйство развивалось семимильными шагами, а воздействие человека на водный цикл путем гидротехнического строительства (плотины, водохранилища, каналы) достигло глобального масштаба за последние полвека. Каждый год в мире создавалось в среднем по две плотины в день, что давало большую экономическую выгоду. По сравнению с 1970 г. водообеспеченность в мире на душу населения в 2002 г. стала меньше в полтора раза.

Однако вне зависимости от модели экономики (рыночная, плановая, смешанная) долгосрочного прогнозирования в водной сфере с учетом воспроизводства водных ресурсов как раз не производилось. В этом смысле развитие водохозяйственного комплекса даже в условиях плановой экономики было стихийным и сопряженным с большими экологическими издержками и ущербами, давшими отдаленные отрицательные последствия.

К числу таких издержек относятся истощение, загрязнение и засорение различных видов водных объектов, снижение возможностей к самоочищению и деградация речных, озерных и иных водных экосистем. Однако глобальный водный кризис выражается не только в деградации водной среды, но и в неспособности государства и общества ее остановить или обратить вспять.

По прогнозам, к середине XXI века, водообеспеченность снизится еще в полтора раза. При этом только в трех странах (Бразилии, Канаде и России) останется невовлеченный в хозяйственный оборот экономически доступный водный ресурс.

В условиях глобального водного кризиса Россия имеет определенные преимущества, но они могут быть сведены на нет, если водопользование будет по-прежнему неэффективным, а вред, причиняемый водному фонду, столь большим. В настоящее время 35% проб воды в источниках водоснабжения не соответствует стандартам качества. В первые же годы XXI в. ежегод-

ный ущерб от загрязнения водных объектов составляет около 70 млрд рублей, а последующая российская динамика еще более удручает¹.

Вне всякого сомнения, перед странами БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканская Республика), так же как и перед всем мировым сообществом, все более настоятельно поставлена задача перейти от экстенсивной к интенсивной модели развития водного хозяйства. Экстенсивная модель развития заключается в увеличении объема вовлекаемых в хозяйство водных ресурсов посредством перераспределения стока, орошения, осушения, соединения разных речных систем. Даже в странах БРИКС этот путь истощает свои возможности. В свою очередь, интенсивная модель развития водного хозяйства означает уменьшение потребностей в воде в расчете на душу населения в силу водосбережения и восстановления качества воды в источниках. В рамках этой модели нужны технологии замкнутого цикла, повторное использование вод, капельное орошение и т.д.

Переход от экстенсивного к интенсивному пути развития водного хозяйства во многом зависит от направленности и степени продуманности ведения водного хозяйства страны. Только повысив качество водопользования и введя безотходные технологии, можно спасти человечество от экологической катастрофы. Лишь при ответственных экономических и технологических решениях водными ресурсами будут обеспечены как ныне живущие, так и будущие поколения. Хотя Россия богата водными ресурсами, применительно к нашей стране приходится говорить о водном кризисе.

В связи с накопившимися экологическими проблемами перед международным сообществом, включая Россию, стоит задача сохранить чистоту водных объектов и обеспечить их полноводность, которая является более чем актуальной, ибо недостаточное внимание к водным ресурсам в прошлые годы привело в ряде регионов к резкому ухудшению состояния как водной среды, так и соответствующих сегментов водного хозяйства. Некоторые специалисты говорят о кризисе водного хозяйства страны.

¹ См.: Данилов-Данильян В.И. Водные ресурсы мира и перспективы водохозяйственного комплекса России / Центр экологической политики России. М.: Институт устойчивого развития, 2009. С. 3–5, 33–39.

Развитие экономики страны немыслимо без «здорового состояния» водных ресурсов и водного хозяйства. Такого состояния трудно или даже невозможно добиться без соответствующего правового обеспечения. Отсюда – правовая значимость и актуальность темы настоящего исследования.

В XIX в. ряд исследований, принадлежащих перу отечественных ученых, посвящалось отдельным сторонам водного хозяйства и его «правовой нормировке». Это касалось ирригации на южных окраинах (Крым, Закавказье, Туркестан), осушения земель в центральных губерниях и в Белоруссии, развития гидроэнергетики, устройства водных путей сообщения и др. В начале XX в. стараниями видного юриста Д.С. Флексора в России начало складываться представление о *водных отношениях* и о *водном праве*¹. В советский период серьезные исследования в области водных правоотношений проводили Л.И. Дембо и В.И. Корецкий². В конце XX в. возрождению этой идеи немало способствовал известный юрист-эколог, член-корреспондент РАН О.С. Колбасов³. Большое внимание этой проблематике уделяют С.А. Боголюбов⁴ и Г.А. Волков, О.Л. Дубовик⁵, а также Л.А. Тимофеев⁶, Т.Г. Калиниченко⁷, Л.Б. Шейнин⁸.

На различных этапах развития отечественного водного законодательства основным собственником водного фонда остается государство. Однако данный «публичный субъект», каким является государство, не нацелен на коммерческое использо-

¹ См.: Флексор Д.С. Действующее законодательство по водному праву. Систематический сборник указаний об орошении, обводнении, осушении, судоходстве, сплаве, пользовании водою для промышленных целей, рыболовстве, минеральных источниках и пр. с разъяснениями Гражданского кассационного департамента Правительствующего Сената. СПб., 1912.

² См.: Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948; Корецкий В.И. Вопросы кодификации советского водного законодательства. Сталинобад, 1961.

³ См.: Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972; Водное законодательство в СССР. М., 1972.

⁴ См.: Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / отв. ред. С.А. Боголюбов. М.: Юстицинформ, 1997; Боголюбов С.А., Волков С.А., Сиваков Д.О. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. С.А. Боголюбов. М., 2007.

⁵ См.: Практический комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / под ред. О.Л. Дубовик. М., 2007.

⁶ См.: Тимофеев Л.А. Правовые основы предупреждения и ликвидации последствий вредного воздействия вод. Саратов, 2004; Водное право: учебно-практическое пособие / Саратовская государственная академия права. Саратов, 2006.

⁷ См.: Калиниченко Т.Г. Формирование и развитие водного права России (публичные и частно-правовые аспекты). М., 2010.

⁸ См.: Шейнин Л.Б. Правовой режим государственных ирригационных систем. М., 1978.

вание принадлежащих ему вод. В этом состоит его принципиальное отличие от «обычных» собственников – участников хозяйственного оборота. Неудивительно, что существующие в мире модели регулирования водных, иных сопряженных природных отношений не являются и не могут быть полностью гражданско-правовыми¹.

В своем «Завещании экологам» О.С. Колбасов писал, что эти две системы (гражданского права и экологического права) противостоят одна другой и что экологическое право – это «другое право». Хотя такое утверждение представляется преувеличением, его сильная сторона состоит в том, что оно справедливо разграничивает экологическое и гражданское право, поскольку охрана природных ресурсов не является задачей последнего.

Кроме того, квалифицированный юрист умеет выявлять ту границу, перейдя которую вода перестает быть природным ресурсом (на который распространяется водное законодательство) и превращается в объект гражданско-правовых отношений.

Для предшественника Российской Федерации – СССР – переломным моментом в отношении использования водных ресурсов можно считать середину XX в., когда на многих реках России (как и в других союзных республиках), крупных и некрупных, развернулось колоссальное гидротехническое строительство, направленное на создание водохранилищ и каналов, а также большого «прудового фонда». В результате этого строительства ослаблялась или ликвидировалась нехватка пресной воды в отдельных регионах страны. Понадобились особые государственные органы, планирующие и контролирующие разные аспекты «водной сферы». По мере возрастания спроса на пресные воды последние получали свою собственную экономическую ценность. Таким образом, сформировалась отрасль водного хозяйства, сложился водохозяйственный комплекс. Его головным органом управления было Министерство водного хозяйства СССР.

Важная особенность отрасли водного хозяйства заключалась в высокой степени инвестиций. Это было связано с задачами роста урожайности, водообеспечения развивающейся промышленности, расширения системы водных путей. Ставка на многомиллиардные вложения, по мнению специалистов, оказалась неверной. Так, Международный конгресс по ирригации и дре-

¹ См.: Колбасов О.С. Завещание экологам // Журнал российского права. 2000. № 5–6. С. 89.

нажу (Гаага, 1993 г.) установил, что водное хозяйство способно решать свои проблемы с помощью капитального строительства лишь в ограниченных пределах. Опыт показывает, что дефицит воды можно устранить более чем на 60% с помощью «невестественных» мероприятий. К их числу относится улучшение управления водным хозяйством, обучение и переобучение специалистов, проведение и внедрение в практику результатов научных исследований¹.

В России развитие водных отношений и водохозяйственного комплекса со временем потребовало их специального правового регулирования, выразившегося в возникновении специальной отрасли водного законодательства. В рамках именно водного законодательства, как показывает практика, легче добиться управленческих и кадровых сдвигов. Современный этап развития водного права с присущими ему тенденциями и перспективами будет обстоятельно проанализирован в данной монографии.

В связи с нарастающим водным кризисом среди экологов, гидрологов, гидротехников, юристов, а также со стороны общественности растет интерес к водному законодательству, его формированию и развитию.

Не вдаваясь в обзор литературы по этому предмету, следует отметить, что она нередко затрагивает водохозяйственную деятельность как явление. Однако систематического представления о целях, задачах, направлениях и перспективах правового регулирования водохозяйственной деятельности в научной литературе пока нет.

Научному сообществу предстоит осмыслить с точки зрения экологического права проблемы и перспективы развития водных отношений, обозначенные в Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-р)². В данном программном документе намечаются перспективные мероприятия по снижению водоемкости валового внутреннего продукта, продуманному обеспечению питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, созданию надежных условий для водопользования в разных отраслях экономики.

¹ См.: Hennessy J. Water management in 21-st century. Keynote address. – International Commission on irrigation and drainage. The Fifteenth Congress. Hague, 1993.

² СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4362.

Предусматривается нейтрализация угрозы негативного воздействия вод путем обеспечения эксплуатационной надежности гидротехнических сооружений.

Качественный рывок в развитии водного хозяйства невозможен без *разработки и внедрения* (что особенно важно) *новых технологий*, расширения области знаний и представлений о гидрологических и иных природных процессах. В настоящее время предлагаются интересные инженерные решения по размещению очистных сооружений, например, непосредственно в русле Москвы-реки.

Решению наболевших вопросов подчинено совершенствование государственного управления использованием и охраной водных объектов, в том числе в связи с международным сотрудничеством, развитие мониторинга водных объектов, всестороннее (кадровое, техническое) обеспечение водохозяйственного комплекса России (раздел IV Водной стратегии).

Уже после принятия Водной стратегии научное сообщество пришло к выводу, что многие планы в области водного хозяйства следовало бы обозначить на 2050 г. как предложения по долгосрочному планированию.

Предлагаемая работа – первое в юридической науке монографическое исследование по проблеме водохозяйственной деятельности, проведенное в связи с глобальными вызовами современности.

Автор тепло благодарит за моральную поддержку и полезные советы коллектив Отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, его заведующего – доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации С.А. Боголюбова. Автор глубоко признателен известным российским ученым, выступившим в качестве рецензентов монографии: доктору юридических наук, профессору Ю.Е. Винокурову, кандидату юридических наук Н.В. Кичигину.