

Федеральное государственное образовательное учреждение
высшего образования
«Российский государственный университет правосудия»

На правах рукописи

Абрамов Владимир Владимирович

**ДОГОВОРНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

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

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель
доктор юридических наук,
доцент Г.А. Мисник

Москва – 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Теоретико-правовые основы договорного регулирования водопользования в Российской Федерации	
1.1. Понятие и особенности договорного регулирования водопользования.....	17
1.2. Правовая характеристика водных объектов как объектов договорных отношений.....	43
Глава 2. Договор водопользования как основание возникновения права водопользования	
2.1. Понятие и особенности договора водопользования.....	67
2.2. Порядок заключения договора водопользования.....	86
2.3. Правовые требования к содержанию договора водопользования.....	103
2.4. Исполнение и расторжение договора водопользования.....	118
2.5. Реализация бассейнового подхода в сфере договорного регулирования водопользования	129
Заключение.....	158
Приложения.....	160
Список литературы.....	162

Введение

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.meteorf.ru/news/2018/podgotovlen-proekt-gosudarstvennogo-doklada-%C2%ABo-sostoyanii-i-ob-okhrane-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 потребительских нужд 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.

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

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;

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

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

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

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

²⁸Махкамбаев 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.

²⁹Геталова 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 Думой 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.

1. Теоретико-правовые основы договорного регулирования водопользования в Российской Федерации

1.1. Понятие и особенности договора в регулировании водопользования

Правовая характеристика договорного регулирования основана на выявлении основных тенденций развития юридических воззрений о праве вообще. В современных условиях получила распространение теория широкого понимания права. Смысл «широкого» понимания права сводится к «отнесению к праву не только принципов и норм права, но и многочисленных иных правовых и иных явлений»³⁰. В рамках данной теории высказываются позиции об «отнесении к праву договоров индивидуального характера»³¹. Исследуя данный вопрос с позиций соотношения нормативного правового и договорного регулирования, считаем наиболее обоснованной точку зрения, состоящую в признании договорного регулирования в качестве разновидности индивидуального

³⁰ Ершов В.В. Право и неправо// В сборнике «Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы. Отв. ред. Н.В. Кешикова. Иркутск, 2013. С. 13-25.

³¹ Пугинский Б.Г. Теория и практика договорного регулирования. М.: Зерцало, М., 2008. С.211.

регулирующего, направленного на установление прав и обязанностей, отражающих индивидуальные потребности участников правоотношений³².

Теоретическая концепция, основанная на представлениях о договоре как правовом средстве реализации охраняемых законом интересов, обоснована в трудах ученого Р. Иеринга, который отстаивал теорию договорного происхождения права и государства³³. Рассматривая данную характеристику в качестве существенного правового свойства договора, следует признать целесообразным применение данного критерия в качестве юридического основания объединения в рамках данного правового института всех типов договоров, направленных на согласование объективно противостоящих интересов участников правоотношений, порождающих юридически определенное обязательство сторон совершать действия, направленные на достижение согласованной сторонами правовой цели.

На данной теоретической позиции основано толкование договорного регулирования водопользования как правового средства реализации охраняемых законом интересов субъектов отношений в сфере водопользования. Поскольку основной целью договора водопользования является согласование экономических и экологических интересов водопользователей и публичных образований в сфере водопользования, договор водопользования следует относить к категории публично-правовых договоров, имеющих комплексную правовую природу, что предполагает их правовое регулирование нормами различной отраслевой принадлежности. При формировании модели публично-правовых договоров учитываются публичные интересы, связанные с регулированием данных отношений. Публичные интересы в качестве объекта правовой охраны признаются статьей 10 Гражданского кодекса РФ, предусматривающей общие пределы осуществления гражданских прав, состоящие в запрете осуществления гражданских прав «исключительно с намерением причинить вред другому лицу,

³² Ершов В.В. Указ.соч. С.18. В.В. Ершов подчеркивает значение «индивидуального регулирования в качестве субсидиарного (дополнительного) по отношению к правовому регулированию и характеризующегося установлением индивидуальных прав и обязанностей на основании нормативных правовых актов».

³³Иеринг Р. Цель в праве. СПб., 1881. С.71. По мнению Р. Иеринга «общество – это продукт соглашения, направленного на обеспечения интересов его участников».

действия в обход закона с противоправной целью»³⁴. Целями охраны публичных интересов обусловлена и конструкция статьи 169 Гражданского кодекса, предусматривающая в качестве условия недействительности сделки совершение ее с целью, заведомо противной основам правопорядка и нравственности. При этом цель охраны публичных интересов находит выражение в договоре в различных формах, а именно в виде запрета, определяющего пределы осуществления права, либо в виде непосредственной цели договора, что характерно, в частности, для договоров, применяемых в сфере природоресурсных отношений. С этих позиций при объединении в рамках института договорного регулирования всех типов договоров, направленных на реализацию имущественных интересов субъектов правоотношений, следует проводить классификацию видов договоров в зависимости от соотношения публичных и частных интересов субъектов правоотношений. По первому критерию необходимо классифицировать договорное регулирование на индивидуальное (договоры, порождающие имущественные обязательства) и нормативное правовое договорное регулирование (договоры, являющиеся источником права). По второму критерию следует выделять договоры частного-правового типа (заключаемые между субъектами имущественных отношений, основанных на юридическом равенстве сторон, предусматривающие имущественные обязательства сторон и не содержащие публичных обязанностей сторон) и договоры публично-правового типа (между субъектами имущественных отношений, основанных на равенстве сторон, и содержащие имущественные и публичные обязанности сторон).

В литературе высказывается мнение о необходимости правовой оценки института договорного регулирования на основе специфических признаков его предмета.³⁵ Представляется, что обязательственная природа договорного регулирования отражает правовое содержание правового понятия «договорное

³⁴ СЗ РФ. 1994. №32. Ст.3301.

³⁵ Демин А.А. Договор и договорное регулирование в гражданском праве Российской Федерации: дис. ... канд.юрид. наук. М., 2015. А. А. Демин к предмету договорного регулирования относит «обязательство, признавая данную характеристику договорного регулирования существенной для выявления регулятивного потенциала договорного регулирования».

регулирование», поскольку именно в рамках обязательственных правоотношений осуществляется воздействие на поведение участников правоотношений, формируется динамика правоотношений. Определение в качестве предмета обязательства определенного действия (в отличие от вещного права, для которого характерна статика правоотношений, отражающая состояние принадлежности имущества определенному лицу) позволяет рассматривать договор в качестве важнейшего правового инструмента индивидуального регулирования отношений. При этом следует отметить особую потребность в применении данной формы индивидуального регулирования в отношении водопользования. Важность данного аспекта регулятивного потенциала договорного регулирования отмечал в своих трудах Д.С. Флексор, который подчеркивал многообразие потребностей в использовании водных объектов, множественность круга субъектов данных отношения в качестве основных факторов, определяющих специфику регулирования данных отношений. Особое внимание Д.С. Флексор обращал на необходимость отделения вопросов охраны водных объектов от отношений собственности, которые в силу своей статики не способны существенным образом влиять на реализацию задач регулирования отношений водопользования и охраны водных объектов³⁶.

В связи с признанием в качестве существенной характеристики договора водопользования его обязательственной природы, необходимо рассмотреть основные элементы данного обязательственного правоотношения. Предмет обязательства определен в статье 307 Гражданского кодекса РФ³⁷. Определенность субъектного состава и признание в качестве предмета

³⁶ Флексор Д.С. Действующее законодательство по водному праву (систематический сборник узаконений). С-Петербург: Законоведение. 1912г. С.12. Д.С. Флексор отмечал, что «решение вопроса о субъекте права на воды в смысле гражданского должно быть всецело освобождено от соображений, принадлежащих совершенно иной области – публичных».

³⁷ В соответствии со статьей 307 ГК РФ обязательство представляет собой обязанность должника совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие – передать имущество, выполнить работу, оказать услугу, уплатить деньги, внести вклад в совместную деятельность и т.п. либо воздержаться от совершения определенного действия, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения обязанности. «В силу обязательства одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, как то: передать имущество, выполнить работу, оказать услугу, внести вклад в совместную деятельность, уплатить деньги и т.п., либо воздержаться от определенного действия, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности».

обязательства действий обязанного субъекта являются правовыми признаками обязательства. Названные признаки обязательства позволяют выделить такое юридическое свойство обязательства, как его определенность. Именно возможность установления на основе правовой нормы конкретных прав и обязанностей, соответствующих специфике объекта отношений, а также обеспечиваемых на основании договора индивидуальных потребностей участников правоотношений, позволяет рассматривать договор водопользования в качестве правового средства, обладающего регулятивным потенциалом.

Специфика договорного регулирования водопользования обусловлена, в первую очередь, спецификой субъектного состава данных отношений. Эта особенность выражается в том, что договорные отношения, предполагающие юридическое равенство их участников, в данном случае возникают между субъектами, обладающими различным правовым статусом в сфере водных отношений. С одной стороны, участником данных отношений выступает субъект, наделенный публичной властью, статус которого в системе имущественных отношений характеризуется юридическим равенством с иными участниками данного вида правоотношений, что соответствует требованиям статьи 124 ГК РФ, в с другой – субъект имущественных отношений, выступающий одновременно в качестве лица, находящегося в системе отношений государственного управления в состоянии подчинения субъекту, являющему стороной данного договора. Таким образом, задачей договорного регулирования данного рода отношений является обеспечения баланса интересов субъектов различного правового статуса в структуре имущественных отношений, осложненных элементом публичности данных отношений.

В литературе отмечаются недостатки действующей модели договорного регулирования водопользования³⁸. Преодоление коррупционной составляющей рассматриваемых отношений предполагает установление таких правовых

³⁸Елисеев В.С. Предупреждение коррупционных рисков, надзор и ответственность в области водных правоотношений// Водное законодательство и экологические вызовы. М.: ИЗИСП, 2012. С. 259-261. . Так, В. С. Елисеев подчеркивает «коррупционный характер норм, предусматривающих признание публичного субъекта равноправным участником имущественных правоотношений и фактическое отсутствие юридического равенства сторон правоотношений в сфере водопользования»

гарантий юридического равенства участников правоотношений, при которых согласование имущественных и экологических (публичных) интересов субъектов правоотношений обеспечивалось бы действием императивных ограничений свободы договорных отношений, а именно исключением административного усмотрения при формировании условий договора водопользования.

Теоретическими предпосылками исследования правовой природы договорного регулирования водопользования являются выработанные в науке экологического права представления о «водных ресурсах как запасах воды, пригодных для использования человеком»³⁹, обоснованного в учении профессора О. С. Колбасова. Правовое значение водных объектов в качестве важнейшего природного ресурса, использование которого обеспечивает не только экономические, но и индивидуальные потребительские нужды субъектов водных отношений, определяет основную направленность на регулирование водных отношений в качестве объекта использования и опосредованно (через регулирование водопользования) обеспечение охраны водного объекта. Таким образом, регулирование водопользования выступает в качестве средства решения не только экономических задач, но опосредованно и обеспечение охраны водных объектов. При этом следует признать, что именно на основе воздействия на поведение, связанное с удовлетворением экономических и индивидуальных потребностей водопользователя, может достигаться наибольший эффект мероприятий по охране водных объектов.

Множественность субъектного состава отношений в сфере использования водных объектов, а также многообразие потребностей, для удовлетворения которых осуществляется водопользование, диктует необходимость правового обеспечения согласования экологических и экономических интересов в сфере водопользования. Правовым средством достижения данного баланса выступает договор как основная форма индивидуального регулирования имущественных отношений в условиях рыночной экономики.

³⁹Колбасов О. С. Основные тенденции развития советского водного законодательства. Уч. зап. ВНИИСЗ. 1964. N 3(20).

В науке спорным является вопрос об отраслевой принадлежности договора водопользования. В. С. Елисеев отстаивает позицию об «отсутствии у договора водопользования признаков гражданско-правового договора в силу ряда особенностей договора водопользования, таких, как взаимоисключающее несовпадение экономических интересов государства и водопользователя в структуре договорных отношений; применение противоположных методов обеспечения интересов сторон (интересы государства обеспечиваются императивными методами, а интересы водопользователя – диспозитивными); отсутствие равенства сторон, монопольное положение публичного субъекта в данной сфере отношений, исключающее рыночные отношения»⁴⁰.

Основная цель введения института договорного регулирования водопользования, состоящая в обеспечении равного доступа юридических и физических лиц к приобретению права пользования водными объектами (п.7 статьи 3 Водного кодекса РФ), а также обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации (ч.1 статьи 8 Конституции РФ) не может быть достигнута на основе существующей модели договора водопользования. Данный недостаток института договорного регулирования водопользования отмечается в литературе⁴¹.

Преодоление названных рисков диктует необходимость совершенствования доктрины договорного регулирования водопользования, согласующейся с императивной моделью регулирования водопользования.

Сложившаяся правоприменительная практика основана «на признании компетенции суда интерпретировать нормы права с учетом целей законодательного регулирования, что предполагает отражение данных целей в системе руководящих принципов правового регулирования»⁴². В теории договорного права принято выделять «следующие основные принципы

⁴⁰ Елисеев В.С. Предупреждение коррупционных рисков, надзор и ответственности в области водных правоотношений// Водное законодательство и экологические вызовы. М.: ИЗИСП, 2012. С. 259-261.

⁴¹ Сиваков Д.О. Правовое регулирование водопользования. Научно-практический комментарий. М.: ИЗИСП, 2010. С. 30. По мнению Д.О Сивакова «договорное регулирование, не учитывающее данные особенности, легализует спекулятивный механизм вторичного водопользования»

⁴² Карапетов А.Г., Савельев А.И. Свобода договора и ее пределы. Т. 2. М.: Статут, 2012. С. 30.

договорного права: 1) «соответствия условий договора закону»⁴³; 2) «обязательности исполнения договора»⁴⁴; 3) «объективной добросовестности»⁴⁵; 4) «равновесия в договорных обязательствах»⁴⁶; 5) «договорной справедливости»⁴⁷.

«Принцип равновесия в договорных обязательствах»⁴⁸ раскрывается в положениях законодательства о свободе договора. Положения статьи 412 ГК РФ получили толкование в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 марта 2014 г. №16 «О свободе договора и ее пределах»⁴⁹. Позиция Высшего Арбитражного Суда РФ состоит в недопустимости признания императивного характера того или иного требования, предъявляемого к форме или содержанию договора, только лишь на основе определения правовой природы отношений, в рамках которых формируется договорное регулирование. Признание диспозитивности договорных отношений в качестве презумпции, что вытекает из названной позиции Высшего Арбитражного Суда РФ, означает применением принципа юридического равенства участник договорных отношений независимо от особенностей сферы того или иного вида деятельности. Применительно к отношениям водопользования, данное толкование означает недопустимость ограничения свободы договора в тех случаях, когда законом прямо не предусмотрена обязанность отражения в договоре только тех условий, которые определены законом или получают отражение в договоре в силу прямого указания закона.

⁴³ Проблемы реализации принципов права в предпринимательской деятельности. Монография/ Отв. Ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2016.

⁴⁴ Брагинский М.И. Договоры с предпринимателями по гражданскому кодексу // Право и экономика. 1998. №1; Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. М.: Статут, 2001.

⁴⁵ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. М.: Статут, 2001.

⁴⁶ Белов В.А. Расторжение договора аренды в условиях финансового кризиса// Право и экономика. 2016. №2; Пьянкова А.Ф. Баланс интересов в гражданском праве России и его обеспечение в договорных отношениях. Дисс... канд. Юрид. Наук. Екатеринбург, 2013. С. 29.

⁴⁷ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения.

⁴⁸ Абрамов В.В. Значение и особенности договорного регулирования водных отношений// Аграрное и земельное право. 2017№3 (147). С.87-91.

⁴⁹ Вестник ВАС РФ. 2014. №5. Согласно пункту 2 постановления «норма, определяющая права и обязанности сторон договора, является императивной, если она содержит явно выраженный запрет на установление соглашением сторон условия договора»

Согласно доктринальному толкованию в российской правовой системе выделяют «содержание модели ограничения свободы договора»⁵⁰. Позиция по данному вопросу получила отражение в постановлении Конституционного Суда РФ, который разъяснил значение положений Конституции РФ применительно к вопросу ограничения свободы договора⁵¹.

Применительно к вопросам водопользования особого внимания заслуживают вопросы установления фактов нарушений антимонопольного законодательства. В литературе эти вопросы исследованы с позиций определения оснований возмещения и порядка исчисления суммы убытков, причиненных нарушением антимонопольного законодательства⁵².

Можно выделить следующие нормы водного права, регулирующие договор водопользования, которые образуют фактор коррупционности в сфере отношений водопользования. Во-первых, коррупционный характер содержат требования к индивидуализации водного объекта, предоставляемого в пользование по договору водопользования. Пункт первый статьи 13 Водного кодекса РФ предусматривает в качестве обязательного условия договора водопользования сведения о водном объекте. При этом в Водном кодексе РФ отсутствует перечень индивидуализирующих характеристик водного объекта. Положения пункт 1 статьи 13 ВК РФ имеют диспозитивный характер, так как норма указывает только лишь на один из возможных способов описания водного объекта, что не исключает возможность избрания сторонами иным способом описания объекта. Такой подход на практике порождает споры относительно признания договора водопользования заключенным, если содержащееся в нем описание водного

⁵⁰ А.Г. Карапетов выделяет в качестве таких критериев «установление в законодательстве запрета на согласование отдельных условий сторонами договора, во-вторых, модель контроля свободы договора, предполагающая установление на уровне закона общих оценочных стандартов, которым сделка должна соответствовать. Такими оценочными стандартами являются добросовестность, публичный порядок, справедливость. Применение оценочных критериев осуществляется судом». Карапетов А.Г., Савельев А.И. Пределы свободы определения условий договора в зарубежном и российском праве. М.: Статут, 2012.

⁵¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 января 2010 г. № 2-П// СЗ РФ. 2010. №6. Ст.700. Как постановил Конституционный Суд РФ, «свобода предпринимательской деятельности и свобода договоров в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации могут быть ограничены федеральным законом, но только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»

⁵² Егорова М.А. Возмещение экономических убытков, причиненных нарушениями антимонопольного законодательства // В книге: Право и экономическая деятельность: современные вызовы. Монография. Отв. р ред. А.В. Габов. М.: ИЗиСП. Статут, 2015.

объекта не позволяет однозначно его индивидуализировать. При заключении договора водопользования данная правовая неопределенность создает риск злоупотреблений со стороны органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять заключение договора водопользования. При заключении договора в отсутствие установленных нормативных размеров береговой линии водного объекта, который может быть установлен при предоставлении права водопользования для различных целей, определение протяженности береговой линии, по существу, осуществляется на основании административного усмотрения органа исполнительной власти. Характерен в данном случае пример судебной практики разрешения спора, связанного с определением береговой линии как фактора, влияющего на размер земельного налога⁵³. Вторым примером является судебный спор, связанный с определением границ береговой линии. Суд выразил правовую позицию, состоящую из изменчивости границ береговой линии в силу изменения географических границ береговой линии в силу почвенных, геологических и иных условий⁵⁴. Изменение границ береговой линии водного объекта под воздействием названных факторов свидетельствует о неприменимости данного способа индивидуализации водного объекта при заключении договора водопользования, поскольку служит основанием для применения неравного подхода к определению условий договора водопользования к различным участникам договорных отношений.

Вторым положением Водного кодекса РФ, создающим риск коррупционных нарушений следует считать подпункт 2 пункта 1 статьи 13 Водного кодекса РФ⁵⁵. Неопределенность данного положения состоит в выделении в качестве существенного условия договора водопользования определение условий водопользования. В отсутствие правовой регламентации в водном

⁵³ Определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 13.08.2019г. №4-АПГ15-19 удовлетворено требование об изменении кадастровой стоимости земельного участка с учетом протяженности береговой линии водного объекта, к которому примыкает спорный земельный участок. Требование удовлетворено, поскольку информация о нахождении земельного участка в границах водоохраной зоны подтверждена кадастровым паспортом, а необходимость корректировки рыночной стоимости на береговую линию не установлена».

⁵⁴ Постановление ФАС Центрального округа от 18.12. 2006г. по делу №А08-1605/06-27// Консультант Плюс.

⁵⁵ Согласно названной норме обязательному включению в договор подлежат условия о целях, видах и условиях использования водного объекта или его части.

законодательстве понятия и перечня условий водопользования, которые подлежат согласованию при заключению договора водопользования, следует признать, что данное положение также содержит в себе значительный риск коррупционных нарушений.

В судебной практике споры, связанные с согласованием условий водопользования при проведении аукционов на право заключения договора водопользования получили широкое распространение. Как правило, суд устанавливает отсутствие согласования условий водопользования как основание для отмены результатов аукциона⁵⁶. В рассматриваемом случае суд квалифицировал в качестве основания отказа в предоставлении водного объекта в пользование отсутствие документов, наличие которых в качестве условия заключения договора водопользования, прямо не предусмотрено Водным кодексом РФ.

Третьим фактором коррупционного характера является положение подпункта 5 пункта 1 статьи 13 Водного кодекса РФ, которая предусматривает регулирование договором прекращения пользования водным объектом или его частью. Следует признать, что на протяжении последних десятилетий именно императивное регулирование оснований прекращения права водопользования рассматривалось в качестве гарантии устойчивости права водопользования и мерой, направленной на предупреждение коррупционных нарушений в данной сфере. Водный кодекс РФ 1995 года содержал исчерпывающий перечень оснований принудительного прекращения права водопользования.

Закрепление в Водном кодексе РФ положения о согласовании сторонами возможности одностороннего расторжения договора по основаниям, определяемым при заключении договора, как представляется препятствует обеспечению устойчивости и прозрачности договорных отношений, а следовательно, существенно снижает инвестиционную привлекательность

⁵⁶ Определением Верховного Суда РФ от 9.04.2018г. по делу №А73-1416/2017 в передаче дела в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ отказано, поскольку ответчик не получил от истца согласование условий использования водного объекта в связи с непредставлением документов, необходимых для согласования условий.

водопользования в тех сферах, в которых предполагается создание инфраструктуры водопользования.

Примером может служить спор о расторжении договора водопользования по основанию существенного нарушения условий договора водопользования. Суд в данном случае применил положения Гражданского кодекса РФ и Водного кодекса РФ без учета особенностей прекращения договора водопользования, установленных Водным кодексом РФ. Доводы ответчика о недопустимости установления факта нарушения договора водопользования в порядке реализации контрольно-надзорных полномочий органа исполнительной власти суд не принял во внимание, указав на наличие установленной законом компетенции названных органов на проведение надзорных проверок⁵⁷. Данный случай является характерным примером смешения договорных начал и публичного регулирования водопользования вопреки, что противоречит сущности договорных отношений в сфере водопользования. Учитывая названное противоречие, представляется недопустимым договорное регулирование оснований и порядка принудительного прекращения права водопользования.

Приведенные положения Водного кодекса РФ, характеризующиеся их коррупционной направленностью, требуют изменения подхода к регулированию договора водопользования с учетом особенностей водопользования как предмета договорного регулирования. Водопользование представляет собой вид деятельности, который порождает различные по своей отраслевой природе правоотношений. Комплексный характер данных отношений диктует необходимость согласования правовых норм различных отраслей права на основе единых принципов правового регулирования водных отношений, которые закреплены в статье 3 Водного кодекса РФ.

По вопросу о взаимодействии водного и гражданского законодательства в регулировании отношений водопользования в литературе высказываются

⁵⁷ Постановлением Арбитражного Суда Восточно-Сибирского округа от 13.12. 2018 г. №Ф02-5339/2018 по делу №19-26061/2017 удовлетворено требование о расторжении договора водопользования по основанию существенного нарушения условий договора водопользования, а именно в связи с неиспользованием водного объекта в соответствии с установленными договором целями, руководствуясь статьями 10, 12 Водного кодекса РФ// Консультант Плюс.

противоречивые суждения. Первая позиция состоит в признании отношений водопользования исключительно предметом водного законодательства⁵⁸. Это мнение согласуется с положениями пункта 2 статьи 4 Водного кодекса РФ⁵⁹.

Особенности объектов водных отношений, состоящие в их многообразном назначении и высокой социальной ценности, предопределяют установление специальных оснований ограничения свободы договора, соответствующие общей природоохранной направленности договоров в данной сфере. «Определение специальных оснований ограничения свободы договора водопользования является конкретизацией общих юридических пределов свободы договора в отношениях, содержащих публичные элементы»⁶⁰.

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

⁵⁸ Козлов Д.В. Вещные и обязательственные права в системе прав на водные объекты: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. С . 125. Д.В. Козлов высказывает мнение о том, что «статья 4 Водного кодекса РФ существенно сужает границы действия гражданского законодательства при регулировании водных отношений, поскольку формулировка пункта 2 статьи 4 Водного кодекса РФ позволяет прийти к выводу об исключении из сферы действия гражданского законодательства отношений, связанных с использованием и охраной водных объектов».

⁵⁹ Согласно данной норме «имущественные отношения, связанные с оборотом водных объектов, определяются гражданским законодательством в той мере, в какой они не урегулированы Водным кодексом РФ»//СЗ РФ. 2006. №23. Ст. 2381.

⁶⁰Позиция судебных органов по данному вопросу выражена в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 марта 2014 года №16 «О свободе договора и ее пределах». По мнению ВАС РФ, «применение к непоименованным договорам по аналогии закона императивных норм об отдельных поименованных видах договоров возможно в исключительных случаях, когда исходя из целей законодательного регулирования ограничение свободы договора необходимо для защиты охраняемых законом интересов слабой стороны договора, третьих лиц, публичных интересов или недопущения грубого нарушения баланса интересов сторон. При этом суд должен указать на то, какие соответствующие интересы защищаются применением императивной нормы по аналогии закона (п. 5 постановления №16). К непоименованным договорам при отсутствии в них признаков смешанного договора (п.3 ст. 421 ГК РФ) правила об отдельных видах договоров, предусмотренных законом или иными правовыми актами, не применяются». По мнению ВАС РФ, «применение к непоименованным договорам по аналогии закона императивных норм об отдельных поименованных видах договоров возможно в исключительных случаях, когда исходя из целей законодательного регулирования ограничение свободы договора необходимо для защиты охраняемых законом интересов слабой стороны договора, третьих лиц, публичных интересов или недопущения грубого нарушения баланса интересов сторон. При этом суд должен указать на то, какие соответствующие интересы защищаются применением императивной нормы по аналогии закона (п. 5 постановления №16). К непоименованным договорам при отсутствии в них признаков смешанного договора (п.3 ст. 421 ГК РФ) правила об отдельных видах договоров, предусмотренных законом или иными правовыми актами, не применяются». Вестник ВАС РФ. 2014. № 5.

условий. Следовательно, оценка данных ограничений с точки зрения из обоснованности осуществляется также по усмотрению суда. При этом действующее законодательство не устанавливает единых критериев данной оценки с позиций обоснованного баланса публичных и частных интересов.

Между тем, приоритет долгосрочного характера пользования водным объектом предопределен самой природой договоров, направленных на передачу имущества в пользование. Договоры данного вида направлены на обеспечение экономических интересов водопользователя и публичного образования в сфере использования и охраны водного объекта, что предполагает правовое обеспечение предсказуемости и надежности права, возникающего из договора. В этой связи установление приоритета заключения договора водопользования, как правило, на долгосрочный период, определяемый предельным максимальным сроком для договоров данного вида, будет способствовать экономически эффективному использованию водных ресурсов.

Договорное регулирование условий использования водных объектов в целях реализации публичных интересов, состоящих в сохранении водных объектов, следует также подчинить действию императивных норм, определяющих критерии установления нормы потребления водных ресурсов и сброса сточных вод.

Водное законодательство, предусматривая договорную модель регулирования водных отношений, ориентировано на реализацию целей водного законодательства, отражающими специфику действия 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 анализу особенностей договорного регулирования водных отношений должна предшествовать характеристика названных общих положений.

Недобросовестность поведения сторон договоров может находить проявление в различных формах, включая введение контрагента в заблуждение, уклонение от заключения договора по результатам торгов, ведение переговоров без намерения

заключить договор. Последствием названных действий является обязанность возместить ущерб, например, вызванный утратой возможности заключить договор с другим лицом и другие виды ущерба.

Принцип договорного равновесия проявляется в установлении законом правил, обеспечивающих защиту слабой стороны в договоре в целях достижения баланса интересов сторон, что находит выражение в закреплении права «одностороннего отказа от договора (исполнения договора) или от осуществления прав по договору в случаях, предусмотренных договором (ст.450.1 ГК РФ)»⁶¹. Водное законодательство, предусматривая договорное регулирование порядка прекращения права водопользования (п. 5 ч. 1 ст.13 ВК РФ), тем самым допускает установление в договоре водопользования оснований досрочного расторжения договора или право стороны на односторонний отказ от исполнения договора.

При прекращении договора водопользователь обязуется вернуть водный объект в состоянии, существовавшем на момент заключения договора, либо в состоянии, обусловленном договором. В сфере водопользования исполнение данной обязанности обусловлено спецификой правовой модели водопользования, исключающей юридическую возможность владения водным объектом и предполагающую многоцелевое использование водных объектов неограниченным кругом лиц. Кроме того, на состояние данного объекта влияет деятельность субъектов, не являющихся водопользователями, но оказывающих в процессе своей хозяйственной деятельности негативное воздействие на состояние водного объекта. В связи с этим определение условий возврата водного объекта при прекращении права водопользования нуждается в правовой конкретизации с учетом особенностей правового режима водных объектов. Водный кодекс РФ предусматривает требование согласования при заключении договора условий водопользования. Однако правовое содержание данной правовой категории в Водном кодексе РФ не раскрывается. Следовательно, формированием условий использования водного объекта или его части осуществляется также на

⁶¹ СЗ РФ. 1994. №32. Ст3301.

диспозитивной основе по соглашению сторон, что противоречит публичной природе отношений, связанных с регламентацией правового режима водного объекта.

Особенности отношений водопользования, характеризующиеся исключением правомочия владения водным объектом из числа правомочий водопользователя, диктуют необходимость выявления специальных оснований и порядка прекращения права водопользования, при котором будет обеспечено выполнение специального перечня условий использования водных объектов, установленных договором. При этом условия использования водных объектов должны формироваться на основе императивных требований, регламентирующих охрану водных объектов как компонента окружающей среды.

Принцип договорной справедливости находит проявление в установлении в случае досрочного расторжения договора в силу объективных обстоятельств, таких условий, как «непредвиденность, непреодолимость, чрезвычайность обстоятельств. При распределении расходов, вызванных расторжением договора, суды руководствуются принципом справедливости»⁶². Для договоров, регулирующих отношения, характеризующиеся наличием общественно значимого публичного элемента, в судебной практике выработан подход, согласно которому «гражданско-правовые принципы договорного регулирования дополняются специальными принципами, к которым относятся принцип открытости и возможности публичного контроля»⁶³.

Необходимость учета в правовом регулировании договора водопользования публичных свойств водных объектов коррелирует правовым принципам социальной функции права и социальной справедливости, которые в общем виде выражены в статье 10 Гражданского кодекса РФ и статье 9 Конституции РФ и состоят в соблюдении требований благоприятного состояния окружающей среды и законных интересов третьих лиц при реализации гражданских прав. Задача согласования воли участников договорных отношений реализуется на различных

⁶² Брагинский М.И., Витрянский В.В. Указ.соч. /Консультант Плюс.

⁶³ Определение Верховного Суда РФ от 26 февраля 2015г. №309-ЭС14-3167/ Консультант Плюс.

стадиях формирования и развития договорных отношений. Специфика различных стадий договорного регулирования определила и дифференциацию принципов, каждому из которых присуща специфическая целевая направленность.

Согласно ст. 9 Гражданского кодекса РФ граждане и юридические лица по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им гражданские права. В силу названной нормы свобода волеизъявления субъектов гражданских правоотношений при осуществлении гражданских прав отражает сущность диспозитивного регулирования договорных отношений гражданско-правового характера. Закономерности формирования и реализации воли субъектов права составляют существо договорных отношений. Целевая направленность договорного регулирования интерпретируется в правоприменительной практике с позиций соответствия воли субъекта права целям регулирования договорных отношений, выраженных в нормах права.

Телеологическая теория толкования законодательства (толкование с позиций целей правового регулирования) получила отражение в трудах выдающихся ученых-цивилистов. Д.И. Мейер отстаивал позицию о необходимости преодоления правовой неопределенности на основе толкования законодательства⁶⁴. Аналогичную позицию занимали К. Н. Анненков, Ю. С. Гамбаров и целый ряд других цивилистов, указывающих на «необходимость толкования целей неопределенной нормы»⁶⁵.

Телеологический подход позволяет выявить выраженную в нормах права социально значимую цель, которая определяет предел реализации субъективного права и, соответственно, границы свободы договора в определенной сфере деятельности. Данный подход применим в тех случаях, когда формально-юридический метод определения границ свободы договора в законодательстве не реализован. Так, устанавливая перечень видов водопользования, осуществляемых на основе договора водопользования (ст.11 ВК РФ), законодатель не

⁶⁴Мейер Д.И. Русское гражданское право. Ч. 1. М., 2000. С. 49. Д. И. Мейер подчеркивал, что «преодоление многих неопределенностей в праве должно осуществляться на основе толкования законодательства»

⁶⁵Анненков К.Н. Система русского гражданского права. СПб., 1894. Т. 1. С. 6365; Гамбаров Ю.С. Гражданское право: Общая часть. М., 2003. С. 266.

предусматривает достаточно ясных параметров квалификации вида пользования, что предполагает толкование названных норм с позиций цели регулирования данных отношений. Например, использование водного объекта для целей производства электроэнергии осуществляется на основании договора, а водопользование для целей строительства гидротехнических сооружений осуществляется на основании решения о предоставлении водного объекта в пользование.

В целях обеспечения обоснованного сочетания общего и специального регулирования договорных отношений в теории договорного права получила признание теория расширения общих правовых основ договорного регулирования, что соответствует тенденции развития европейского договорного права⁶⁶.

Выработка единых принципов правового регулирования договорных отношений предполагает определение критериев конкретизации общих положений гражданского законодательства в специфических сферах имущественных отношений, характеризующихся наличием публичных элементов содержания и субъектного состава. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации⁶⁷ предусматривает в качестве одного из направлений реформирования детализацию многих норм общей части обязательственного права в целях отражения практики применения данных норм судами. Изменения законодательства в данной сфере являются отражением назревших правовых проблем, которым посвящена значительная часть актов судебного толкования. К числу названных судебных актов относятся постановление Пленума ВАС РФ от 14 марта 2014 года №16 «О свободе договора»⁶⁸ (далее – постановление №16), постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 года №25 «О применении судами некоторых положений

⁶⁶ Договорное право России: реформирование, проблемы и тенденции развития. Монография/ Под общей ред. Л.Ю. Василевской. М.: Норма, Инфра-М, 2016 (использована система Консультант Плюс). Сущность теории состоит в усилении значения «единых принципов правового регулирования договорных отношений при одновременном снижении количества норм гражданского права»

⁶⁷ Вестник ВАС РФ. 2009. №11.

⁶⁸ Вестник ВАС РФ. 2014. № 5.

раздела I части первой Гражданского кодекса РФ»⁶⁹ (далее – постановление №25) и другие.

Исследование правовых критериев конкретизации общих положений гражданского законодательства в сфере использования и охраны водных объектов в рамках данного исследования осуществляется на основе детального анализа специфики договорного регулирования водопользования, отражающей особенности объектов водных отношений.

Водный кодекс предусматривает применение диспозитивных норм в части регулирования значительной части условий договора. Существенными условиями договора согласно ст. 13 Водного кодекса РФ являются условия об ответственности за нарушение договора, условия прекращения права пользования водным объектом, условия, виды и цели использования водного объекта или его части, другие условия. Соответствие данных положений общим основам правового регулирования водных отношений требует выявления особенностей предмета договорного регулирования водных отношений.

Существуют различные теории относительно определения предмета договорного регулирования. Большинство ученых признает предметом договора обязательство⁷⁰.

Характеристика существенных признаков предмета договора позволила в теории права выделить два вида договоров: договор-сделка и нормативный договор. Для договора-сделки характерно наличие в качестве предмета договора обязанностей имущественного характера, исполнение которых порождает возникновение относительного (обязательственного) или абсолютного (вещного) правоотношения. Для договоров нормативного типа характерно наличие в качестве предмета обязанностей неимущественного характера (организация, упорядочение отношений), результатом исполнения которых является «создание

⁶⁹Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015.№ 8.

⁷⁰ Демин А.А. Договор и договорное регулирование в гражданском праве Российской Федерации: дисс. ... канд. юр. наук. М., 2015. С.70. А. А. Демин относит к «предмету договорного регулирования обязательство, признавая данную характеристику договорного регулирования существенной для выявления регулятивного потенциала договорного регулирования. Регулятивная сущность обязательства выражена в самом определении обязательства, которое содержится в статье 307 Гражданского кодекса РФ, состоящих в обязанности совершить определенные действия в пользу контрагента».

юридической нормы»⁷¹. К договорам гражданско-правового типа относятся именно договоры-сделки.

Предмет законодательства, регулирующего договорные отношения, по мнению ряда авторов⁷², составляют вопросы заключения, изменения и расторжения договора, а также вопросы ответственности за нарушение договора⁷³.

Являясь разновидностью сделок, договоры характеризуются основными существенными признаками сделки, отраженными в статье 153 Гражданского кодекса РФ. Данные характеристики сделки определяют установление общих требований к содержанию и порядку совершения сделок, включая: 1) свободу волеизъявления при заключении договора; 2) управомоченность лица на совершение сделки; 3) направленность на установление гражданских прав и обязанностей; 4) соблюдение режима оборотоспособности объекта сделки.

Требования к сделкам устанавливаются как нормами общего характера (например, общие требования к форме договора водопользования), так и специальными нормами, отражающими особенности заключения договоров отдельных видов (например, договоров водопользования, заключаемых на аукционе). В правовой классификации договоров учитывается порядок заключения договоров в части определения момента заключения договора. По этому критерию договоры классифицированы на консенсуальные и реальные. При этом выделяют: 1) договоры, которые в силу закона всегда являются реальными, например, доверительное управление имуществом (ст.1012 ГК РФ); 2) договоры, которые могут быть реальными по соглашению сторон (например, договор безвозмездного пользования – ссуды. Если в договоре не указано условие о реальности договора, то он признается консенсуальным); 3) договоры, которые всегда являются консенсуальными. К их числу относится договор аренды. Таким

⁷¹ Иванов В.В. Указ.соч. С. 21.

⁷² Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. М.: Статут, 2001. С. 19; Бублик В.А. Публичные и частные начала в гражданском праве.// Российский юридический журнал. 2002. №1. С.13; Дроздов И.А. Договоры на передачу пользования природными ресурсами. М.: Проспект, 2001. С.18.

⁷³ Витрянский В.В. Гражданский кодекс о договоре//Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1995. №10. С.100. По мнению В.В. Витрянского, «практически весь текст Гражданского кодекса РФ решает задачу регулирования договоров»

образом, заключение договора водопользования осуществляется в соответствии с общими требованиями, предъявляемыми к заключению договоров данного типа.

В то же время в законодательстве неполно учтена специфика определения условий договора водопользования при заключении данного договора на аукционе. Как представляется, классификация договоров водопользования по данному критерию, а именно, заключению договора на аукционе и без проведения аукциона, имеет важное значение для определения условий и порядка согласования существенных условий данного договора.

Специфика договора водопользования, связанная с выделением в его содержании публичных обязанностей водопользователя, определения особых форм контроля деятельности водопользователя в рамках договорных отношений, которые выходят за рамки отношений государственного водного надзора, установления особых оснований расторжения договора, исчерпывающего перечня оснований отказа в предоставлении права водопользования диктует необходимость признания особого места данного вида договоров в общей классификации договоров, связанных с передачей объекта в пользование. Главным образом эта специфика обусловлена отсутствием у водного объекта такой правовой характеристики, как признание его имуществом. В силу данной особенности договоры водопользования включают наряду с частно-правовыми элементами также значительное по объему число публично-правовых ограничений, включая запреты осуществлять сброс неочищенных сточных вод в водные объекты общего пользования и другие. В то же время установление в Водном кодексе РФ положения о дополнительном применении к договору данного вида положений о договоре аренды создает непреодолимую коллизию в части регулирования контроля за деятельностью водопользования в рамках договорных отношений. Противоречие состоит в том, что договор аренды в соответствии с положениями гражданского законодательства не предполагает осуществление контрольных полномочий со стороны арендодателя.

В приведенном выше судебном споре суд выразил правовую позицию о применимости контроля за деятельностью водопользователя на основе процедуры

государственного водного надзора, что представляется существенным нарушением применения материального права в рассматриваемой сфере отношений.

Названное противоречие диктует необходимость разрешения вопроса о согласовании частно-правовых и публично-правовых элементов в структуре договорных условий, определяющих правовой режим водопользования. Выявление данного соотношения позволит определить видовую принадлежность договора водопользования.

Для целей определения классификационных признаков договора водопользования необходимо выделить признаки договора публично-правового типа в договоре водопользования. Публично-правовой характер носят следующие нормы, регулирующие договор водопользования:

1) нормы, предусматривающие предельный срок действия договора водопользования, который составляет 20 лет (п. 1 ст. 14 ВК РФ). Императивная регламентация предельных сроков сочетается с диспозитивным (частноправовым) методом регулирования договорных условий о сроках водопользования. В законодательстве не определены основания конкретизации сроков водопользования при заключении договора, что предполагает свободу волеизъявления сторон. Срок водопользования является существенным условием договора водопользования согласно пункту 3 части 1 статьи 13 Водного кодекса РФ;

2) нормы, предусматривающие особенности видового состава договоров в сфере использования и охраны водных объектов. Их перечень исчерпывающим образом регламентируется действующим законодательством. Применительно к вопросу о выборе вида договорных отношений в сфере водопользования принцип свободы договора не действует. Водный кодекс РФ предусматривает только один вид договоров, регулирующих условия пользования водным объектом, – договор водопользования;

3) нормы, предусматривающие порядок легитимации договоров водопользования, который состоит в государственной регистрации договоров в государственном водном реестре.

Действующее водное законодательство, предусматривая единые условия предоставления водных объектов в пользование, не учитывает специфику субъектного состава данных правоотношений. Так, в законодательстве отсутствуют нормы, предусматривающие специальные условия участия иностранных инвесторов в освоении и использовании водных ресурсов. Между тем, экологическая ценность водных ресурсов, их стратегическое значение для развития государства требуют отражения в законодательстве особых условий приобретения водных объектов в пользование иностранными лицами. В зарубежной практике получило развитие правовое регулирование мер, направленных на предотвращение угроз, вызванных использованием водных ресурсов, для сохранения основ государственного управления⁷⁴. Представляется, что ограничения свободы договора водопользования по основаниям, указанным в Конституции РФ (статья 55) нуждаются в правовой конкретизации в рамках водного законодательства.

Согласование сторонами условий ответственности за нарушение договорных обязательств юридически связано с условиями распределения обязанностей сторон в рамках договорного обязательства. Содержание п. 60 ч. 1 ст. 13 Водного кодекса РФ предусматривает договорное регулирование ответственности обеих сторон, включая ответственность субъекта публичной власти. Однако обязанности, предусмотренные для субъекта публичной власти, являющегося стороной договора водопользования, определяются императивно, исходя из цели обеспечения равного доступа юридических и физических лиц к приобретению права водопользования. Применение диспозитивных методов при определении

⁷⁴ Максимов В.А. О закреплении понятия «национальная безопасность» и составляющих его элементов в законодательстве Республики Корея// Право и политика. 2007. №1// Консультант Плюс. Так, в Уголовном кодексе Республики Корея 1961 г. содержатся составы преступлений, признаком которых является «использование водной стихии для затопления и разрушения жилых помещений граждан, зданий, транспортных средств, летательных аппаратов, подземных сооружений в целях дестабилизации государства; загрязнение или отравление питьевой воды или разрушение систем водоснабжения»

условий ответственности водопользователя также требует императивного ограничения свободы волеизъявления сторон в целях обеспечения равных условий доступа к приобретению права водопользования. Правовой гарантией равного доступа является требование применения состязательных процедур заключения договора. Условия ответственности должны определяться на стадии формирования предмета аукциона. В большей мере применение состязательных процедур обусловлено задачами обеспечения на основе договорного регулирования решения задач публичного характера, таких, как применение наилучших технологий в сфере водопользования, осуществление мероприятий по предотвращению вреда окружающей среде, обеспечение мероприятий по улучшению состояния водного объекта, планированию и проведению научных исследований, связанных с предотвращением вреда, причиняемого водному объекту при его использовании⁷⁵.

Огромное значение в совершенствовании отечественного законодательства имеет учет опыта зарубежных стран, в которых договорные институты имеют давно устоявшуюся практику применения. Значение развития договорных механизмов водопользования, оборота прав водопользования, введение новых договорных форм в данную сферу природопользования на основе опыта в зарубежных странах широко дискутируется в литературе⁷⁶. Учеными исследован опыт зарубежных стран в части договорного регулирования водопользования и реализации программ в сфере охраны водных объектов и отмечается позитивный характер подхода, состоящего в применении модели договоров концессионного типа к отношениям водопользования⁷⁷. Основное преимущество данной модели

⁷⁵ Сиваков Д.О. Водное право России: тенденции и перспективы// Экологическое право. 2017. №4. По мнению Д.О. Сивакова, «установлению наиболее ресурсосберегающих условий водопользования в перспективе должна способствовать конкуренция между хозяйствующими субъектами на право пользования водными объектами (или их частями)»

⁷⁶ Ушаков Е.П., Ушакова С.Е. Водный рынок как институт рентных отношений водопользования// Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. №9.

⁷⁷ Ровенская И.А. Концессионные соглашения в области водного хозяйства/ в кн.: Водное законодательство и экологические вызовы. Сборник материалов научно-практической конференции. М. 15 июля 2012г. ИЗИСП. М.: ИЗИСП, 2012. С.112. Автор отмечает, что «договорное водопользование широко развито в таких странах, как Великобритания, Норвегия, США, Австралия, Юго-Восточной Азии, Африки, Центральной и Южной Америки. Наиболее распространенными типами договоров являются договоры концессионного типа, которые предусматривают возможного государственного воздействия на деятельность водопользователя. В зарубежном праве одной из наиболее распространенных форм договорного регулирования водных отношений является

состоит в обеспечении юридической возможности контроля за деятельностью водопользователя со стороны правообладателя. Ученые отмечают важное экономическое значение указанной модели договорных отношений, которая позволяет реализовать социально значимые проекты, связанные с освоением природных ресурсов наиболее экономически эффективным способом⁷⁸.

Концессия в отечественном водном праве не получила признания. Однако в современных исследованиях на основе анализа зарубежного опыта выделены преимущества данного вида договоров⁷⁹.

Модель договоров концессионного типа отвечает целям регулирования водопользования в направлении реализации задач рационального использования водных ресурсов. Договорное регулирование водопользования подчиняется ограничениям, исключающим неконтролируемое использование водных ресурсов. К числу механизмов, обеспечивающих соблюдение ограничений, состоящих, в частности, в недопустимости ограничения доступа к водному объекту, отсутствие контроля за деятельностью водопользователя, бесконтрольное применение технологий производственной деятельности, негативно влияющих на экологическую систему водного объекта. В первую очередь, договор водопользования должен отвечать требованиям целостной охраны водных объектов в соответствии принципом бассейнового подхода к охране водных объектов. С этой целью в договоре должны закрепляться условия, ограничивающие водопользование в интересах охраны водного объекта в пределах бассейна реки. К числу таких условий следует относить требования охраны берегов водного объекта от загрязнения, затопления и прочих факторов природного и техногенного характера. Действующее водное законодательство не

концессия, которая получила применение в США, Норвегии, Италии, Франции и Великобритании в первую очередь в сфере отношений, связанных с гидротехническим и гидроэнергетическим строительством. Концессия в названных странах является основной формой государственно-частного партнерства, являющейся важным источником бюджетных поступлений»

⁷⁸ Шевчук А.В. Экономика природопользования (теория и практика). М.: Эксмо, 1999. С.308. В работе отмечается, что по данным британского правительства, такие проекты обеспечивают 17% экономии для бюджета страны.

⁷⁹ Ушаков С.Е., Ушакова Е.П. Указ.соч. /Консультант Плюс. Автор отмечает, что к таким преимуществам относятся во-первых, как правило, долгосрочный характер концессионных отношений, направленных на улучшение водного объекта, находящегося в пользовании; во-вторых, применение механизма проектирования деятельности на стадии заключения договора и подтверждения экологической обоснованности проекта на основании заключения экспертизы; в-третьих, договором определяется судьба улучшений водного объекта, включая право выкупа объекта, что существенно снижает инвестиционные риски.

предусматривает обязанности водопользователя по охране берегов водного объекта. Таким образом, охрана водного объекта в части условий, определяемых договором, осуществляется водопользователем. При этом осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении объектов, находящихся в федеральной собственности, относится к компетенции органов власти Российской Федерации. Разделение субъектного состава данных отношений представляется не вполне обоснованным. В Водном кодексе РФ следует определить перечень мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации их последствий, которые следует возлагать на водопользователя, осуществляющего водопользование на основании договора водопользования. При этом следует учитывать характер использования земель, примыкающих к водному объекту, что предполагает распределение обязанностей по предотвращению негативного воздействия вод также и на правообладателей земельных участков, использование которых обременено обязанностью обеспечения охраны водных объектов.

В правовом регулировании договора водопользования не учтены особенности отдельных видов водопользования, которые по своему характеру должны быть отнесены к предмету договорного регулирования. К числу таких работ относится эксплуатация гидротехнических сооружений. В статье 11 к числу видов водопользования, осуществляемых на основании договора водопользования отнесен такой вид водопользования, как производство электроэнергии без забора воды (подп.3 п.2 ст.11 Водного кодекса РФ). Между тем значительную опасность для экосистемы водного объекта и окружающей среды представляет эксплуатация и иных видов гидротехнических сооружений, в том числе используемых в мелиоративных целях. Данное положение считаем пробелом в законодательстве, восполнение которого предполагает отнесение к предмету договорного регулирования любых видов эксплуатации гидротехнических сооружений, руководствуясь положениями Федерального закона от 21 июля 1997г. №117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», предусматривающими

признание в качестве опасных объектов любых гидротехнических сооружений⁸⁰. Наряду с закреплением положений об отнесении эксплуатации к видам водопользования, регулируемых договором водопользования, представляется целесообразным предусмотреть в законодательстве нормы об основаниях понуждения к заключению договора водопользования в случае недостижения соглашения с правообладателем земельного участка о существенных условиях договора водопользования. Необходимость введения данных норм обусловлена потребностью законодательного обеспечения потребностей рационального использования водных ресурсов для мелиоративных целей, которые наиболее актуальны применительно к степным регионам России.

Введение института концессии в правовой механизм договорного регулирования водных отношений имеет важное значение для совершенствования правового механизма охраны водных объектов, в частности вопросы, связанные с определением юридической судьбы бесхозных гидротехнических сооружений⁸¹. Применение договорного регулирования к отношениям, связанным с эксплуатацией гидротехнических сооружений позволит распределить бремя обязанностей, связанных с безопасной эксплуатацией названных объектов и их надлежащим содержанием.

Подводя итог, можно сделать вывод, что развитие доктрины правового регулирования договорных отношений в сфере водопользования осуществляется в направлении расширения сферы императивного регулирования, конкретизации видов договоров в сфере водопользования и охраны водных объектов, что оказывает существенное влияние на инвестиционный климат в данной сфере деятельности. Договорное регулирование водных отношений основано на комплексном применении гражданского и водного законодательства и отражает

⁸⁰ СЗ РФ. 1997. №30. Ст.3589. Указанный закон относит к гидротехническим сооружениям плотины, здания гидроэлектростанций, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции и иные объекты, указанные в статье 1 названного закона. Применительно ко всем видам гидротехнических сооружений действует правило декларирования промышленной безопасности, что означает презумпцию опасности любого гидротехнического сооружения.

⁸¹ Водное хозяйство России: состояние и проблемы развития/ Р.З. Хамитов/ Международная конференция «Устойчивое развитие: природа – общество – человек». М.: ЦМТ, 2006; Калининченко Т.Г. Водохозяйственные системы: понятие и содержание// Аграрное и земельное право. 2009. №7. Учеными отмечается наличие в данной сфере острой проблемы «дефицита долгосрочных источников капитальных вложений, что диктует необходимость развития партнерства между частными инвесторами и государством»

общую направленность на реализацию публичных интересов, состоящих в охране водных объектов как важнейшего компонента окружающей среды, и имущественных интересов сторон, связанных с созданием инфраструктура пользования водным объектом и извлечением прибыли от использования водного объекта.

1.2. Правовая характеристика водных объектов как объектов договорных отношений

Для определения режима договорных отношений в сфере водопользования принципиальное значение имеет определение юридической природы объекта водных отношений. Выявление специфических характеристик водных объектов в системе имущественных отношений в правовой науке осуществляется на основе установления правовой связи вод и земель, в границах которых расположен водный объект. Как отмечал О. С. Колбасов, «решающее значение имеет вопрос, кому принадлежат воды – владельцам земельных участков или государству»⁸².

История формирования современной модели водопользования восходит к периоду реформ, проводимых Петром I, связанных с регулированием земельных и иных природоресурсных отношений. Проведению реформы предшествовала многовековая история трансформации представлений о юридической связи водных объектов и земель.

До реформ Петр I российская доктрина была основана на рецепции римского частного права, постулаты которого отражали представления о водном объекте как составной части земельного участка. Правовое представление о единстве земельного участка в системе имущественных отношений исключало разделение отдельных видов природных ресурсов в качестве самостоятельных объектов

⁸²Колбасов О. С. Основные тенденции развития советского водного законодательства. Уч. зап. ВНИИСЗ. 1964. N 3(20).

имущественных отношений⁸³. Правовой режим водных объектов, характеризующийся юридической связанностью с судьбой земельного участка, получил развитие в дальнейшем в виде представлений о водном объекте как сосредоточении вод в формах рельефа поверхности земли, при котором в состав водного объекта включается и дно, покрытое водами. Однако на данном историческом этапе не признавалось существование водных объектов в качестве самостоятельных объектов имущественных отношений. Водный объект входил в состав земель. Позднее эти принципы были признаны в правовых памятниках древнерусского государства, в которых также был отражен тот же принцип⁸⁴. Данный принцип составлял основу вотчинного и поместного земледелия.

Вотчинное землевладение по своему режиму имело много общего с правом собственности, однако таковым не являлось, так как существование права вотчинного владения было обусловлено исполнением государственной службы. Юридическая зависимость статуса землевладения от названных условий не позволяла признать вотчинное владение правом собственности.

Результатом реформ, проведенных Петром I, явилась отмена поместного землевладения. Впервые был разделен имущественный режим природных объектов как самостоятельных объектов права собственности и права пользования. Ученые отмечают основное достижение реформ Петра I, касающихся сферы природопользования⁸⁵. Принципиальное значение в рамках данной реформы имело «юридическое разделение режима собственности на отдельные виды природных ресурсов. Вторым нововведением являлось установление

⁸³ Римское частное право/ Под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. М., 1997. С.153. «Природные ресурсы в границах земельного участка рассматривались как его составные части. В некоторых случаях земельный участок признавался сложной вещью (римская вилла), в которой различные вещи (природные ресурсы на земельном участке) объединены общим назначением»

⁸⁴Памятники русского права. Памятники периода образования русского централизованного государства периода XIV-XV веков/ Выпуск 3. Под ред. Л.В. Черепнина. М., 1955. С.105; Памятники периода образования русского централизованного государства периода XV-XVII веков. С.112. Вотчина включала в себя все, что находилось на земельном участке, о чем свидетельствуют памятники Русского права

⁸⁵Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. СПб., 1910. С.257. Достижением признается «установление государственных регалий (исключительного государственного права собственности) на отдельные виды природных ресурсов и объявление природоресурсных регалий -государственной лесной регалии (1703г.), рыбная регалия (1705г.), горная регалия (1719г.).

юридических оснований пользования казенными природными ресурсами – «посессионное право»⁸⁶.

Впоследствии при Екатерине II произошло возвращение в правовую систему модели земельного участка как единого объекта имущественных отношений, включающего в совокупности все его составные части, в т.ч. и природные ресурсы. Именно в этот период возникает как самостоятельное правовое явление право собственности на землю. При этом право собственности имело специфический характер – являлось сословным, что предполагало возможность возникновения данного права только у представителей дворянства. Непривилегированным сословиям принадлежало только посессионное право (право пользования). Только 12 января 1801 года был издан Указ, который предусматривал право представителей непривилегированных сословий приобретать в собственность незаселенные земельные участки. Ранее для непривилегированных сословий допускалось только право пользования природными ресурсами.

Посессионное право не имело экономического содержания, осуществлялось безвозмездно, являясь «сопутствующим» видом пользования по отношению к основному праву. В XIX веке сфера применения такого института, как посессионное право, сужалась. Данный режим был сохранен в сфере недропользования для правового обеспечения связанного с ним пользования водными ресурсами. Право водопользования было производно от права пользования недрами.

Историки выделяют наряду с посессионным правом развитие такой формы пользования водными объектами, как «казенные оброчные статьи», которые явилась, по существу, «прообразом» современного института аренды⁸⁷.

Отмена крепостного права в 1861 году послужила предпосылкой для разработки проекта Гражданского Уложения, в котором нашли отражение

⁸⁶ Перчик А. Горное законодательство Российской Империи. // Нефть, газ и право. 1998. №4. С.52.

⁸⁷ Устав о казенных оброчных статьях/ Памятники русского права. Указ. Соч. 107. Данное право предоставлялось по результатам торгов и являлось экономическим по своему содержанию, поскольку осуществлялось в целях извлечения прибыли»

основные гражданско-правовые формы использования природных ресурсов, включая аренду и сервитут. Однако данный закон не был принят, что было обусловлено революционным изменением государственного строя в нашей стране.

Дальнейшая трансформация режима водных объектов в нашем государстве была связана с принятием ряда нормативных актов, создававших основы нового строя. 27 октября 1917 года II Всероссийский съезд рабочих, крестьян и солдатских депутатов принял Декрет о земле⁸⁸.

Исторический опыт формирования договорных отношений в сфере использования и охраны водных объектов обширен. В контексте отражения в правовом регулировании договорных отношений экономического значения водных ресурсов целесообразным является исследование исторического опыта применения правовых форм участия водопользователей в ирригационно-мелиоративных работах. Эти формы были использованы в начале прошлого столетия в период, для которого было характерно сочетание рыночных и административных форм управления. В Грузии договорное регулирование водопользования развивалось в связи с необходимостью строительства и эксплуатации ирригационных систем, что предполагало использование договорных моделей как средства согласования интересов землепользователя и государства⁸⁹. Договорная модель использовалась и в Узбекской ССР. При этом данная модель отличалась от моделей, используемых в других республиках. В данном случае водный объект передавался в пользование юридическим лицам, эксплуатирующим мелиоративную систему⁹⁰. Договором устанавливались права и обязанности по эксплуатации водохозяйственных систем⁹¹.

⁸⁸ Декрет о земле // Консультант Плюс. В соответствии с Декретом вводилась «исключительная государственная собственность природные ресурсы, имеющие общегосударственное значение переходили в исключительное пользование государства, а мелкие реки, озера и прочие ресурсы переходили в пользование общин»

⁸⁹ Вестник ирригации. 1926. №6. С.4. Так, «в Грузии в качестве одной из основных форм содержания ирригационных систем являлась водная кооперация. Мелиоративные товарищества создавались для поддержания в исправности уже существующих гидротехнических систем»

⁹⁰ Там же. В Узбекской ССР в 1929 году были утверждены «Временные правила о передаче водных систем и отдельных вод в эксплуатацию водно-мелиоративным организациям.

⁹¹ Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л.: ЛГУ, 1948г. С. 10-11. «Передача мелиоративных систем данным организациям осуществлялась по договору. Договорами устанавливались

Государственное управление в условиях данной системы осуществлялось на магистральных водохозяйственных сооружениях и оросительных системах, имеющих государственное значение. Земельные кодексы союзных республик предусматривали возложение функций содержания гидротехнических систем на самих водопользователей даже в тех случаях, когда мелиоративные товарищества не были созданы. При этом расходы на эксплуатацию инженерных систем принимало на себя государство. Эти формы организации водопользования соответствовали периоду развития простейших форм производственной кооперации и существовали вплоть до великого перелома – периода сплошной коллективизации.

Дальнейшее развитие правовых форм участия водопользователей в содержании общих водохозяйственных систем происходило по пути ограничения. Обязательное участие водопользователей приобретало плановый характер. Водопользователи привлекались к названным работам в соответствии с утвержденным планом⁹².

Применение названных форм организации взаимодействия государства и водопользователя определялось спецификой характерного для правовой системы советского периода метода регулирования данных отношений, основанного на признании исключительного характера права государственной собственности на природные ресурсы. При этом само по себе применение договорной формы не превращало данные отношения в гражданско-правовые, но отражало лишь особенность метода регулирования управленческих отношений, поскольку имущественные отношения на данном этапе строились по вертикальному (административному) типу.

В условиях социалистической системы производственных отношений природа данных отношений определялась существованием исключительной государственной собственности на землю и воды. Водные объекты

обязательства водопользователей по сбору и прогону воды в переданные им системы на общих с другими водопользователями основаниях»

⁹²Дембо Л.И. Указ.соч. С. 112-113. Такое участие могло носить «бесплатный характер (по ограниченному перечню обязанностей). Большая часть работ, связанных с эксплуатацией водохозяйственных систем, производилась за счет государства

предоставлялись в пользование бесплатно, но водопользователи несли обязанности по содержанию водохозяйственных систем. Развитие договорной формы не было связано с условиями платности, не имело экономического характера. Договор как метод оформления отношений между государством и водопользователями был направлен на конкретизацию и обеспечение строгого исполнения водопользователем режима водопользования, бережного отношения к воде. Договор рассматривался как система «уведомлений», в которой органы водного хозяйства доводят до каждого водопользователя сведения о количестве, сроках и месте подаваемой воды. При этом сам по себе договорный метод, по мнению Л.И. Дембо, «не может изменить природу отношений»⁹³. Однако ученый не отрицал, что эффективность метода регулирования во многом определяется соответствием применяемого метода природе регулируемых отношений.

Таким образом, специфика водных отношений определяет характер метода правового регулирования водопользования с учетом специфики вида водопользования и особенностей природных свойств и ценности водных ресурсов, отражающих географические и иные особенности региона. Правовой режим водных объектов, находящихся в публичной собственности, в качестве объектов общего пользования определяет публичную природу отношений, связанных с организацией использования и охраны данных объектов. К публичным относятся отношения, связанные с реализацией функций государственного управления в деятельности государственных органов, с установлением ограничений права водопользования (например, режим зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения). Гражданско-правовую природу сохраняют отношения по поводу возмещения ущерба, возникшего при осуществлении права водопользования. В некоторых случаях водные отношения приобретают комплексный характер, например, при возведении искусственных земельных участков на водных объектах, находящихся в публичной собственности, включая имущественное участие государства в возведении таких объектов. Именно наличие имущественной формы отношений (имущественное

⁹³Дембо Л.И. Указ.соч. С. 116.

участие государства при возведении искусственных земельных участков, возмещение ущерба, причиненного водопользователю действиями третьих лиц, связанных с реализацией публичного интереса) в сфере водопользования, придает водным отношениям характер комплексных, т.е. регулируемых одновременно публичным и частным правом.

В 1972 году был принят Водный кодекс РФ, который определял основания и условия использования водных ресурсов, соответствующих экономическим отношениям в данный исторический период⁹⁴. ВК РСФСР предусматривал предоставление водного объекта в обособленное пользование предприятию, учреждению, организации на основании решения государственных органов (ч.2 ст. 23 ВК РСФСР).

Первичному пользователю предоставлялось право обособленного пользования водным объектом для определенной цели водопользования. Предприятия, организации и учреждения, которым водные объекты предоставлены в обособленное пользование, – первичные водопользователи – вправе были разрешать другим предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам вторичное водопользование по согласованию с органами по регулированию использования и охране вод. В разрешениях на вторичное водопользование указывались цели и основные условия пользования водными объектами. В необходимых случаях условия вторичного водопользования, взаимные права и обязанности сторон оформлялись договором между первичным и вторичным водопользователями (ст. 24 ВК РСФСР).

Обособленный характер пользования водным объектом был отменен в последующем в Водном кодексе РФ 1995 года (далее – ВК РФ 1995г.), которым введено правило о сохранении режима общедоступного пользования водным объектом при предоставлении права специального водопользования субъектам хозяйственной деятельности. Данный режим получил развитие и в действующем Водном кодексе РФ.

⁹⁴ Свод законов РСФСР. Т.4. М.: Советская Россия. 1985. С. 183.// <http://documents.worldbank.org/curated/en/home>

Правовая модель юридического единства правового режима земельного участка и водных объектов получила отражение и в современном водном законодательстве. ВК РФ 1995 года содержал норму, определявшую состав водного объекта. Согласно части 2 статьи 7 Водного кодекса РФ 1995года поверхностные воды и земли, покрытые ими и сопряженные с ними (дно и берега водного объекта), рассматривались как единый водный объект⁹⁵. Данная концепция получила отражения и в действующем Водном кодексе РФ⁹⁶.

В отношении прудов и обводненных карьеров законодательно изменена концепция определения их правового режима в системе имущественных отношений. Действующий Водный кодекс РФ не использует понятие «обособленный водный объект», а предусматривает режим специальный режим только для прудов и обводненных карьеров, что создает коллизию с нормами Гражданского кодекса РФ, который предусматривает распространение права собственности на земельные участки на расположенные на них водные объекты, если иное не предусмотрено законом (п.3 ст. 261 Гражданского кодекса РФ). Если Водный кодекс 1995года прямо отсылал к гражданскому законодательству в части регулирования правового режима обособленных водных объектов, то действующий Водный кодекс РФ предусматривает лишь возможность нахождения прудов и обводненных карьеров в собственности различных субъектов.

Особенность правового режима прудов и обводненных карьеров характеризуется их специфической юридической связью с земельным участком. По сути, их режим подчинен режиму земельного участка. Однако при этом водный кодекс относит данные пруды и обводненные карьеры к объектам водных отношений и, соответственно, включает их в состав водного фонда. Противоречие законодательства состоит в том, что данные объекты являются одновременно объектами водных и земельных правоотношений. При этом четкого разделения предмета законодательного регулирования отношений по поводу названных

⁹⁵СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4471

⁹⁶ В соответствии с пунктом 3 статьи 5 Водного кодекса РФ поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель, границы которых определяются береговой линией.

объектов законодатель не установил. Нет определенности в вопросе о том, распространяется ли на пруды и обводненные карьеры ограничения и запреты, установленные для водных объектов природного происхождения, а именно, действует ли запрет сброса сточных вод в пруды и обводненные карьеры, должны ли устанавливаться нормативы допустимых сбросов загрязняющих веществ в данные объекты, устанавливаются ли для них нормативы концентрации вредных веществ, действует ли правило соблюдения приоритетного вида пользования.

В судебной практике сформированы два противоположных подхода в данном вопросе. Первый подход состоит в распространении на данные отношения гражданского и земельного законодательства при полном исключении данных отношений из сферы действия водного законодательства. В этом случае суды приходили к выводу о существовании юридической обусловленности режима пруда и обводненного карьера целевым режимом земельного участка. За собственником земельного участка признавалось право изменять состояние данного вида водных объектов либо полностью ликвидировать данный объект. При этом земельный участок рассматривался в качестве составной части водного объекта⁹⁷.

Вторая позиция основана состоит в признании пруда составной частью (принадлежностью) земельного участка⁹⁸. Суды исходили из признания подчиненности режима замкнутого водоема режиму земельного участка, исходя из принципа единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов, установленного статьей 1 Земельного кодекса РФ. При этом замкнутые водоемы рассматривались как самостоятельные объекты недвижимого имущества, имеющие общий с земельным участком правовой режим оборота. Дальнейшая судебная практика развивалась по пути признания права пользования

⁹⁷ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа №08-5906- 2005 от 15. 12. 2005//Консультант Плюс. Судебная практика. Суд рассматривал дно пруда в качестве составной части водного объекта, применяя к данным отношениям нормы Земельного кодекса РФ в части регулирования гражданского оборота водных объектов. Предоставление права пользования замкнутым водоемом лицу, не являвшемуся собственником земельного участка, признавалось незаконным.

⁹⁸ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа по делу №08-5856-2006 от 25.11. 2006// Консультант Плюс. Этот подход обоснован действием положений о законодательном признании прав на земельные участки в качестве основания пользования замкнутым водоемом, существовавших до введения в действие Водного кодекса 1995г. Примером служит «судебный спор, предметом которого является занятый замкнутым водоемом земельный участок, предоставленный в аренду юридическому лицу по договору, заключенному в 1994году»

водным объектом в силу права аренды земельного участка, образующего дно водоема.

Можно говорить о существовании правовой дифференциации режимов различных видов водных объектов. Действующий Водный кодекс РФ следует правовой модели расщепления в качестве самостоятельных объектов оборота водного объекта и земельного участка. Однако в законодательстве остается открытым вопрос о правовом режиме водного объекта в системе имущественных отношений. Ни Водный кодекс РФ, ни Гражданский кодекс РФ прямо не относят водные объекты к видам недвижимого имущества. Распространяя на данные объекты действие норм о праве собственности, законодатель не определяет их место в общей классификации объектов имущественных отношений на движимые и недвижимые вещи. Признавая водные объект в качестве объектов вещных отношений, а именно права собственности, законодатель прямо не относит данные объекты к разряду вещей. В связи с этим требует решения вопрос о том, какое место в классификации объектов имущественных отношений занимает водный объект.

Водные объекты природного происхождения гражданским законодательством не признаются ни самостоятельным видом имущества, ни составной частью земельного участка. Можно говорить о том, что правовой режим 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). В этой связи заслуживает внимания позиция, обоснованная В. А. Лапачем, состоящая в признании правовым признаком вещного права именно юридическую связанность субъекта и объекта вещного права⁹⁹. Таким образом, водные объекты природного происхождения признаются объектом гражданских прав особого рода. С одной стороны,

⁹⁹Лапач В.А. Система объектов гражданских прав: теория и судебная практика. СПб., 2002. С. 140-141. По мнению В.А. Лапача юридической привязкой объектов гражданских прав следует считать нормативно гарантированную возможность правового закрепления их за субъектами гражданского права

законодатель признает их объектом права собственности, с другой стороны, не соотносит данные объекты с общей классификацией объектов гражданских прав, т.е. не относит их ни к движимым (по природе), ни к недвижимым вещам, поскольку прямо исключает данные объекты из сферы гражданско-правового регулирования.

Представляется, что для формирования модели договора водопользования, соответствующей потребностям оборота природных ресурсов в условиях рыночной экономики, а также в целях обеспечения устойчивости права водопользования, возникшего на основании договора водопользования, принципиально важное значение имеет определение места водного объекта в системе объектов имущественных отношений, выявление правовых критериев индивидуализации водного объекта и подлежит ли он вообще индивидуализации, учитывая его специфические природные свойства (изменение уровня воды в течение определенных периодов времени). До настоящего времени эти вопросы не получили законодательного решения.

Специфические свойства водных объектов в качестве объектов одновременно имущественных и публичных отношений исследовались и в дореволюционный период. В литературе отстаивалась позиция о недопустимости смешения различных методов регулирования рассматриваемых отношений, обязательности отграничения имущественных отношений от публичных. При этом в качестве основного аргумента данного подхода отмечалась многосубъектность рассматриваемых отношений¹⁰⁰.

Специфика водного объекта в системе отношений водопользования проявляется также в особенностях его индивидуализации. Для индивидуализации названных объектов правовое значение имеет правовой режим водного объекта в соответствии с учетными данными государственного водного реестра. При этом в литературе отмечалась необходимость применения специфических средств

¹⁰⁰ Флексор Д. Действующее законодательство по водному праву. СПб., 1912. С.9. Как писал Д. Флексор, «законодательная регламентация водного права представляет многие и серьезные затруднения, обусловленные, с одной стороны, особыми свойствами самого объекта водного права, а с другой – многообразием тех потребностей, удовлетворению коих воды призваны служить»

индивидуализации, отличных от способов индивидуализации обычного имущества¹⁰¹.

Ранее отмечалась юридическая обусловленность способов индивидуализации водных объектов специфическими природными характеристиками водных объектов¹⁰². Однако не менее важной характеристикой и особенностью индивидуализации водного объекта в системе договорных отношений является вид пользования водным объектом, определяемый в договорных условиях.

Бесспорно, при определении юридической субстанции водного объекта в качестве объекта договорных отношений определяющую роль играет показатель качества водного объекта, характеризующий его пригодность для использования в соответствии с целевым назначением. Водное законодательство использует метод регулирования приоритетных показателей качества водного объекта для определения целевого режима использования водного объекта, ограничений видов водопользования, влияющих на приоритетные показатели качества. Однако при этом Водный кодекс не относит целевое назначение водного объекта в качестве индивидуализирующих признаков водного объекта. В связи с этим в судебной практике возникают вопросы установления юридической судьбы договора водопользования при изменении качественных характеристик водного объекта (например, пересыхания русла реки, отравление водоема химикатами). С юридической точки зрения договор не может считаться прекращенным, поскольку сохраняется береговая линия водоема как основная характеристика водного объекта, определяемая в соответствии с пунктом 1 статьи 13 Водного кодекса РФ. В связи с этим возникает потребность выявления и правовой характеристики индивидуализирующих признаков водного объекта применительно к правовой конструкции договора водопользования.

¹⁰¹Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. С.54. Как отмечал О.С. Колбасов, «установление размера водного объекта, предоставляемого в пользование, не является общим правилом».

¹⁰²Абрамов В.В. Правовая характеристика водного объекта в структуре договорных отношений// Аграрное и земельное право. 2017. №2 (146). С.83-88. Для природных водоемов и водотоков индивидуализация осуществляется в особом порядке, а именно в порядке государственного учета в государственном водном реестре водного объекта как природного объекта с определением географических и иных специфических пространственных координат. Береговая линия не является индивидуализирующей характеристикой водного объекта, поскольку изменение ее не влечет прекращение права собственности на данный объект. Переменный характер данной величины (береговой линии) диктует необходимость выявления иных характеристик водного объекта, позволяющих индивидуализировать его в качестве объекта имущественных прав.

В науке гражданского права предложена следующая классификация признаков объектов субъективных прав:

- 1) «наличие потребительских свойств объекта (основной внутренней признак объекта);
- 2) дискретность объекта, т.е. его количественное и качественное обособление от иных объектов;
- 3) системность объекта, т.е. нахождение его в системной взаимосвязи с иными объектами гражданских прав;
- 4) правовой режим объекта, включая его оборотоспособность»¹⁰³.

В литературе отмечалась необходимость применения в качестве индивидуализирующего признака водного объекта показателей качества водного объекта и его целевое назначение¹⁰⁴. Обращает на себя внимание существующая неопределенность в вопросе о юридических последствиях изменения качественных характеристик водного объекта, находящегося в пользовании. Так, изменение целевого назначения водного объекта, например, размещение в границах береговой линии водного объекта причальных сооружений, исключающих использование водного объекта для целей водозабора, Водным кодексом РФ не относится к основаниям принудительного прекращения договора нецелевое использование водного объекта не связано с виновными действиями водопользователя. Для целей установления пределов правомочий водопользователя в части изменения качественных характеристик водного объекта, находящегося в пользовании, представляется необходимым установление такого критерия индивидуализации объекта договора водопользования, как его целевое назначение. Обоснование необходимости

¹⁰³ Шорников Д.В. Природные ресурсы как объекты гражданских прав: дис. ... канд.юрид. наук. 2005. С. 39-40.

¹⁰⁴Абрамов В.В. Правовая характеристика водного объекта в структуре договорных отношений// Аграрное и земельное право. 2017. №2 (146). С.83-88. Представляется, что установление признаков объекта субъективных прав заслуживает особого внимания ввиду определяющего влияния данных характеристик на условия возникновения и прекращения гражданских прав. Согласование условий о предмете договора определяет момент заключения договора. Утрата индивидуализирующих признаков объектов является основанием прекращения обязательства. В связи с этим индивидуализация объекта гражданских прав должна соотноситься с границами защищаемого законного интереса. Так, утрата качественных характеристик водного объекта как объекта рекреационного использования бесспорно свидетельствует об утрате арендатором имущественного интереса. Сохранение обязательственных отношений в данной ситуации ведет к нарушению имущественных интересов арендатора, поскольку лишает их возможности применения владельческих способов защиты прав

выделения специальных критериев индивидуализации водного объекта обосновывается в правовой литературе¹⁰⁵.

Водный кодекс РФ регулирует режим прудов и обводненных карьеров с учетом специфики регулирования правового режима земель, на которых расположены данные объекты. Являясь принадлежностью земельного участка в сфере оборота земель, пруды и обводненные карьеры не рассматриваются в качестве самостоятельных объектов недвижимости, права на такие объекты не подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре недвижимости отдельно от прав на земельный участок.

Водный кодекс устанавливает приоритет водного законодательства по отношению к гражданскому законодательству в регулировании оборота водных объектов. Это положение в полной мере соответствует и положениям Гражданского кодекса РФ, который устанавливает приоритет природоресурсного законодательства в части регулирования перехода прав на природные объекты (ст.129 ГК РФ). Однако неопределенность в вопросе о соотношении режима земельного участка и расположенных на них водных объектах искусственного происхождения оставляет открытым вопрос о соотношении водного и земельного законодательства в части определения правового режима водных объектов. Дело в том, что пруды и обводненные карьеры, хотя и имеют искусственное происхождение, однако, как правило, эти объекты находятся в гидравлической связи с водотоками и водоемами природного происхождения, а также подземными водами. Таким образом, объекты зачастую оказывают существенное влияние на состояние водных объектов природного происхождения. Следовательно, исключать их полностью из сферы действия водного законодательства является недопустимым. Именно поэтому законодатель включил данные объекты в систему объектов водных отношений.

На данную проблему было указано в ранее проведенных исследованиях¹⁰⁶.

¹⁰⁵Абрамов В.В. Правовая характеристика водного объекта в структуре договорных отношений// Аграрное и земельное право. 2017. №2 (146). С.83-88. В силу названных причин предложенная общая характеристика объекта субъективных прав является актуальной для выделения специальных критериев индивидуализации водного объекта в системе имущественных прав

Вопрос о целесообразности расщепления режима оборота земельного участка и водоема в его границах требует специального рассмотрения с позиций задач, решаемых водным законодательством. Ключевое значение в регулировании водных отношений в целом отводится правовому режиму водного объекта, который и составляет основу формирования вида договорных отношений в сфере водопользования. В данном вопросе в правовой науке существует множество споров, которые, в первую очередь, касаются определения юридической связи водного объекта и сооружений, оказывающих на него воздействие. Наибольшие противоречия вызывает вопрос о правовой связи водного объекта и расположенного в границах земель водного фонда гидротехнического сооружения, который в свою очередь порождает проблему выявления имущественного режима водохозяйственной системы в целом. Разрешение данной проблемы имеет не только экономическое, но и важное экологическое значение.

Объективные данные свидетельствуют о негативных последствиях, вызванных строительством гидротехнических сооружений. При этом в законодательстве отсутствует достаточная ясность в определении статуса гидротехнического сооружения, правах и обязанностях его собственника в части обеспечения предотвращения истощения бассейнов крупных рек. В соответствии с ч.1 ст.3 Федерального закона от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (далее – Закон №117) к гидротехническим сооружениям могут быть отнесены любые устройства и иные объекты, предназначенные для использования

¹⁰⁶ Абрамов В.В. Правовая характеристика водного объекта в структуре договорных отношений// Аграрное и земельное право. 2017. №2 (146). С.84. Автор отмечает: «водное законодательство регулирует данные отношения во взаимосвязи с положениями Земельного кодекса РФ, которыми установлены правила ограниченного оборота земельных участков, в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности (п. 3 ч. 5 ст. 27 ЗК РФ). Данная норма вступает в противоречие с положениями ст. 102 Земельного кодекса РФ, согласно которым запрещается образование земельных участков на землях, покрытых поверхностными водами (п. 2 ст. 102 ЗК РФ). Таким образом, открытым остается вопрос о том, допускается ли оборот земельных участков, образующих дно водоема, в качестве составной части водного объекта в силу положений п. 3 ст.5 ВК РФ о юридическом единстве поверхностных вод и покрытых ими земель или водный объект является составной частью земельного участка, границы которого определены в соответствии с п. 4 ст. 5 Водного кодекса РФ. Представляется, что в целях правового обеспечения рационального использования водных объектов следует признать подчиненный характер правового режима земель по отношению к режиму водного объекта в случаях, когда объектом имущественных отношений выступает водоем или водоток природного происхождения. Данный подход позволяет прийти к выводу о приоритете водного законодательства в регулировании гражданского оборота водных объектов природного происхождения»

водных ресурсов и предотвращения негативного воздействия вод, защиты от наводнений разрушений берегов и дна водохранилищ, рек. Данные характеристики отражены в определении гидротехнического сооружения, закрепленного в названной статье Закона №117, в соответствии с которой «гидротехнические сооружения – плотины, здания гидроэлектростанций, водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, судоподъемники; сооружения, предназначенные для защиты от наводнений, разрушений берегов и дна водохранилищ, рек; сооружения (дамбы), ограждающие хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций; устройства от размывов на каналах, а также другие сооружения, здания, устройства и иные объекты, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения негативного воздействия вод и жидких отходов, за исключением объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения»¹⁰⁷.

В литературе отмечалась необходимость конкретизации положений законодательства о безопасности гидротехнических сооружений в части разграничения правовых признаков водных объектов и гидротехнических сооружений¹⁰⁸. Отмечается также существование коллизии законодательства о безопасности гидротехнических сооружений в части отграничения правового режима прудов, признаваемых гидротехническими сооружениями в соответствии с названным законодательством о гидротехнических сооружениях, и являющихся водными объектами, подлежащими правовой охране в соответствии с требованиями водного законодательства¹⁰⁹.

¹⁰⁷ СЗ РФ. 1997. №30. Ст3589.

¹⁰⁸ <http://documents.worldbank.org/curated/en/home/>Дата обращения: 23.03.2019. В литературе отмечалось, что термин «устройство и объекты, предназначенные для использования водных ресурсов» «позволяют рассматривать искусственный водоем в качестве гидротехнического сооружения, предназначенного для использования водных ресурсов

¹⁰⁹ Абрамов В.В. Правовая характеристика водного объекта в структуре договорных отношений// Аграрное и земельное право. 2017. №2 (146). С.87. Автор отмечает, что действующий Водный кодекс РФ не предусматривает выделение в качестве юридической характеристики пруда или обводненного карьера такого признака, как отсутствие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами. В связи с этим пруды могут создаваться правообладателями земельных участков на основе использования подземных вод. В соответствии со ст. 19 Закона РФ «О недрах» данные объекты могут размещаться с соблюдением ограничений допустимого

Отсутствие в качестве правовой характеристики прудов и обводненных карьеров такого признака, как наличие гидравлической связи с другими водными объектами, позволяет квалифицировать в качестве прудов любые объекты, образованные в результате хозяйственной и иной деятельности человека. Например, на месте проведения работ, связанных с разработкой полезных ископаемых в порядке водохозяйственной рекультивации земель образован пруд, соответствующий по своим качественным характеристикам объекту хозяйственно-бытового назначения. Данный объект в силу искусственного происхождения включен в государственный водный реестр в качестве пруда. Между тем данный объект бесспорно поддерживается за счет выхода на поверхность земли подземных вод. Таким образом, гидрологический режим такого объекта свидетельствует о наличии природных свойств данного объекта. Однако в силу искусственного происхождения на данный объект, если он расположен в границах одного земельного участка, не распространяется требование заключения договора водопользования для осуществления установленных Водным кодексом РФ видов водопользования.

Таким образом, юридически допустимо размещение собственником земельного участка искусственных водных объектов с соблюдением установленных объемов и границ использования подземных вод. Представляется, что в правовом регулировании данных отношений не учтено экологическое значение искусственных водоемов. Между тем, данные государственного мониторинга состояния окружающей среды свидетельствуют о том, что использование подземных вод при возведении искусственных водоемов правообладателями земельных участков является одним из факторов истощения подземных вод.

В соответствии с данными, содержащимися в Государственных докладах о состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации за 2003 –

объема извлечения подземных вод, который должен составлять не более 100 кубических метров в сутки, а также глубины извлечения подземных вод, которое допускается из водоносных горизонтов, не являющихся источниками централизованного водоснабжения и расположенных над водоносными горизонтами, являющимися источниками централизованного водоснабжения

2009 годы, на территориях (от Ленинградской до Иркутской области), где подземные воды являются основным или единственным источником питьевого водоснабжения, в водоносных горизонтах продолжают формироваться крупные (региональные) депрессионные воронки. Площади некоторых из них составляют до 5 млн. гектаров, а снижение уровня воды в центре таких воронок составляет от 25 до 130 м (гг. Брянск, Курск, Орел, Москва, Санкт-Петербург, Калужская, Владимирская, Тульская, Томская области, Краснодарский, Красноярский, Ставропольский края, Республики Дагестан и Алтай)¹¹⁰.

С другой стороны, возведение заграждений на водотоках приводит к риску затопления территорий. Так, «по данным экологических обследований в границах бассейна реки Дон по всему руслу реки было обнаружено множество недемонтированных опор и береговых устоев старых мостов, способствующих образованию заторов, наличие мостов, не обеспечивающих пропуск воды в период половодья. Отмечается наличие в русле разнообразных переходов и искусственных полузапруд для браконьерского лова рыбы (только на участке в Усть-Донецком районе их было обнаружено 77), причем, в тех же самых местах, где сотрудниками МЧС в прошлом году проводились взрывные работы и которые больше всего пострадали от паводка. При обследовании все взорванные запруды оказались заново восстановлены местными жителям»¹¹¹.

Названные тенденции углубления кризиса водных ресурсов обусловили подготовку проекта изменений Водного кодекса РФ, который был представлен в Государственную Думу РФ в феврале 2015 года по инициативе депутатов Государственной Думы¹¹². В литературе отмечается необходимость законодательного решения вопроса относительно оснований отказа в предоставлении водного объекта в пользование, в том числе по результатам аукционов¹¹³.

¹¹⁰<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=128146;dst=100001>. Дата обращения: 17.07. 2017.

¹¹¹<http://special.donland.ru/Default.aspx?pageid=77645>. Дата обращения. 1.06.2017.

¹¹²Проект федерального закона N 714071-6 "О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации" (в целях устранения пробелов правового регулирования водных отношений)// Консультант Плюс.

¹¹³Абрамов В.В. Правовая характеристика водного объекта в структуре договорных отношений// Аграрное и земельное право. 2017. №2 (146). С.86. В пояснительной записке к названному законопроекту отмечается отсутствие в действующей редакции Водного кодекса РФ положений, направленных на регулирование

Таким образом, существование пробелов в водном законодательстве в части определения пределов реализации прав на земельные участки при возведении водохозяйственных сооружений порождает экологические последствия в виде истощения водных ресурсов, иссушения русла реки, питающей пруды и обводненные карьеры на земельных участках, что, в конечном счете, приводит к деградации водного объекта. Решение данной проблемы видится в установлении законодательных ограничений возведения на земельных участках прудов и обводненных карьеров в отсутствие положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Задачи правового обеспечения рационального использования водных ресурсов и предотвращения истощения поверхностных водоемов и водотоков, требуют применения модели договора водопользования, позволяющей обеспечить научно обоснованное сочетание публичных и частных интересов в сфере водопользования. Данным задачам соответствует метод договорного регулирования водопользования, основанный на структурной дифференциации объектов правоотношений в сфере водопользования.

В правовых исследованиях приводятся аргументы, обосновывающие необходимость конкретизации норм, регулирующих порядок создания искусственных водоемов в целях установления правового режима таких объектов в соответствии с их целевым назначением и ограничениями, определяющими условия и порядок правовой охраны данных объектов как важнейшего компонента окружающей среды¹¹⁴. Применение дифференцированного подхода в правовом регулировании водных отношений обосновывается в науке земельного права¹¹⁵.

предотвращения истощения водных объектов. Основная цель данного законопроекта состояла в дополнении Водного кодекса РФ положениями, предусматривающими основания отказа в предоставлении водного объекта

¹¹⁴Абрамов В.В. Правовая характеристика водного объекта в структуре договорных отношений// Аграрное и земельное право. 2017. №2 (146). С.83-88. По мнению автора, дифференцированный подход в регулировании водных отношений определяет задачу выявления существенных характеристик объектов водных отношений. Смешение юридических признаков искусственных и природных водных объектов препятствует, как представляется, формированию целостной системы договорных отношений в сфере водопользования

¹¹⁵ Романова О.А. Организационно-правовой механизм охраны поверхностных вод от загрязнения на территории Российской Федерации. Теоретические и практические проблемы правового регулирования. Монография/ Отв. ред. Н.Г. Жаворонкова. М.: Проспект, 2012.; Сиваков Д.О. Водное право России и зарубежных государств. М.:

На необходимость установления специального режима рукотворных водных объектов неоднократно обращалось внимание в правовой литературе на разных этапах развития водного законодательства¹¹⁶. Между тем, законодатель регулирует отношения использования и охраны искусственных водных объектов «в общем порядке», не учитывая специфического влияния состояния искусственных водоемов на сохранение экосистемы природных водоемов и водотоков. На отсутствие единой системы управления эксплуатацией таких важных природно-антропогенных объектов, как водохранилища и каналы, отмечается в правовой литературе. Д. О. Сиваков рассматривает данный недостаток правового регулирования как «отрыв законодателя от существа регулируемых общественных отношений»¹¹⁷.

Реализация Программы развития системы водохранилищ, включая строительство новых и модернизацию существующих водохранилищ, предусмотренная Водной стратегией РФ¹¹⁸, предполагает принятие специализированных нормативных правовых актов, регулирующих правовой режим прудов и обводненных карьеров. Основной целью правового регулирования данных отношений должно явиться предотвращение негативных последствий на окружающую среду деятельности, связанной с возведением и эксплуатацией искусственных водоемов.

В литературе вопрос о правовых признаках прудов и обводненных карьеров рассматривается с позиций выявления правовых различий водного объекта и гидротехнического сооружения.

Признаки гидротехнического сооружения нуждаются в правовой конкретизации в целях отграничения водного объекта от гидротехнического сооружения, имеющего режим объекта негативного воздействия на окружающую

Юстицинформ, 2010. С. 350-353; Управление водными ресурсами России. Законодательное регулирование и перспективы/ Под ред. Г.А. Карлова. М.: Издание Государственной Думы. 2014. С.15.

¹¹⁶Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М.: Изд-во Наука, 1972. С.65-68. Как отмечал О.С. Колбасов, «в отличие от рек и озер рукотворные водные объекты (в особенности водохранилища и каналы) являются предметом ежечасных усилий всего водохозяйственного комплекса»

¹¹⁷ Сиваков Д.О. Правовой режим искусственных водных объектов: приглашение к дискуссии// Управление водными ресурсами России. Законодательное регулирование и перспективы. М.: Издательство Государственной Думы. 2014. С.8.

¹¹⁸Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 года №1235-р//СЗ РФ. 2009. №36. Ст. 4362

среду в отличие от водных объектов, выступающих в качестве объекта правовой охраны¹¹⁹. Автором данной точки зрения предлагается квалифицировать названные гидротехнические сооружения как разновидность имущественных комплексов, имеющих режим недвижимого имущества, определяемый в соответствии с положениями гражданского законодательства¹²⁰. Из данной классификации видов гидротехнических сооружений, проводимой по их целевому назначению, следует вывод о наличии общей правовой характеристики названных объектов: все они в той или иной форме воздействуют на состояние водных объектов природного происхождения. Данный признак, как представляется, следует рассматривать в качестве сущностной характеристики гидротехнического сооружения, составляющего основу определения его режима в качестве объекта имущественных отношений.

Следуя подходу, состоящему в дифференциации правового режима прудов и обводненных карьеров, в литературе обосновывается позиция о выделении такого критерия дифференциации, как степень воздействия пруда на состояние экосистемы бассейнов крупных рек и подземных вод, что позволяет дифференцировать такие объекты на объекты правовой охраны и объекты негативного воздействия на окружающую среду, режим которых определяется в соответствии с требованиями Федерального закона «Об охране окружающей среды»¹²¹. Водные объекты, находящиеся на земельных участках, принадлежащих на праве частной собственности, следует классифицировать на группы в соответствии с дискретными признаками водных объектов, отражающих их

¹¹⁹ Абрамов В.В. Правовой режим гидротехнических сооружений (частно-правовой и публично-правовой режимы): дисс. ... канд. юр. наук. Екатеринбург, 2005. С. 23. Правовой режим гидротехнических сооружений, по мнению автора, следует определять на основе «целевой характеристики данных объектов, а именно, их предназначения для использования водных ресурсов (каналы, водосборные и иные сооружения), предотвращения наводнений и иных чрезвычайных ситуаций (дамбы, плотины и т.д.), ограждения от размыва хранилищ жидких отходов, размыва каналов»

¹²⁰ Абрамов В.В. Правовой режим гидротехнических сооружений (частно-правовой и публично-правовой режимы): дисс. ... канд. юр. наук. Екатеринбург, 2005. С. 24. При этом гидротехническое сооружение в системе имущественных отношений рассматривается как «имущественный комплекс, элементами которого являются земельный участок и водный объект»

¹²¹ Абрамов В.В. Правовая характеристика водного объекта в структуре договорных отношений // Аграрное и земельное право. 2017. №2 (146). С.83-88. Пруды и обводненные карьеры следует рассматривать в качестве самостоятельного вида водных объектов, являющихся принадлежностью земельного участка, только в том случае, если их строительство исключает негативное воздействие на состояние поверхностных водных объектов, что подтверждается заключением экспертизы. В целях предотвращения истощения поверхностных вод при строительстве прудов на земельных участках

воздействие на состояние поверхностных вод. При выявлении гидравлической связи пруда или обводненного карьера с поверхностными водными объектами следует признавать данный объект гидротехническим сооружением, правовой режим следует определять в соответствии с требованиями Федерального закона от 21 июля 1997 г. №117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»¹²².

Правовой режим гидротехнического сооружения, таким образом, подчинен режиму двух природных объектов – земельного участка и водного объекта. Правовое регулирование использования данного объекта предполагает согласование режимных требований к его использованию в соответствии с земельным и водным законодательством.

Земельное законодательство предусматривает два вида режимов земельных участков, на которых расположены гидротехнические сооружения – земли промышленности или иного специального назначения – и земли населенных пунктов (если объект расположен в границах населенного пункта). Правовой режим данных земель допускает нахождение земельных участков в частной собственности. Следовательно, оборот гидротехнических сооружений юридически связан с оборотом земельных участков.

Взаимодействие гидротехнических сооружений с водными объектами (поверхностными и подземными) определяет подчинение режима гидротехнического сооружения также режиму водного объекта. В соответствии с пунктом 11 статьи 3 Водного кодекса РФ регулирование водных отношений осуществляется исходя из представлений о взаимосвязи водного объекта и гидротехнического сооружения в качестве водохозяйственной системы. В соответствии со статьей 1 Водного кодекса РФ водохозяйственная система – комплекс водных объектов и предназначенных для обеспечения рационального использования и охраны водных ресурсов гидротехнических сооружений.

В регулировании режима водохозяйственной системы, как представляется, содержится пробел, препятствующий решению задачи рационального

¹²²СЗ РФ.1997. № 30. Ст. 3589.

использования водных ресурсов. Недостаток законодательного регулирования состоит в том, что имущественный статус водохозяйственной системы остается неопределенным. Правовой режим гидротехнических сооружений на водных объектах природного происхождения нуждается в уточнении в целях распределения обязанностей правообладателей названных объектов в части охраны водного объекта, с которым взаимодействует гидротехническое сооружение.

Поскольку отношения собственности составляют экономическую основу использования водных ресурсов, обеспечение определенности имущественного правового режима водного объекта и гидротехнического сооружения необходимо в целях правового обеспечения рационального водопользования и охраны водных объектов, что диктует необходимость специального правового регулирования использования и охраны данных объектов, отделяя данный режим от режима водных объектов природного происхождения в качестве имущества особого рода, характеризующегося публичным назначением. Из положений Водного кодекса РФ, предусматривающих отнесение водных объектов природного происхождения в Российской Федерации к федеральной собственности, следует выделение данных объектов в качестве имущества особого рода, режим которого определяется водным законодательством при дополнительном применении гражданского законодательства. В частности дополнительное регулирование договора водопользования осуществляется в соответствии правовой природой договора водопользования в качестве смешанного договора публично-правового типа.

Водные объекты, которые по своим правовым характеристикам относятся к категории гидротехнических сооружений¹²³ и связанные с ним гидротехнические сооружения как недвижимое имущество, следует рассматривать в качестве объектов договорных отношений особого типа, имеющих смешанный характер.

¹²³ Следует учитывать в данном случае отсутствие в законодательстве положений, устанавливающих режим недвижимого имущества в отношении водных объектов. Таким образом, водные объекты выступают в качестве имущества особого рода, не относящегося ни к недвижимым вещам, ни к движимому имуществу.

Искусственно созданные водные объекты, имеющие режим прудов или обводненных карьеров и расположенные в границах земельных участков, принадлежащих юридическим или физическим лицам на праве собственности, следует признавать гидротехническими сооружениями в случае выявления гидравлической связи с поверхностными водными объектами, распространяя на данные гидротехнические сооружения правовой режим опасных объектов в соответствии с требованиями законодательства о безопасности гидротехнических сооружений. Признание дискретности водных объектов искусственного происхождения в зависимости от характеристики их воздействия на состояние поверхностных вод является основой для применения дифференцированного режима договорного регулирования водопользования, направленного на правовое обеспечение реализации природоохранного значения договоров водопользования.

Право на земельный участок предполагает право возведения сооружений, в т.ч. гидротехнических. В судебной практике вопросы оснований водопользования применительно к таким видам пользования, как строительство гидротехнических сооружений (далее – ГТС), не рассматриваются. Права на ГТС определяются на основе принципа единства судьбы земельного участка и расположенного на нем объекта. Соотношение данных норм требует выявления целевой направленности правового регулирования. Характерен в данном случае пример судебной практики (см.: Приложение №1)¹²⁴.

В приведенном примере выражена позиция суда о подчинении гидротехнических сооружений режиму земельного участка, право собственности на который возникло у Российской Федерации на основании решения об образовании национального парка. Тем самым в судебной практике прослеживается тенденция признания юридического единства земельного участка и расположенного на нем гидротехнического сооружения.

¹²⁴ Постановление четырнадцатого апелляционного арбитражного суда от 17 июля 2013 г. по делу N А44-8829/2012

Данные коллизии в судебной практике свидетельствуют о необходимости выявления существенных характеристик водного объекта, отграничения данных объектов по статусу от объектов, юридически связанных с данными объектами.

В сфере гражданско-правового регулирования выработан концептуальный подход к решению названных коллизий. По мнению А. Г. Карапетова, «статья 421 ГК РФ нуждается в дополнении положениями следующего содержания: «В случае, когда из закона прямо не следует, что норма Гражданского Кодекса, иного закона или правового акта, определяющая содержание договорных правоотношений, является императивной или диспозитивной, квалификация нормы осуществляется судом исходя из природы нормы и целей законодательного регулирования»¹²⁵. Применительно к сфере водных отношений определение статуса водных объектов и выявление их дискретных функций должно осуществляться с позиций учета публичных интересов в обеспечении рационального водопользования при обеспечении прочности и предсказуемости субъективного права водопользования. Достижению данной цели служит формирование понятия водного объекта с учетом его природных характеристик и влияния на состояние окружающей среды.

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

- постоянство (изменение величины является признаком прекращения существования объекта права);
- определенность (по данному признаку объект можно отличить от иного объекта гражданских прав). Так, нельзя считать индивидуализирующей (основной) характеристикой приоритетные показатели качества водного объекта);
- уникальность (по данным признакам водный объект может быть отделен от иных природных объектов, обладающих статусом самостоятельных объектов имущественных отношений, а именно земельного участка и участка недр);
- пригодность водного объекта к использованию по целевому назначению;

¹²⁵Карапетов А.Г. Свобода договора и ее пределы. В 2-х т. Т.2. М.: Статут, 2012// Консультант Плюс.

– наличие природных свойств данного объекта (по данному признаку водный объект отличается от водохозяйственного сооружения, например, бассейн и иное сооружение).

Глава 2. Договор водопользования как основание возникновения права водопользования

2.1. Понятие и особенности договора водопользования

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 правовой природы договора водопользования, содержания и оснований возникновения обязательственных прав на водные объекты.

В литературе обосновывается вывод о дифференцированной системе прав на водные объекты, в которой выделяют «частные, публичные и смешанные права на водные объекты»¹²⁶.

Исследование видов прав на водные объекты необходимо для целей определения юридически обоснованных ограничений свободы договора водопользования, установления гарантий равного доступа юридических и физических лиц к приобретению права пользования водными объектами¹²⁷. При установлении пределов реализации прав на водные объекты подлежат оценке природные свойства водных объектов и их целевое назначение.

Вопрос о правовой природе договоров в сфере использования и охраны водных объектов подлежит разрешению с целью выявления границ соотношения

¹²⁶ Козлов Д.В. Вещные и обязательственные права в системе прав на водные объекты: дис. ... канд.юрид. наук. Ростов-на-Дону. 2007. С.4-5.

¹²⁷ Абрамов В.В. Особенности правового регулирования договора водопользования// Теория и практика общественного развития. 2018. №7 (125). С.88-90. По мнению автора, 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 публично-правовыми договорами, установления пределов гражданско-правового регулирования отношений в сфере водопользования

публичного и частного права в сфере водных отношений. Как отмечал И.А. Покровский, «границы между частным и публичным правом никогда не были однозначно определенными и постоянно менялись»¹²⁸.

Исследование правовой природы публично-правовых договоров требует выявления общих признаков данных договоров, объединяющих их с договорами гражданско-правового типа и специальных признаков, позволяющих выделить данные виды договоров в сферу специального правового регулирования в соответствии с водным законодательством¹²⁹. Представления о водном объекте одновременно как частном и публичном благе создает предпосылки для выявления комплексных видов договоров в сфере природопользования, которые нельзя отнести только лишь к определенной отраслевой группе договоров. В связи с этим утверждать о том, что договор водопользования является специальным видом гражданско-правовых договоров, представляется недопустимым.

Возрастание роли гражданского права в условиях рыночных отношений неразрывно связано с развитием гибкости правовых норм на основе использования оценочных понятий. Категория «добросовестность» оценивается в юридической науке и правоприменительной практике на основе сложившихся в обществе морально-этических представлений о «честном» поведении. Выявление и закрепление в законодательстве правовых критериев оценки добросовестного поведения противоречит логике правового регулирования данных отношений и предполагает формирование правовых представлений о данном правовом явлении на основе норм морали и нравственности. Данный подход получил признание в

¹²⁸ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. Пг, 1917. С. 11-12.

¹²⁹ Абрамов В.В. Особенности правового регулирования договора водопользования// Теория и практика общественного развития. 2018. №7 (125).С.88-90. Автор отмечает, что Применимость в отношении водных объектов принципов гражданско-правового договорного регулирования предполагает выявление признаков договора публично-правового типа применительно к договорам водопользования. Основные начала регулирования договоров отражены в пункте 1 статьи 1 Гражданского кодекса РФ и предусматривают принципы равенства участников регулируемых гражданским законодательством отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты. В соответствии с п. 3 названной статьи установление, осуществление и защита гражданских прав и исполнения гражданских обязанностей должны основываться на правилах добросовестности участников гражданских правоотношений»

европейском праве и раскрыт в трудах известных ученых в области европейского гражданского права¹³⁰.

В российском праве данный принцип трактуется с формально-юридических позиций¹³¹. Оценка поведения участников правоотношений осуществляется исключительно с позиций выявления признаков формального нарушения законодательства при совершении сделки и ее исполнении, установлении возможности осознания последствий своих действий. При этом оценка возможности применения наилучших способов ведения деятельности в целях получения максимального результата, соответствующего потребностям участников договора законодательством не предусматривается.

Правовая конструкция добросовестности в российском праве имеет юридически определенный характер, в отличие от правовой модели «добросовестности», используемой в зарубежном праве, основанной на моральных критериях оценки честного поведения. Анализ преимуществ и недостатков российской правовой модели содержится в работах таких ученых, как И.Б. Новицкий¹³², М.Ф. Лукьяненко¹³³ и других. И.Б. Новицкий подчеркивал преимущества оценочных категорий в гражданском праве, отмечая их «эластичность, гибкость». Иного подхода придерживаются ученые, рассматривающие категорию добросовестность в более широком значении и

¹³⁰ManukkaJoryHarmonizationofContractLaw: in Search of a Solution to the Good Faith Problem. Stockholm, 2002. P. 38. Исследование проблемы добросовестности с точки зрения соотношения морали и права предприняла С. Коломбо. См.: Colombo S. Good Faith: the Law and Morality // The Denning Law Journal. 1993. N 1. P. 23 – 59; Vjarup J. Ought and Reality: Hagerstrom's Inaugural Lecture Re-Considered. Stockholm, 2000. P. 72; D'Angelo A. La Buona Fede // Il Contratto in Generale. Т. 4: Trattato di Diritto Privato. Torino, 2000. P. 156. РазделяетданноемнениеиГ.М. Уда. См.: Uda G.M. L'oggettivo della buona fede nella esecuzione del Contratto. Roma, 2001. P. 11.

¹³¹Абрамов В.В. Особенности правового регулирования договора водопользования// Теория и практика общественного развития. 2018. №7 (125). С.88-90. Отмечается, что данная категория применительно к договорным отношениям используется в ст. 302 Гражданского кодекса РФ «Истребование имущества от добросовестного приобретателя». Данная статья предусматривает формально определенный правовой критерий признания лица добросовестным приобретателем. Таким критериев является отсутствие у приобретателя информации об отсутствии у контрагента правомочий на совершение сделки. Применительно к другим группам отношений (корпоративные, финансовые) положения о добросовестности закреплены также в иных статьях Гражданского кодекса РФ и иных актах гражданского законодательства»

¹³² Новицкий И.Б. Избранные труды по гражданскому праву. В 2т. Т.1. М.: Статут, 2006. С.81.

¹³³ Лукьяненко М.Ф. Оценочные понятия гражданского права: разумность, добросовестность, существенность. М.: Статут, 2010 (Консультант Плюс).

признающие отсутствие соответствующего подхода в правовом регулировании данных отношений недостатком действующего законодательства¹³⁴.

Исторический опыт свидетельствует о признании преимуществ гибкого регулирования имущественных отношений на основе оценочных категорий. Данный подход возобладал и в современном законодательстве. Однако сложившиеся традиции позитивного права не позволяют говорить о применении оценочного подхода в полной мере. Так, статья 302 Гражданского кодекса РФ отражает «интеллектуальный» аспект поведения как «добросовестного» – информированность об управомоченности контрагента. Законодательно не регулируется оценка таких признаков добросовестного поведения, как субъективная возможность контрагента осознавать возможность наилучших вариантов поведения¹³⁵.

Содержание принципа добросовестности принято раскрывать с позиции субъективной возможности осознавать последствия своей деятельности и проявлять должную заботу в целях предотвращения вреда и соблюдения условий договора¹³⁶. В литературе подчеркивается необходимость применения подхода к оценке добросовестности участников оборота с позиций осознания субъективных возможностей участника договорных отношений предвидеть и предотвращать негативные последствия деятельности, связанные с неполным учетом договорных возможностей сторон¹³⁷.

¹³⁴ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. Указ. Соч. С.105. «оценочные категории как следствие нежелания законодателя утруждать себя мучительным поиском подходящей формулировки и попыткой тем самым переложить всю ответственность на плечи судей»

¹³⁵ Абрамов В.В. Особенности правового регулирования договора водопользования// Теория и практика общественного развития. 2018. №7 (125). С.88-90. Автор отмечает, что в рассматриваемых случаях юридически безразличными являются такие показатели, как долженствование получать информацию, субъективная способность получать и анализировать информацию о данном факте

¹³⁶ Лукьянова М.Ф. Указ.соч.

¹³⁷ Абрамов В.В. Особенности правового регулирования договора водопользования// Теория и практика общественного развития. 2018. №7 (125). С.87. Отмечается, что Сочетание в правовой характеристике водного объекта свойств публичного и частного блага предполагает выработку специфических критериев оценки добросовестности водопользователя как субъекта договорных отношений. Представляется важным с точки зрения целей регулирования водных отношений применение гибкого подхода к трактовке категории «добросовестности», основанной на выявлении должной заботливости водопользователя к вопросам охраны водного объекта как природного блага. Необходимо формирование в судебной практике подхода, состоящего в оценке добросовестности участников договорных отношений в сфере водопользования с точки зрения принятия водопользователем мер, необходимых для предотвращения экологического вреда и сохранения водного объекта в процессе его использования

Наличие свойств публичного блага, присущих водному объекту, повышенные пределы ответственности водопользователя, связанные с охраной водного объекта как публичного блага, диктует необходимость применения более гибких критериев добросовестности участников договорных обязательств¹³⁸.

Определение цели законодательного регулирования договорных отношений предопределяется самой природой договорных отношений, возникающих по поводу передачи имущества в пользование. Как отмечается в правовой литературе, «сфера правовых отношений, возникающих при исполнении договора арендного типа, по своей природе подразумевает долгосрочные отношения по использованию чужого имущества. В связи с этим правовое регулирование данного вида договорных отношений должно быть направлено на обеспечение надежности и предсказуемости договорных отношений сторон»¹³⁹.

Невозможность отождествления объекта договорных отношений на основе определения границ акватории водного объекта исключает применение договорного регулирования пользования поверхностными водными объектами в целях использования акватории водного объекта. При этом в законодательстве отсутствует четкое определение перечня случаев, при которых исключается заключение договора водопользования в целях предоставления акватории водного объекта в пользование. Формулировка подпункта 2 пункта 2 статьи 11 Водного кодекса РФ не позволяет выявить правовые признаки объекта водопользования, осуществляемого в целях использования акватории. Изменения, внесенные в данную статью федеральным законом от 26 июля 2017 года №208-ФЗ, были направлены на уточнение перечня объектов договорных отношений в сфере водопользования. Применительно к такому виду объектов, как акватории, законодатель ограничил перечень объектов договорных отношений, указав на исключение договорного регулирования применительно к случаям, указанным в пунктах 3 и 4 статьи 11 Водного кодекса РФ. Однако в пункте 3 названной статьи

¹³⁸ В целях обеспечения природоохранной направленности договорного регулирования водных отношений законодатель применяет метод дискреции объектов, на основе которого осуществляется дифференциация договорных режимов в данной сфере с использованием различных критериев ограничения свободы усмотрения сторон при формировании договорных отношений.

¹³⁹ Карапетов А.Г. Расторжение нарушенного договора в российском и зарубежном праве. М. Статут, 2007. С.848.

говорится о приоритете пункта 2 названной статьи. Остается нерешенным вопрос о том, какой статьей руководствоваться при квалификации в качестве объекта договорных отношений акватории водного объекта. Неясно, в каком из 11 случаев, перечисленных в пункте 3 статьи 11 Водного кодекса РФ, объектом водопользования является акватория водного объекта. Правовая неопределенность в данном вопросе может явиться источником нарушений, состоящих в создании в процессе оказания государственных и муниципальных услуг неравных экономических условий приобретения права водопользования для различных субъектов права.

Термин «акватория» определяется как водное пространство в пределах естественных, искусственных или условных границ (ст. 1 ВК РФ). Лингвистическое толкование термина «акватория» содержится в толковых словарях, в которых акватория определяется как «участок водной поверхности, включая акватории портов и бухт»¹⁴⁰. Буквальное толкование правового определения названного понятия с учетом его лингвистического значения позволяет провести классификацию акваторий на естественные и искусственные. Режим естественных акваторий дифференцирован в зависимости от их территориального расположения. За пределами национальной юрисдикции прибрежных государств действуют правила, предусмотренные международными актами. По международному праву «вся акватория океанов и открытого моря, кроме относительно малой площади внутренних вод государств, открыта для хозяйственного использования бесплатно для всех государств, включая государства, не имеющие выхода к морю»¹⁴¹.

Существует значительная неопределенность в вопросе о том, в каких случаях объектом договорных отношений выступает акватория водного объекта и когда применим показатель индивидуализации водного объекта описанием границ береговой линии водного объекта. Бесспорно, нуждается в совершенствовании правовая модель договора водопользования, предметом которого выступает

¹⁴⁰ Современный словарь иностранных слов. М.: Русский язык. 2001.

¹⁴¹ Комментарий к Водному кодексу РФ/ Под ред. О.Л. Дубовик. М.: Эксмо. 2011. С. 15.

акватория водного объекта¹⁴². В законодательстве должны быть установлены конкретные виды деятельности, связанные с использованием акватории водного объекта. Необходимо также внести изменения в подпункт 2 пункта 2 статьи 11 Водного кодекса, изложив данный пункт в следующей редакции: «использование акватории водного объекта в целях эксплуатации расположенных в границах водного объекта линейных и иных сооружений, за исключением случаев, установленных пунктом 3 статьи 11 Водного кодекса РФ».

Водное законодательство не устанавливает специальный порядок определения объема прав, передаваемых при уступке прав на водные объекты. Между тем, в судебной практике возникают споры, связанные с определением объема названных прав. Данные особенности следует рассмотреть в соотношении с общими положениями о правопреемстве, предусмотренными гражданским законодательством.

В соответствии с пунктом 1 статьи 59 Гражданского кодекса РФ передаточный акт должен содержать положения о правопреемстве по всем обязательствам реорганизованного юридического лица в отношении всех его кредиторов и должников, включая обязательства, оспариваемые сторонами, а также порядок определения правопреемства в связи с изменением вида, состава, стоимости имущества, возникновением, изменением, прекращением прав и обязанностей реорганизуемого юридического лица, которые могут произойти после даты, на которую составлен передаточный акт.

¹⁴² Применительно к внутренним водам объект права водопользования дифференцирован. Содержание статьи 11 Водного кодекса РФ позволяет выделить следующие виды объектов: акватория водного объекта и часть береговой линии. При этом в законодательстве четко не выражены логика и основания названной дифференциации. Между тем, выделение разделение названных объектов имеет важное экономическое и экологическое значение, поскольку является основанием распределения бремени затрат, связанных с охраной водного объекта. В случае предоставления в пользование акватории водного объекта на водопользователя возлагается обязанность размещения гидротехнических сооружений, обеспечивающих инфраструктуру пользования водным объектом. Эксплуатация данных объектов связана с осуществлением особых видов воздействия на состояние водного объекта, нуждающихся в специальном правовом регулировании. Так, размещение в акватории водного объекта линейных объектов (трубопроводов и других), если такое размещение связано с изменением дна и берегов водного объекта, осуществляется на основании решения о предоставлении водного объекта (подпункт 5 пункта 3 ст. 11 Водного кодекса РФ). В данном случае законодатель учитывает экологические аспекты деятельности, связанной с размещением данных объектов. Однако правовое регулирование отношений, связанных с эксплуатацией гидротехнического сооружения, законодатель необоснованно отделяет от регулирования отношений, связанных с эксплуатацией данного объекта. Пробел в законодательстве относительно оснований водопользования в целях эксплуатации гидротехнического сооружения, как представляется, может явиться источником недобросовестных действий со стороны как водопользователей, так и государственных и муниципальных органов

Обоснование объема правопреемства осуществляется на основе совокупности фактических обстоятельств, с которыми закон связывает возникновение и прекращение прав. Этот подход нашел отражение в правовых позициях судов¹⁴³. Ряд судов занимают позицию о совокупном рассмотрении фактов и документов, основным из которых является разделительный баланс¹⁴⁴. В постановлении ФАС ЗСО доказательством правопреемства между юридическими лицами был принят перечень основных средств, переходящих в порядке правопреемства¹⁴⁵.

Применительно к вопросам договорного регулирования водопользования нерешенным остается вопрос о специальных основаниях перехода прав на водный объект при реорганизации юридического лица, являющегося водопользователем. В силу отсутствия специального регулирования применяется общий порядок правопреемства, установленный гражданским законодательством¹⁴⁶.

Основания и порядок правопреемства при переходе прав и обязанностей по договору водопользования недостаточно исследованы в правовой литературе¹⁴⁷.

¹⁴³При наличии доказательств, подтверждающих состоявшееся правопреемство, то обстоятельство, что в ЕГРЮЛ не внесена запись о прекращении деятельности реорганизованного юридического лица, не может служить основанием для освобождения истца от исполнения обязательств, перешедших в результате правопреемства (Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 08.08.2014 по делу N А28-603/2014 Требование: О признании права собственности на объект)// Консультант Плюс.

¹⁴⁴Исходя из позиции Пятого арбитражного апелляционного суда, вывод о наличии или отсутствии правопреемства между юридическими лицами необходимо делать на основе анализа разделительного баланса и оценки его в совокупности с другими доказательствами по делу, в том числе и доказательствами наличия воли юридического лица на возникновение правопреемства другого юридического лица в отношении его прав и обязанностей. При реорганизации юридического лица применяются правила универсального правопреемства, независимо от волеизъявления участников сделки (Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 22.05.2014 N 05АП-4835/2014 по делу N А59-5340/2013)// Консультант Плюс.

¹⁴⁵Постановление ФАС ЗСО от 13 декабря 2007 г. N Ф04-7782/2007(39992-А45-9).

¹⁴⁶Обобщение судебной практики позволяет прийти к выводу о том, что доказательством правопреемства при реорганизации юридического лица в соответствии является совокупность документов и фактических данных, включая разделительный баланс и иные доказательства, которые характеризуют направленность воли субъектов данных отношений на передачу прав юридическому лицу, образованному в результате реорганизации.

¹⁴⁷Вопрос о правовых основаниях перехода права водопользования в порядке правопреемства является спорным в правовой науке. В соответствии с пунктом 1 статьи 19 Водного кодекса РФ передача прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу осуществляется в соответствии с гражданским законодательством, а следовательно, применим порядок передачи прав в порядке правопреемства. В то же время статья 19 Водного кодекса РФ предусматривает обязательность получения согласия исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления на передачу прав. Данные нормы содержат противоречие, поскольку гражданское законодательство не предусматривает разрешительный порядок передачи прав при правопреемстве. При реорганизации юридического лица, являющегося водопользователем по договору водопользования, правопреемство приобретает некоторые особенности, обусловленные публичным режимом водопользования. В частности, при реорганизации может иметь место изменение объема прав и обязанностей водопользователя, обусловленное различиями правового статуса исходного водопользователя и правопреемника договорных обязательств. Например, юридическое лицо, осуществляющее забор воды для промышленных целей, в результате присоединения приобрело права по производству электроэнергии, что предполагает заключение договора водопользования для иных целей. Названные особенности правопреемства по договору водопользования

Представляется, что права водопользования при реорганизации юридического лица должны быть исключены из общей имущественной массы при правопреемстве, поскольку данные права имеют преимущественно публичный характер, в то время как в порядке правопреемства могут передаваться исключительно имущественные права, реализация которых не обусловлена особенностями статуса субъекта права.

Существенной особенностью определения объема прав при переходе передаче прав по договору водопользования является перенесение на приобретателя права водопользования всей совокупности прав и обязанностей, включая публичные обязанности водопользователя, в частности при передаче права водопользования не допускается изменение условий водопользования, видов и целей использования водного объекта, определенных в соответствии с требованиями статьи 13 Водного кодекса РФ.

Учитывая юридическую связанность возникновения права водопользования профилем деятельности организации, приобретающей право водопользования, передача прав по договору водопользования при реорганизации юридического лица предполагает получение согласия органа исполнительной власти или органа местного самоуправления. Представляется необходимым дополнить статью 19 Водного кодекса РФ 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.

Существенными условиями договора водопользования, отражающими его публичную природу, являются цель, виды и условия использования водного объекта или его части (подп.2 п.1 ст.13 ВК РФ). Нарушение целей пользования водным объектом является основанием для досрочного расторжения договора

водопользования и возмещения убытков по требованию собственника водного объекта.

Цели виды водопользования определяются в договоре на основании схем комплексного использования и охраны водных объектов, отражающих приоритетные показатели качества водного объекта, лимиты забора водных ресурсов и другие параметры использования водного объекта.

При регулировании целевого режима водных объектов законодательством устанавливается принцип многоцелевого использования водных объектов, предполагающий осуществление водопользования одновременно несколькими субъектами права водопользования. В соответствии с данным принципом законодательно установлен запрет на ограничение доступа к водному объекту, независимо от цели водопользования, за исключением случаев предусмотренных Водным кодексом РФ (ст.6 Водного кодекса РФ).

Схемы комплексного использования и охраны водных объектов являются основным публично-правовым средством регулирования договорных отношений в сфере водопользования, реализующим один из важнейших принципов регулирования водных отношений – принцип планирования рационального использования водных объектов. М. М. Бринчук подчеркивает ведущее значение института планирования в механизме публично-правового регулирования отношений охраны окружающей среды. Как отмечает М. М. Бринчук, «ни одна другая правовая мера не имеет такого регулятивного потенциала в правовом механизме охраны окружающей среды, как планирование»¹⁴⁸. Необходимость развития правового механизма планирования природопользования, в том числе водопользования, обосновывается также другими ведущими учеными, такими как С. А. Боголюбов¹⁴⁹, С. Н. Русин¹⁵⁰. Следует отметить, что законодательного закрепления данный принцип не получил, что в значительной степени затрудняет

¹⁴⁸Бринчук М.М. Планирование как элемент эколого-правового механизма. М.: Юрист, 2013. С.6-15.

¹⁴⁹Боголюбов С.А. Главное – прогнозирование реализации экологической политики// Экологическое право. 2011. №6. С. 2-9.

¹⁵⁰Русин С.Н.Какой быть стратегии экологической безопасности Российской Федерации?// Журнал российского права. 2014. №7. С.32-40

толкование ряда положений Водного кодекса, связанных с правовым обеспечением публичных интересов в сфере водопользования.

Совершенствование договорной формы регулирования водопользования направлено на обеспечение в первую очередь потребностей в сохранении водных объектов от истощения, что предполагает установление юридической связи института договорного регулирования и планирования водопользования. Целям обеспечения юридического равенства сторон при формировании договорных условий соответствует применение такой формы планирования, как императивное планирование водопользования. Важность данной формы планирования убедительно обоснована в трудах М. М. Бринчука, который обращает внимание на «большой правовой и практический смысл императивного планирования»¹⁵¹.

В сфере водопользования начиная с 70-х годов используется такая форма императивного планирования, как схемы комплексного использования и охраны вод, в которых отражаются основные водохозяйственные мероприятия, подлежащие осуществлению в целях обеспечения питьевых и бытовых нужд населения, охраны водных объектов и предотвращения негативного воздействия вод. Реализация принципа комплексного использования водных объектов, закрепленного в статье 3 Водного кодекса РФ, на практике связана с необходимостью обоснования ограничений осуществления отдельных видов пользования в целях обеспечения приоритетного вида пользования. Приоритетные виды пользования устанавливаются на основе сведений о приоритетных показателях качества водного объекта. Однако данные нормы не предписывают обязательность установления ограничений тех или иных видов пользования водным объектом, оставляя решение данного вопроса на усмотрение исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, осуществляющих предоставление водного объекта в пользование. На основе административного усмотрения указанных органов осуществляется также регулирование изменений условий пользования водным объектом. Дискретность данных полномочий органов управления водным фондом

¹⁵¹Бринчук М.М. Планирование как элемент эколого-правового механизма. Указ. Соч. С. 8.

вызывает необходимость регулирования соразмерной ответственности публичных субъектов.

В правовой науке подчеркивается важное значение специфического пространственного планирования в правовом механизме охраны вод. Так, «морское пространство и морская среда отличаются от сухопутной территории, для которых в законодательстве использованы инструменты пространственного планирования. Особенность данного вида планирования состоит в его трехмерности»¹⁵². В рамках исследования особенностей охраны ресурсов Арктики учеными исследованы вопросы «функционального зонирования морских акваторий, в рамках которого должны определяться вертикальные и горизонтальные линии функциональных морских зон»¹⁵³.

Пространственное (акваториальное) планирование, как представляется, имеет важное значение не только для охраны Арктической зоны. 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 плановых показателей при разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов.

В связи с этим требует специального рассмотрения и законодательного решения вопрос о нормативных правовых основах согласования публичных и частных интересов, а также различных видов публичных интересов в сфере водопользования. Принцип планирования рационального использования водных объектов, как представляется, должен получить нормативное закрепление. Кроме того, в изменении нуждается существующая модель планирования.

Сложившуюся в Российской Федерации модель правового регулирования планирования водопользования нельзя считать эффективной. Прежде всего,

¹⁵²Майборода В.А. Формирование объекта правового регулирования в сфере акваториального планирования//Юрист. 2016. №8.

¹⁵³Материалы круглого стола «Морское пространственное планирование как инструмент стратегического развития Арктической зоны Российской Федерации и ее континентального шельфа», состоявшегося 29 сентября 2015 г. в Совете Федерации Российской Федерации под председательством В.А. Штырова//Официальный сайт Совета Федерации Российской Федерации

следует отметить отсутствие правового обеспечения согласованности различных форм планирования, предусмотренных Водным кодексом. Так, не получили отражения в законодательстве требования к составу и порядку конкретизации плановых показателей в документах правоустанавливающего характера. В законодательстве не раскрывается правовое содержание категории «неистощительное» использование водных ресурсов, не предусматриваются правовые средства, непосредственно направленные на обеспечение охраны водных объектов от данного вида негативного воздействия. Вне поля зрения законодателя и регулирующих органов находятся такие виды водопользования, как строительство прудов и обводненных карьеров на земельных участках, находящихся в частной собственности. Данная деятельность признается основным источником истощения водных ресурсов и обмеления крупнейших водоемов и водотоков на территории Российской Федерации. «Превышение допустимых объемов забора подземных вод повлекло за собой превращение напорных вод в безнапорные, к провалу в питьевые горизонты грязных грунтовых вод, осушению озер и болот и другие негативные процессы»¹⁵⁴.

Основной причиной названных процессов признается несанкционированное возведение гидротехнических сооружений в устье малых рек, которые «выпадают» из сферы водного мониторинга и надзора в силу существующих противоречий законодательного регулирования компетенции органов исполнительной власти в сфере управления водным фондом Российской Федерации.

Правовой формой планирования водопользования и охраны водных объектов в соответствии с положениями Водного кодекса РФ являются схемы комплексного использования и охраны водных объектов, требования к содержанию которых закреплены в статье 33 Водного кодекса РФ.

Схемы содержат целевые показатели качества воды в водных объектах, перечень водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных

¹⁵⁴ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Водный кодекс РФ»// Консультант Плюс.

объектов, направленных на сохранение и восстановление водных объектов, водохозяйственные балансы по речным бассейнам, подбассейнам и водохозяйственным участкам, лимиты (предельные объемы) забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и лимиты (предельные объемы) сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества, квоты забора водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод, выделяемые для каждого субъекта Российской Федерации и утверждаемые Федеральным агентством водных ресурсов как часть лимитов забора водных ресурсов из водного объекта и лимитов сброса сточных вод в границах речных бассейнов, подбассейнов и водохозяйственных участков, основные целевые показатели уменьшения негативных последствий наводнений и других видов негативного воздействия вод, предполагаемый объем финансовых ресурсов.

По своему правовому значению схемы являются основанием установления индивидуальных лимитов водопользования и нормативов воздействия на водный объект, которые получают отражение в правоустанавливающих документах. Однако индивидуальное планирование водопользования с юридической точки зрения самостоятельной стадией планирования водопользования не является. Органы исполнительной власти при установлении индивидуальных лимитов руководствуются не только расчетными показателями планирования (отраслевыми лимитами), но и заявленными потребностями в использовании природных ресурсов. А следовательно, прямой юридической связи между отраслевым актом планирования (схемой комплексного использования и охраны водных объектов) и актом индивидуального характера (договором водопользования) законодатель не устанавливает, оставляя этот вопрос на усмотрение исполнительного органа власти.

Формирование модели договорного регулирования водопользования, соответствующей задачам предотвращения истощения водных ресурсов, предполагает установление 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 учетного периода.

Нормирование допустимого воздействия на воды представляет собой меру охраны водных объектов, основанную на применении приоритетных показателей качества водного объекта. Действующее законодательство предусматривает установление нормативов допустимых сбросов для регулирования негативных воздействий на состояние водного объекта применительно к случаям, когда соответствующий вид воздействия может быть квалифицирован как сброс сточных вод, в том числе дренажных вод) (п. 4 ст. 35 ВК РФ). Однако на практике возникают споры относительно правовой природы такого воздействия. Нет однозначного решения вопроса о том, в каких случаях имеет место размещение отходов (например, жидких бытовых отходов) и при каком условии сбрасываемые воды квалифицируются как сточные воды.

Представление о договоре водопользования как о смешанном гражданско-правовом договоре публично-правового типа позволило сформулировать понятие данного договора и определить особенности его содержания. Договор водопользования – основанное на юридическом равенстве сторон добровольное соглашение субъектов водного права по поводу возникновения, изменения и прекращения имущественных и публичных прав и обязанностей его участников в сфере водопользования. Договор водопользования является правовым средством реализации правомочия распоряжения имуществом публичного образования (водным объектом), используемым публичным образованием в целях организации водопользования и охраны водного объекта как природного объекта на основе соблюдения принципа юридического равенства участников договорных отношений и обеспечения исполнения публичных обязанностей сторон договора.

Договор водопользования является смешанным договором публично-правового типа, для которого характерно: во-первых, правовое регулирование

договора водопользования на основе принципа равенства участников имущественных отношений, возникающих по поводу использования водного объекта; во-вторых, установление для субъекта права водопользования публичных обязанностей, обеспечиваемых в рамках договора водопользования правовыми средствами стимулирования, обеспечивающими баланс публичных и частных интересов в рамках отношений водопользования.

Следует признать, что организационно-правовое обеспечение исполнения договорных обязательств водопользователя получает комплексное выражение в системе плановых и нормативных показателей воздействия на состояние водного объекта в процессе его использования, а также в системе правовых мер, которые обязан выполнять водопользователь. Однако действующее законодательство не обеспечивает достаточное регулирование отношений планирования использования и охраны водных объектов, не предусматривает правовые основы распределения обязанностей участников договорных отношений в сфере охраны водных объектов. Различные формы планирования, используемые в данной сфере, не имеют юридически обоснованной связи и затрагивают лишь отдельные аспекты регулирования данных отношений. Для обеспечения эффективного использования договорного механизма регулирования водопользования во взаимосвязи с правовой охраной водных объектов необходимо правовое обеспечение целостного регулирования процесса планирования охраны водных объектов, завершающей стадией которого должен явиться договор водопользования.

Наряду с нормативным и договорным способом ограничения свободы договора законодательством предусмотрен также судебный порядок контроля договора как способ ограничения свободы, основанный на толковании содержания договора и волевой направленности действий сторон. Данный способ ограничения свободы договора подробно исследован в литературе¹⁵⁵.

Применительно к отношениям договорного регулирования водопользования ключевое значение имеет норма статьи 169 Гражданского кодекса РФ,

¹⁵⁵Карпетов А.Г. Свобода договора и ее пределы. Т.2. М.: Статут, 2012// Консультант Плюс.

предусматривающая ответственность за совершение сделки, противоречащей основам правопорядка и нравственности. Данная норма регулирует последствия совершения сделки, противоречащей публичному правопорядку. Так, противоречие публичным нормам применительно к договору водопользования может выражаться в нарушении целевого режима водопользования, превышении нормативов допустимого сброса сточных вод и т.д. В зарубежной практике действие норм, признающих недействительными сделки по основаниям противоречия правопорядку, «направлено на обеспечение публичного правопорядка в определенной сфере деятельности и не обеспечивает блокировку сделок, связанных с нарушением императивных норм гражданского законодательства»¹⁵⁶. Отмечается, что «все риски, которые связаны с реализацией судебного усмотрения, являются побочным результатом той гибкости, которую правовая система приобретает посредством делегации судам такой функции»¹⁵⁷.

Противоречие основам правопорядка может выражаться как в нарушении запрета совершения определенной сделки (например, заключение договора купли-продажи водного объекта), так и в нарушении запрета деятельности, для осуществления которой совершается сделка (например, заключение договора водопользования для осуществления сброса сточных вод).

Квалификация недействительной сделки по второму критерию основана на применении оценочного подхода к определению границ действия свободы договора. Правило свободы договора получило широкое применение в практике немецких судов и было обусловлено задачами правового обеспечения «структурного равенства переговорных возможностей сторон»¹⁵⁸. В судебной практике судов Германии развит подход, связанный с защитой равных

¹⁵⁶ Шапп Я. Система германского гражданского права. М., 2006. С. 280; Markesinis B., Unberath H., Johnston A. The German Law of Contract. A Comparative Treatise. 2nd ed. Entirely Revised and Updated. Oxford, 2006. P. 45.; Карапетов А.Г. Свобода договора и ее пределы. Т.2. Указ. Соч. 102.

¹⁵⁷ Конституционный Суд РФ в Определениях от 8 июня 2004 г. №225-О, 226-О и 227-О признал неопределенность, вытекающую из норм ст. 169 ГК РФ, вполне конституционно допустимой.

¹⁵⁸ Zimmermann R., Whittaker S. Good Faith in European Contract Law. 2000. P. 30; Cherednychenko O.O. Fundamental Rights, Contract Law and the Protection of the Weaker Party: A Comparative Analysis of the Constitutionalisation of Contract Law with Emphasis on Risky Financial Transactions. 2007. P. 3, 4.

договорных возможностей контрагентов¹⁵⁹. Применительно к отношениям договорного регулирования водных отношений актуальность данного вопроса обусловлена необходимостью правового обеспечения юридического равенства участников правоотношений на стадии заключения договора с участием публичного субъекта. Специфика статуса публичного субъекта в качестве стороны договора водопользования заключается в наличии распорядительных властных полномочий органа исполнительной власти, которые следует учитывать при регулировании договорных отношений.

Равенство переговорных возможностей отражается в немецком праве в виде императивных требований, нарушение которых является основанием для квалификации ничтожности сделки, противоречащей добрым нравам. В российском праве обоснование квалификации нарушения публичных норм по правилам статьи 169 Гражданского кодекса РФ не имеет достаточной правовой основы. Законодательство не содержит критериев признания сделки противоречащей основам правопорядка, что требует теоретического обоснования данных критериев.

Представляется, что выявление названных критериев связано с установлением признаков нарушения публичных норм, предусмотренных в гражданском законодательстве. В целях установления правовых оснований признания сделки недействительной по критерию нарушения публичного правопорядка необходима отраслевая конкретизация правовых признаков публичного интереса как объекта гражданско-правовой охраны. Так, соблюдение требований охраны окружающей среды может быть обеспечено в той мере, в которой данный объект соответствует признаку объекта имущественных отношений. Распространение мер защиты субъективных прав на обеспечение соблюдения публичного

¹⁵⁹Пример из немецкого права (решение по делу Handelsver-treter 1990 г.) касается договора между поставщиком и агентом, в котором была предусмотрена обязанность агента воздерживаться от работы с конкурентами. Немецкие суды признали ничтожным данный договор как нарушающий право контрагента на свободную профессиональную деятельность. При этом Конституционный суд, рассматривавший это дело, указал, что при таком неравенстве переговорных возможностей, при котором одна из сторон может диктовать условия договора контрагенту, договорное право само по себе не может обеспечить баланс интересов сторон. Соответственно, на взгляд Суда, «это создает основания для введения законодателем соответствующих императивных норм, ограничивающих свободу договора» (см.: Карапетов А.Г. Указ.соч. С. 451).

правопорядка без взаимосвязи с предметной конкретизацией отраслевого регулирования означает нарушение принципа юридического равенства участников имущественных правоотношений, поскольку признается приоритетность охраны публичных интересов по отношению к частным.

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.

Договор водопользования для целей применения механизма судебного контроля стандартных условий в части гражданско-правового содержания договора подлежит квалификации в качестве публично-правового договора. Данному договору присущи основные свойства публично-правового договора, для которого характерна правовая защита слабой стороны, «лишенной возможности существенного влияния на содержание договора»¹⁶⁰. Признание данного договора видом публично-правовых договоров позволяет применить правила судебного контроля договорных условий данной сделки.

Таким образом, правовое обеспечение равенства доступа к приобретению права водопользования, предотвращение коррупционных рисков, обеспеченное мерами стандартизации существенных условий договора, соответствует потребностям рыночной экономики и отвечает задаче эффективной охраны водных объектов.

Действие принципа свободы договора водопользования предполагает возможность договорного согласования условий ответственности сторон. Однако особенности статуса сторон договора водопользования, предполагающего неравенство договорных возможностей сторон, требует установления специальных гарантий, исключающих дискриминационное регулирование

¹⁶⁰Карапетов А.Г. Указ.соч. С. 456.

отношений водопользования. Обеспечение равенства сторон договорных отношений предполагает также законодательное закрепление запрета на определение условий, ограничивающих либо исключаящих ответственность сторон.

Правовая характеристика особенностей договора водопользования позволяет сформулировать следующие предложения теоретического характера:

1) договор водопользования является правовым договором смешанного типа, в структуре которого выделяют элементы частноправового и публичного регулирования, что исключает действие принципа свободы договора в данной сфере отношений. В целях исключения рисков коррупционного проявления необходимо предусмотреть в законодательстве правила конкретизации обязанностей водопользователя в рамках административной процедуры утверждения проекта водохозяйственной деятельности;

2) в целях исключения бюрократизма и необоснованного усложнения процедуры оформления договора водопользования необходимо в законодательстве закрепить положения, определяющие режим проектной документации в качестве информационной и технической документации, конкретизирующей содержание договора, но не определяющей момент возникновения права водопользования;

3) учитывая юридическую обусловленность возникновения права водопользования наличием определенного профиля деятельности организации, следует исключить возникновение и переход права водопользования в силу закона в порядке правопреемства, поскольку в рамках правопреемства исключается процедура согласования вопроса о передаче прав по договору водопользования;

4) определить договор водопользования как основанное на юридическом равенстве сторон добровольное соглашение субъектов водного права по поводу возникновения, изменения и прекращения имущественных и публичных прав и обязанностей его участников в сфере водопользования;

5) с точки зрения целей договорного регулирования водопользования предложено рассматривать договор водопользования как форму распоряжения имуществом публичного образования (водным объектом), используемую публичным образованием в целях организации водопользования и охраны водного объекта как природного объект на основе соблюдения принципа юридического равенства участников договорных отношений и обеспечения правовыми средствами исполнения публичных обязанностей сторон договора.

2.2. Порядок заключения договора водопользования

К числу специфических характеристик договора водопользования следует отнести применение состязательных процедур на стадии заключения договора. Согласно пункту 2 статьи 12 Водного кодекса РФ к договору водопользования применяются положения об аренде, предусмотренные Гражданским кодексом Российской Федерации, если иное не установлено Водным кодексом РФ и не противоречит существу договора водопользования. Для отдельных видов договоров момент вступления в силу может определяться датой государственной регистрации (ст.433 ГК РФ). Государственная регистрация договора водопользования в государственном водном реестре означает признание права водопользования, поскольку право возникает именно с момента государственной регистрации.

Существенными являются условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение. Существенные условия договора водопользования содержатся в статье 13 Водного кодекса РФ.

Заключение договора водопользования регулируется гражданским законодательством с исключениями, установленными для случаев заключения договора на торгах. Общий порядок заключения договора в простой письменной форме установлен пунктом 3 статьи 438 Гражданского кодекса РФ.

Согласно пункту 1 статьи 434 Гражданского кодекса РФ обязательная форма договора может быть предусмотрена только законом. Приоритет положений Водного кодекса РФ касается формы и содержания договора. В соответствии с данным положением приоритетному применению в части регулирования формы договора подлежит правило, установленное пунктом 3 статьи 16 Водного кодекса РФ, в соответствии с которой Правительство Российской Федерации наделяется компетенцией утверждения примерной формы договора водопользования.

Применение гражданского законодательства осуществляется дополнительно по отношению к Водному кодексу РФ в части регулирования договорных отношений в сфере водопользования. Так, Водный кодекс РФ согласование сторонами таких условий договора, как предмет договора, цель, виды и условия использования водного объекта или его части. Однако Водный кодекс РФ при этом содержит противоречие в установлении данных требований. Так, в статье 11 Водного кодекса РФ говорится об акватории водного объекта в качестве предмета договора, а статья 13 Водного кодекса РФ предусматривает в числе существенных условий договора описание местоположения береговой линии или части береговой линии, в пределах которой предполагается осуществление водопользования. В данном случае существование противоречия императивных требований в правовом регулировании условий договора водопользования является основанием для косвенного применения гражданского законодательства, диспозитивность требований в части отражения в договоре индивидуализирующих характеристик объекта арендных отношений, а также процедуры заключения договора.

Общие положения о порядке заключения договоров консенсуального типа предусмотрены Гражданским кодексом РФ. Договоры водопользования по правовым признакам являются видом публично-правовых договоров, что предполагает специальное регулирование данного вида договорных отношений.

Специальные правила регулирования порядка заключения договоров предусмотрены в водном законодательстве в части проведения аукциона на право

заключения договора водопользования¹⁶¹ в соответствии с пунктом 3 статьи 16 Водного кодекса РФ.

Публично-правовой характер договора водопользования предполагает применение императивного метода регулирования 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. На основе анализа действующего федерального законодательства 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.

Водный кодекс РФ не регулирует порядок проведения торгов на право заключения договора водопользования. Между тем, регулирование данных отношений составляет предмет водного законодательства, что позволяет сделать вывод о наличии пробела водного законодательства. Существование данного пробела можно отнести к числу коррупционных факторов, поскольку порядок формирования условий аукциона в настоящее время осуществляется на основе административного усмотрения органа исполнительной власти, уполномоченного предоставлять водный объект в пользование.

В целях восполнения указанного пробела представляется необходимым: закрепление в статье 16 Водного кодекса РФ исчерпывающего перечня случаев предоставления водных объектов в пользование без проведения аукционов; определение правового статуса организатора торгов на право водопользования; установление квалификационных требований к претенденту на право

¹⁶¹ Козлов Д.В. Указ.соч. С. 135.

водопользования, а также порядка проведения квалификационного отбора заявителей; закрепление исчерпывающего перечня оснований признания аукциона несостоявшимся, а также сроков и процедуры заключения договора водопользования с победителем аукциона.

Для целей обеспечения единообразного применения норм необходимо внести дополнения в Водный кодекс РФ, детально регламентирующие порядок проведения аукционов на право водопользования.

В советский период возникновение права водопользования осуществлялось в административном порядке на основании постановления Совета Министров РСФСР или Совета Министров автономной республики или иного решения уполномоченного на то государственного органа. Впервые договорные начала регулирования отношений водопользования были введены Водным кодексом Российской Федерации, принятым в 1995 году. Договор на этом этапе развития водного законодательства рассматривался в качестве акта конкретизации лицензии на право водопользования, поскольку условия договора определялись в соответствии с выданной лицензией (ст. 91 ВК РФ 1995г.). Принципиальные изменения в правовое регулирование договора водопользования внесены в связи с принятием Водного кодекса 2006 года, который признал договор водопользования единственным основанием возникновения права водопользования для отдельных видов пользования.

В связи с отменой лицензирования водопользования существенно ограничены пределы административного регулирования водопользования. Однако полностью административные методы регулирования водопользования не были отменены. Публичный характер составляют отношения, возникающие по поводу охраны водных объектов, предоставленных в пользование. Однако следует признать, что, определяя место договора о водопользовании в качестве единственного основания возникновения права водопользования в установленных случаях, законодатель не установил юридические основания закрепления обязанностей водопользователя в части осуществления мероприятий по охране водного объекта.

Как было отмечено ранее, обязанности водопользователя по охране водных объектов формулируются в Водном кодексе РФ в виде общих запретов. Индивидуальные требования, предъявляемые к деятельности конкретного водопользователя, регламентируются договором. Однако юридические формы такой регламентации и основания для возложения природоохранных обязанностей на законодательном уровне не определяются, что порождает произвольное толкование общих норм на стадии применения норм права, т.е. связано с риском коррупционных нарушений.

Бесспорно, следует считать шагом вперед в развитии договорного механизма регулирования водных отношений исчерпывающую регламентацию перечня видов пользования водными объектами, для осуществления которых требуется заключение договора о водопользовании. Однако некоторые из этих видов определены нечеткими критериями, которые также могут служить основанием для произвольного толкования на практике. Так, использование акватории водного объекта предполагает достаточно широкое толкование данного положения, поскольку однозначного определения признаков водопользования с использованием акватории водного объекта законодатель не предусмотрел.

Таким образом, следует признать обоснованным расширение нормативных правовых основ договорного регулирования водопользования при исключении разрешительного механизма. Однако нельзя не отметить также половинчатость законодательного решения, поскольку ряд принципиальных аспектов регулирования данных отношений остается в сфере действия дискреционных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Расширение гражданско-правовых методов регулирования водопользования предполагает ограничение административного усмотрения при формировании договорных отношений. Регламентация публичных отношений, таких, как природоохранные отношения, не должна нарушать принцип юридического равенства участников правоотношения и предполагает применение метода стимулирования рационального использования водных объектов.

Публичная природа отношений по поводу охраны водных объектов диктует необходимость формирования особого типа договорных отношений – отношений, направленных на реализацию публичных интересов, состоящих в охране водных объектов, на основе специального вида административных договоров – публичных соглашений в сфере охраны водных объектов. Ранее Водный кодекс 1995 года предусматривал заключение договора о водопользовании на основании бассейнового соглашения применительно к случаям, когда объект расположен на территории нескольких субъектов Российской Федерации. С отменой бассейновых соглашений как вида административных договоров установлена компетенция федеральных органов исполнительной власти в части заключения договоров водопользования. Представляется, что усиление административных полномочий федерального органа исполнительной власти, исключающее договорные начала регулирования публичных водных отношений, противоречит целям реализации договорного механизма водопользования.

Определение места договоров водопользования и соглашений в сфере охраны водных объектов в системе правовых средств регулирования водных отношений предполагает конкретизацию правовой характеристики структуры данного договора с позиций выявления их правовых признаков и установления классификационной принадлежности данных договоров в общей классификации правовых средств обеспечения публичных интересов.

Большинство авторов, исследующих вопросы правового регулирования договорных отношений в сфере природопользования, отмечают в качестве характеристики, отражающей существо данного вида договоров, наличие социально значимой цели. В.В. Петров подчеркивал, что «цель договора аренды природных ресурсов не может ограничиваться исключительно хозяйственной эксплуатацией ресурсов»¹⁶². В соответствии с целью договора водопользования закон устанавливает публично-правовые требования к порядку заключения договора и содержанию данного вида договоров.

¹⁶² Петров В.В. Экологическое право России. М., 1995. С. 154-156.

В числе задач государственного регулирования данных отношений выделяется обеспечение инвестиционной привлекательности данной отрасли экономики. Согласно положениям Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009г. №1235-р, «одним из основных факторов нерационального использования водных ресурсов является отсутствие эффективных экономических механизмов, стимулирующих бизнес к активному внедрению прогрессивных водосберегающих технологий производства, систем оборотного и повторно-последовательного водоснабжения и сокращению непроизводительных потерь воды»¹⁶³.

Инвестиционная привлекательность водопользования обеспечивается применением в данной сфере одного из основных экономических механизмов регулирования инвестиционных отношений, а именно аукциона. Однако практику применения данного правового института нельзя считать эффективной. Как следует из доклада Федерального агентства водных ресурсов, процент несостоявшихся торгов на право заключения договора водопользования с каждым годом увеличивается. Одной из причин такого положения является «невысокий уровень организационно-подготовительной работы при проведении аукционов территориальными органами и почти полное отсутствие рекламы»¹⁶⁴. В итоге в 2015 г. было объявлено 1471 торгов, заключено 874 договоров водопользования. В период с августа 2015 по август 2016 года объявлено 620 торгов, заключено 540 договоров¹⁶⁵.

Таким образом, сложившаяся практика проведения торгов на право водопользования свидетельствует, с одной стороны, о востребованности данного института для обеспечения равноправного участия субъектов предпринимательской деятельности в реализации права на заключение договора водопользования, а с другой стороны, о значительном количестве пробелов в

¹⁶³СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4362.

¹⁶⁴ Миронова Л.А. Гражданско-правовые договоры в сфере природопользования: дис. ...канд. юрид. Наук:12.00.03. М., 2004.

¹⁶⁵<http://torgi.gov.ru/lotSearchArchive.html>. Дата обращения: 15 марта 2017.

законодательстве, препятствующих эффективному применению данного института. Необходимо остановиться более подробно на основных недостатках законодательного регулирования состязательных процедур, применяемых при заключении договора водопользования.

Во-первых, несмотря на положительное значение института торгов при заключении договора водопользования сфера применения состязательных процедур весьма ограничена. Согласно пункту 2 статьи 16 Водного кодекса РФ договор водопользования заключается без проведения аукциона в случае приобретения права пользования в целях, предусмотренных пунктом 1 или 3 Водного кодекса РФ, а также в случаях, установленных статьями 15, 47, 49 и 50 Водного кодекса РФ. Таким образом, предметом аукциона может являться право на заключение договора водопользования для использования акватории водного объекта. При этом, как было отмечено ранее, перечень случаев, когда объектом водопользования выступает акватория водного объекта, законодательством с достаточной степенью определенности не закреплён.

Во-вторых, развитию института торгов в значительной степени препятствует неопределенность статуса гидротехнических и иных водохозяйственных сооружений. Состояние большого числа водохозяйственных сооружений не отвечает требованиям экологической безопасности. В большинстве случаев данные сооружения не оснащены очистными сооружениями или данные сооружения находятся в аварийном состоянии. В связи с отсутствием сведений о правообладателях большинства «брошенных» гидротехнических сооружений исковые требования о возмещении вреда окружающей среде, причиняемые разрушением данных объектов, не предъявляются. В данных условиях именно договорное регулирование позволяет индивидуализировать ответственность водопользователя.

Заключение договора водопользования осуществляется в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 12.03.2008 № 165, которым

утверждено «Положение о подготовке и заключении договора водопользования»¹⁶⁶.

Аукционы могут быть открытыми и закрытыми (ст. 448 ГК РФ). В открытом аукционе может участвовать любое лицо. В закрытом аукционе участвуют только лица, специально приглашенные для этой цели. Специальные требования к проведению аукциона установлены Правилами проведения аукциона по приобретению права на заключение договора водопользования, утвержденных постановлением Правительства РФ от 14 апреля 2007 г. №230 (далее – постановление №230)¹⁶⁷. В соответствии с п.3 названных Правил аукцион является открытым, что соответствует пункту 4 статьи 16 ВК РФ, который предусматривает опубликование информации о проведении аукциона на официальном сайте организатора аукциона в целях обеспечения доступа к данной информации для всех заинтересованных лиц.

Если иное не предусмотрено законом, извещение о проведении торгов должно быть сделано организатором не менее чем за тридцать дней до их проведения, извещение должно содержать сведения о времени, месте и форме торгов, их предмете и порядке проведения, в том числе об оформлении участия в торгах, определении лица, выигравшего торги, а также сведения о начальной цене.

В соответствии с пунктом 5 статьи 16 Водного кодекса РФ не допускается заключение договора водопользования по результатам аукциона или в случае, если аукцион признан несостоявшимся, ранее, чем через десять дней со дня размещения информации о результатах аукциона на официальном сайте в сети «Интернет». Данные сроки являются специальными и применяются приоритетно по отношению к общим срокам, регулируемым Гражданским кодексом РФ.

Положения Гражданского кодекса РФ о праве организатора торгов отказаться от их проведения при условии извещения участников процедуры не позднее, чем за три дня до проведения торгов, применимы и к процедуре заключения договора водопользования. На этот случай в законодательстве установлена гарантия,

¹⁶⁶СЗ РФ. 2008. № 11 (часть I). Ст. 1033.

¹⁶⁷СЗ РФ. 2007. №17. Ст.2046.

которой является обязанность организатора возместить участникам понесенный ими реальный ущерб в случае отказа от проведения торгов.

Законодательством установлены специальные основания признания недействительным договора, заключенного на торгах. В рамках данной процедуры признание недействительными результатов торгов (например, при нарушении процедуры) является основанием для признания недействительным договора водопользования, заключенного по результатам торгов.

Спорные вопросы правоприменения при заключении договора водопользования на торгах связаны с квалификацией вида договора при предоставлении права водопользования¹⁶⁸.

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 существования пробелов водного законодательства.

В Водном кодексе РФ 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.

Ряд положений действующего постановления Правительства РФ №230 устанавливают дискреционные полномочия, что противоречит правовому назначению данной процедуры. Таким положением является, в частности п.6

¹⁶⁸Общество с ограниченной ответственностью "СтройСнабСервис" обратилось в Арбитражный суд Тюменской области с иском к Департаменту недропользования и экологии Тюменской области и ООО "Тюменьлеспром-2001" о признании открытого аукциона N 2 от 29.04.2008 и договора, заключенного на торгах недействительными. Податель кассационной жалобы полагал, что суды необоснованно отнесли земельный участок, находящийся в категории земель лесного фонда, к землям водного фонда и неправомерно руководствовались нормами Водного кодекса Российской Федерации. Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суды руководствовались ст.102 Земельного кодекса РФ и ст. 5 Водного кодекса РФ. Выводы судов основаны на признании оспариваемого водного объекта (карьера) искусственным водоемом, образованным в результате добычи песка. В связи с этим использованием данного водного объекта, по мнению суда, должно осуществляться на основании договора водопользования. Исследованный договор признан соответствующему законодательству (см.: Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 4 мая 2009 г. по делу №А70-4869/2008)// Консультант Плюс.

названного постановления, в соответствии с которым подготовка договора водопользования и формирование его условий осуществляются с учетом особенностей предоставляемого в пользование водного объекта и его режима, ограничений и запретов, установленных в отношении использования водного объекта, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации, а также с учетом схем комплексного использования и охраны водных объектов и территориального планирования, если использование акватории водного объекта возможно для цели, указанной в заявлении о предоставлении акватории водного объекта в пользование. Содержащаяся в данном пункте формулировка «осуществляются с учетом особенностей водного объекта», предполагает широкий диапазон административного усмотрения органа, принимающего решение о предоставлении права водопользования и выявлении оснований проведения торгов. Данная норма создает риск коррупционных нарушений и нуждается в корректировке. Как представляется проведение аукционов должно предусматриваться для заключения всех видов договоров водопользования за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

К сожалению, ГК РФ не дает определения торгов. Нет его и в иных нормативных актах. Наиболее удачной является дефиниция, сформулированная К. Н. Волковым: «Торги – это способ заключения договора, имеющий в своей основе конкуренцию между субъектами гражданско-правовых отношений на право быть стороной договора и призванный обеспечить заключение договора на оптимальных условиях для стороны, прибегшей к торгам».¹⁶⁹ В данном определении наиболее полно раскрывается содержательная сторона понятия торгов.

Соотношение понятий «торги» и «аукцион» не получило однозначного толкования в правовой науке. Между тем, терминология имеет важное значение для достижения необходимой определенности правового регулирования. «Каждое определение и термин только тогда отражают смысл и содержание

¹⁶⁹ Волков К.Н. Торги как способ заключения договора: дис. ... канд.юрид. наук. 12.00.03. Екатеринбург, 2006.

существующих отношений, когда они употребляются в рамках отрасли права или иной области, для которой они были созданы»¹⁷⁰.

Термин «аукцион» произошел от латинского слова «auctio» – возрастание, увеличение. При этой форме проведения торгов победителем признается участник, предложивший наивысшую цену. «Другой способ заключения сделок на аукционе основан на пассивной конкуренции покупателей – вместо повышения начальной цены участниками аукциона применяется ее постепенное снижение аукционистом от уровня, превышающего в 2-3 раза среднюю рыночную стоимость, до уровня ее первого акцепта 1 из участников, который, однако, не может быть ниже назначенного продавцом до начала аукциона. Здесь выигравшим аукцион становится первый oferent. Иногда такая форма проведения аукциона именуется «редукцион» (уменьшение, снижение)».¹⁷¹

Классификация аукционов по приобретению права на заключение договора проводится по ряду оснований:

- 1) категория интереса, защищаемого и преследуемого при проведении торгов: частные, публичные, смешанные;
- 2) основания проведения: добровольные и принудительные;
- 3) процедура допуска участников торгов: без предварительного (квалификационного) отбора, с предварительным отбором¹⁷².

Торги для заключения договора водопользования всегда проводятся в форме аукциона. Водный кодекс РФ исключает проведение конкурса. Принятие решения о проведении аукционов на право водопользования, о составе и порядке работы аукционных комиссий и определение порядка и условий проведения аукционов в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности, осуществляется федеральным органом исполнительной власти. Если данный водный объект относится к объектам собственности субъекта РФ и муниципального образования, то эти вопросы решаются органами

¹⁷⁰ Волков К.Н. Указ.соч.

¹⁷¹ Абдрахимов Д. Пути формирования нормативно-правовой базы проведения конкурсов// Конкурсные торги. 1999. №1.

¹⁷² Волков К.Н. Торги как способ заключения договора: дис. ... канд.юрид. наук. 12.00.03. Екатеринбург, 2006.

государственной власти соответствующего субъекта и органами местного самоуправления.

В основе определения арендных платежей за пользование водным объектом лежат расчеты, регламентируемые методическими рекомендациями. Стартовые размеры разовых платежей при объявлении аукционов на право водопользования не имеют единой разработанной и утвержденной федеральными органами исполнительной власти методики. В данной ситуации использование регламентирующих подходов к расчету стартового размера разового платежа приводит или к его завышению или к занижению. В первом случае это может привести к невостребованности права водопользования, во втором случае – к уменьшению доходной части государства за счет поступления разовых платежей.

В части проведения аукционов Федеральное агентство водных ресурсов осуществляет организационное обеспечение государственной системы договорного регулирования водопользования на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, включая:

- учет поступающих заявок;
- принятие решений о проведении аукциона на право водопользования;
- принятие решений об утверждении итогов аукционов на право водопользования;
- выдачу, оформление и регистрацию договора водопользования.

Размер периодических платежей не является предметом аукциона. Расчет платы осуществляется водопользователями самостоятельно на основании установленной ставки платы. При этом определение платежной базы и перерасчет размера платы с учетом фактического использования водных ресурсов осуществляются также самостоятельно водопользователями на основании данных «первичного учета использования воды» (п. 4, 5 Правил расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, утвержденных постановлением Правительства РФ от 14 декабря 2006 г. № 764¹⁷³). Расчет платы при заключении договора в порядке аукциона включает

¹⁷³СЗ РФ. 2006. № 51. Ст. 5467

определение начальной цены предмета аукциона. Начальная цена признается равной годовой сумме платы по договору водопользования, исчисленной на основании установленной ставки платы (п. 9 Правил проведения аукциона на право заключения договора водопользования). При этом конечная цена предмета аукциона определяется по результатам торгов. В названных случаях при заключении договора водопользования как с проведением аукциона, так и без такового расчет платы не регулируется договором, а устанавливается на основе нормативно установленной ставки (без аукциона) либо по итогам аукциона с определением начальной цены торгов также на основе установленной ставки платы. Данный подход соответствует цели реализации принципа обеспечения равного доступа к приобретению права водопользования. В то же время необходимо признать, что применение названного порядка расчета платы не связано с реализацией регулирующей функции договора.

Рассмотрим с точки зрения реализации регулятивного потенциала такой компонент содержания договора водопользования, как цель, виды и условия использования водного объекта или его части. Названные условия договора формируются на основании данных государственного водного реестра, в котором отражаются сведения об особенностях режима водного объекта. Основная часть режимных характеристик водного объекта содержится в схемах комплексного использования и охраны водных объектов. Названные схемы содержат приоритетные показатели качества водного объекта, которые должны быть обеспечены при осуществлении предусмотренного договором вида водопользования. Цель использования водного объекта, отраженная в схеме, не имеет исключительного характера, а предполагает использование водного объекта на основе согласования многообразных видов пользования водным объектом, осуществляемых различными водопользователями. При этом виды водопользования в числе существенных условий договора отделены от условий водопользования (подп.2 п.1 ст.13 Водного кодекса РФ). Однако вопрос о том, что следует относить к условиям водопользования, в законодательстве не рассматривается. Между тем, именно данные условия подлежат согласованию

при заключении договора, а следовательно, в этой части реализуется регулятивный потенциал договора. Ориентируясь на приоритетный показатель качества водного объекта, стороны определяют в договоре не только нормативы допустимых сбросов и лимиты забора воды, но и иные условия водопользования. Поскольку ставка платы устанавливается нормативно и не зависит от специфики условий водопользования, полагаем необходимым внести изменения в действующий порядок определения начальной цены предмета аукциона, предусмотрев включение в начальную цену стимулирующих выплат, применяемых дифференцированно с учетом выполнения предусмотренных договором условий использования и охраны водного объекта.

Противоречия в правовом регулировании договора водопользования, как видно из приведенного анализа, состоят в том, что действующая модель договора водопользования не соответствует целям регулирующего воздействия на поведение водопользователей, не выполняет стимулирующую функцию.

Проведение аукционов осуществляется в соответствии с объявленным Перечнем объектов, которые должны быть выставлены на аукцион в установленные сроки. При этом Перечень должен удовлетворять требованиям, предъявляемым к объекту водопользования законодательством. Однако отсутствие механизма стимулирования рационального использования водных объектов, не учитывающего многофакторный характер воздействия на состояние водного объекта в целом, приводит к формированию условий водопользования, снижающих или полностью исключающих рентабельность водопользования. В связи с этим распространены случаи признания аукционов несостоявшимися в связи с отсутствием заявок на участие в аукционе. Заявки не подаются в связи с нерентабельностью водопользования.

В целях реализации регулятивного потенциала договора водопользования представляется необходимым закрепить в законодательстве основания и порядок корректировки условий договора водопользования, подлежащего заключению на аукционе, с учетом потребности экономического стимулирования водопользования.

В законодательстве не предусматриваются также требования технико-экономического обоснования закрепления в договоре условий и ограничений водопользования. Представляется целесообразным 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.

Если достижение экологически обоснованного водопользования предполагает совместные усилия различных субъектов, оказывающих воздействие на состояние водного объекта, а также, если комплексное использование водного объекта возможно только при одновременном использовании участка акватории несколькими лицами, в договоре следует закреплять единые условия аукциона для всех категорий водопользователей.

Статистические данные о количестве торгов, признаваемых несостоявшимися по причине отсутствия претендентов, а также в силу иных причин, свидетельствуют о необходимости изменения сложившейся модели торгов, унификации требований к процедуре подготовки и проведения торгов в сфере природопользования с учетом специфики отдельных его видов. В частности, специальные нормы должны регламентировать особенности проведения аукционов в сфере водопользования и предусматривать особые правила подготовки документации, представляемой на аукцион.

Учитывая значимость водных ресурсов для формирования благоприятной окружающей среды и решения важнейших экономических задач Российской Федерации, представляется недопустимым регулирование состязательных процедур на право заключение договора водопользования на уровне подзаконных актов. Необходимо более полное регулирование данных отношений в Водном кодексе РФ, в котором следует отразить перечень информации об условиях

водопользования, порядке изменения и прекращения договорных обязательств, механизм стимулирования рационального водопользования.

Остается также неурегулированным вопрос, может ли федеральный орган управления (его территориальное подразделение) не утвердить решение комиссии, касающееся определения победителя аукциона. В целях предотвращения правонарушений на стадии утверждения результатов аукциона в Водном кодексе следует предусмотреть:

- основания отказа в утверждении результатов аукциона;
- механизм повторного проведения аукциона на право водопользования;
- возможность обжалования действия органов государственной власти РФ в случае необоснованного отказа в утверждении результатов аукциона.

Все дела, рассмотренные в судебных органах относительно предоставления водных объектов в пользование, обусловлены несогласием субъектов предпринимательской деятельности с результатами аукционов, а также с процедурами их проведения. Среди них интерес представляют дела, связанные с отказом в приеме заявки на получение права водопользования¹⁷⁴.

Таким образом, в условиях неопределенности положений водного законодательства установление признаков предмета аукциона осуществляется на основе судебного толкования законодательства, что противоречит целям реализации принципа равного доступа к приобретению права водопользования. По мнению суда, «на аукционе приобретается право на заключение договора водопользования в целях разметки и обустройства акватории водного объекта. Договор водопользования для использования акватории водного объекта в целях

¹⁷⁴ Акционерное общество "Морская судоходная компания «Востоктранссервис» обратилось в Арбитражный суд Хабаровского края с заявлением к Амурскому бассейновому водному управлению о признании недействительным решения Амурского БВУ о признании недействительным решения Отдела водных ресурсов по Приморскому краю Амурского БВУ об отказе в принятии заявки на участие в аукционе № 201. Решением суда первой инстанции от 05.10.2015 в удовлетворении заявленных требований отказано по мотиву соответствия действующему законодательству оспариваемых ненормативных правовых актов. Позиция суда была обоснована ссылкой на пункт 1 Постановления № 230, согласно которому «право на заключение договора водопользования в части использования акватории водного объекта приобретается на аукционе в случаях, когда договором водопользования предусматриваются разметка границ акватории водного объекта, размещение на ней зданий, строений, плавательных средств, других объектов и сооружений, а также в случаях, предусматривающих иное обустройство акватории водного объекта, в соответствии с водным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности»// Использованы материалы системы ИПС Консультант Плюс.

эксплуатации существующих объектов недвижимости подлежит заключению в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 12 марта 2008г. № 165 «О подготовке и заключении договора водопользования¹⁷⁵»¹⁷⁶.

Приведенный пример подтверждает существование ряда пробелов в правовом регулировании порядка проведения аукциона на право заключения договора водопользования. Во-первых, законодательно не определены в достаточной мере основания применения процедуры аукциона для заключения договора. В данном случае на основе усмотрения суда было выделено такое основание, как необходимость размещения сооружения (например, плавучего дока) на водном объекте. Данное основание было сформулировано судом, несмотря на отсутствие данного основания в законодательстве. Во-вторых, в законодательстве отсутствует перечень оснований для отказа в приеме заявки на участие в аукционе. В данном случае суд сделал вывод о наличии таких оснований на основании логического толкования закона, однако юридические основания для данного решения отсутствовали. Представляется, что наличие данных пробелов в законодательстве чрезмерно расширяет границы судебного усмотрения и ведет к нарушению основополагающего принципа судопроизводства – единообразия толкования и применения норм права.

Отсутствие достаточного правового регулирования инвестиционных отношений в сфере водопользования существенно снижает регулирующее значение договора водопользования. Так, возведение гидротехнических сооружений на малых реках договорами не регулируется. Отсутствие юридической формы согласования экологических и экономических интересов при возведении названных объектов служит одним из факторов нерационального использования бассейнов крупных рек.

Вследствие данного пробела в регулировании отношений водопользования состояние водных бассейнов крупных рек ухудшается. В частности, нет

¹⁷⁵ СЗ РФ. 2008. №11. Ст.1033.

¹⁷⁶ Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 03.02.2016 N 06АП-6479/2015 по делу N А73-8819/2015.

необходимой ясности в вопросе о компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в вопросах охраны малых рек, в том числе на договорных основах.

Цели правового обеспечения равенства доступа к приобретению права водопользования, необходимость создания конкурентной среды, обусловили введение института торгов в сферу регулирования водных отношений. Данные положения являются правовой гарантией реализации принципа открытости деятельности органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги, что соответствует целям правового регулирования, предусмотренным Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁷⁷. В то же время существование значительного числа пробелов водного законодательства в части регулирования процедуры заключения договора водопользования на торгах препятствует реализации названного принципа и нуждается в устранении.

2.3. Правовые требования к содержанию договора водопользования

Сочетание диспозитивных и императивных методов правового регулирования договорных отношений проявляется не только в регулировании процедуры заключения договора, но и в регламентации обязанностей водопользователей. Водный кодекс РФ устанавливает общие запреты, обеспечивающие охрану водных объектов. Однако порядок осуществления природоохранных мероприятий, обусловленных характером деятельности водопользователя, законодатель не формулирует ни в виде общих обязанностей водопользователя, ни в виде обязательных требований к договору. Можно говорить о том, что закрепление данных условий в договоре основано исключительно на свободном усмотрении сторон, что создает риск коррупционных нарушений, поскольку

¹⁷⁷СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179

стороны договора, являясь равноправными участниками договорных отношений, выступают одновременно субъектами отношений в сфере государственного управления деятельностью в сфере водопользования. Отсутствие единых критериев распределения обязанностей сторон по охране водного объекта противоречит принципу равенства сторон договора. Кроме того, данные положения следует рассматривать как фактор развития коррупционных проявлений в системе государственного управления водопользованием. Для преодоления названного пробела законодательства представляется важным использование опыта правового регулирования охраны водных объектов в странах Европейского Сообщества.

В 2000 году Европейское Сообщество приняло Директиву, определившую водную политику стран Сообщества и граничащих с ними государств на ближайшие 20 лет. Данная политика основана на признании в качестве единого принципа разграничения ответственности за загрязнение водной среды – принципа определения степени загрязнения водосборных площадей. Управление в границах водосборных площадей обязывает граничащие государства к «совместному осуществлению действий по предотвращению загрязнения водных объектов»¹⁷⁸. В соответствии с данной Директивой для каждой водосборной площади устанавливается программа мер и план водохозяйственных действий. Таким образом, необходимость согласования действий субъектов, оказывающих воздействие на состояние водных объектов, признается в рамках международного сотрудничества.

Внутренне законодательство также ориентировано на согласование действий водопользователей. Правовой формой названного согласования выступает индивидуальное (договорное) регулирование, отражающее особенности правового режима водного объекта, предоставляемого в пользование. Однако возможность применения гражданско-правовых средств для защиты публичных интересов в законодательстве ясно не выражена, и до настоящего времени этот вопрос остается предметом научных дискуссий. В теории гражданского и

¹⁷⁸ Директива 2000/60 о создании комплекса мер Сообщества в области водной политики/ABIEG.2000. №I.327. S.1.

природоресурсного права предлагаются решения с позиций выявления правовой природы имущественных отношений в сфере природопользования. Существует несколько правовых позиций в данном вопросе.

Одна группа ученых полагает, что «имущественные отношения в сфере природопользования имеют гражданско-правовой характер». Этой точки зрения придерживаются С. И. Герасин¹⁷⁹ и другие ученые. Единственным критерием, который используется авторами для обоснования данной точки зрения, является характер оснований возникновения прав на природные объекты. Авторы указывают на установление в законодательстве исключительно гражданско-правовых видов оснований возникновения прав на природные объекты, а именно «переход права является результатом совершения сделки либо осуществляется иным гражданско-правовым способом»¹⁸⁰.

Данная позиция, по существу, ориентирована на установление исключительной компетенции гражданского законодательства в регулировании имущественных отношений по поводу использования природных ресурсов.

Другая точка зрения высказана учеными, отстаивающими публичную природу природоресурсных отношений. Данной позиции придерживаются И. А. Иконицкая¹⁸¹, С. А. Боголюбов¹⁸² и другие ученые. Обоснованием указанного подхода является применение императивного метода регулирования данных отношений, предполагающего регламентацию не только запретов (ограничение и изъятие природных ресурсов из оборота), но и установление правил и допущений относительно способов использования природных ресурсов по принципу регулирования управленческих (публичных) отношений, выраженному формулой «что прямо не разрешено, то запрещено». Применение данного метода регулирования получило отражение в совокупности правовых

¹⁷⁹Герасин С.И. Правовые основы оборота земель, используемых в сельском хозяйстве. Автореф. дис. ... канд.юрид. наук. М., 2000. С.10.

¹⁸⁰Ельникова Е.В. Гражданско-правовой оборот земельных участков под строениями в России: дис. ... канд.юрид. наук. Волгоград, С.8.

¹⁸¹Иконицкая И.А. Новый Земельный кодекс Российской Федерации. Некоторые вопросы теории и практики применения// Государство и право. 2002. №6. С.9.

¹⁸²Боголюбов С.А. Концептуальные положения и проблемы применения нового Земельного кодекса РФ// Нотариат и недвижимость. 2003. №14. С.30.

норм, закрепленных в пункте 3 статьи 129 и статье 209 Гражданского кодекса РФ, пункте 2 статьи 2 Водного кодекса РФ а также в других положениях специального природоресурсного законодательства, предусматривающих специальные требования к содержанию договоров в сфере природопользования.

Представляется не вполне обоснованным противопоставление публичных и частных интересов в сфере природопользования. Как отмечается в литературе, «частные (имущественные) интересы в сфере природопользования формируются в структуре данных отношений в той мере, в которой имущественный интерес опосредует реализацию публичного интереса»¹⁸³. Структурный анализ данных отношений 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.

Гражданско-правовые средства определяются в теории гражданского права как «меры, направленные на решение конкретных гражданско-правовых задач, в частности позволяют приобретать имущество в собственность, предоставлять его во временное владение и пользование, организовывать совместную гражданско-правовую деятельность, восстанавливать нарушенную имущественную сферу, компенсировать моральный вред и другие виды задач»¹⁸⁴.

Применительно к сфере природопользования следует говорить о реализации публичного интереса в качестве конечной цели решения гражданско-правовых задач. Таким образом, 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 публичных экологических

¹⁸³ Мисник Г.А. Публичные и частные интересы в экологическом праве// Государство и право. 2006. №7.С. 32-37.

¹⁸⁴ Лунова Е.В. Гражданско-правовое средство и юридическая конструкция: соотношение понятий// Юридический мир. 2015. №8// Консультант Плюс.

интересов. В этом состоит основная отличительная особенность гражданско-правовых средств, применяемых в сфере природопользования.

В сфере водопользования перечень задач, обеспечиваемых на основе применения гражданско-правовых средств, нашел отражение в содержании принципов водного законодательства. К таким принципам относятся: «значимость водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека (регулирование водных отношений осуществляется исходя из представления о водном объекте как о важнейшей составной части окружающей среды, среде обитания объектов животного и растительного мира, в том числе водных биологических ресурсов, как о природном ресурсе, используемом человеком для личных и бытовых нужд, осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как об объекте права собственности и иных прав); приоритет охраны водных объектов перед их использованием; сохранение особо охраняемых водных объектов, ограничение или запрет использования которых устанавливается федеральными законами; целевое использование водных объектов. Водные объекты могут использоваться для одной или нескольких целей» (ст.3 ВК РФ)¹⁸⁵.

Данные принципы определяют пределы и основания применения правовых средств обеспечения публичных интересов. Реализация имущественных интересов субъектов права водопользования допускается в той мере, в которой данные юридические действия и поступки обеспечивают достижение публичной цели регулирования водных отношений. Указанное правовое назначение гражданско-правовых средств в сфере водопользования определяет их специфическое содержание, которое состоит в применении специальных ограничений свободы волеизъявления участников данных правоотношений от стадии возникновения права (заключения договора, индивидуализация объекта права) до стадии реализации и прекращения права.

Одним из ограничений волеизъявления сторон является определение способа индивидуализации водного объекта в структуре договорных отношений.

¹⁸⁵ СЗ РФ. 2006. №23. Ст. 2381.

В Водном кодексе предусмотрены два способа индивидуализации объекта договорных отношений: описание границ береговой линии и описание границ акватории водного объекта. Однако основания и цели применение названного дифференцированного подхода в законодательстве не определены. В связи с этим вопросы индивидуализации объекта водных отношении вызывают споры (см.: Приложение №3)¹⁸⁶.

Произвольное толкование вопроса об индивидуализирующих характеристиках объекта водопользования при заключении договора порождает споры относительно содержания договора водопользования. Примером служит спор о правовой квалификации договора водопользования для целей применения порядка определения размера арендной платы¹⁸⁷.

Отсутствует достаточная определенность и в вопросе установления вида водопользования для целей обоснования применения договорного метода регулирования. Если Водный кодекс 1995г. содержал достаточно определенный, хотя и общий критерий (с применением сооружений, технических средств и устройств или без такого применения), то в действующем законе используется классификация видов пользования, не позволяющая однозначно идентифицировать классификационную принадлежность того или иного вида пользования.

В связи с этим вопросы квалификации вида водопользования в правоприменительной практике рассматриваются как условия, подлежащие согласованию сторонами договора водопользования, что, как представляется, недопустимо для договоров смешанного типа, содержащих публичный элемент.

¹⁸⁶ Апелляционное определение Московского областного суда от 08.04.2015 по делу N 33-5321/2015// Консультант Плюс.

¹⁸⁷ Администрация г. Новороссийска обратилась в арбитражный суд с иском к ОАО «Новоросцемент» о взыскании арендной платы. Постановлением главы Администрации города Новороссийска земельный участок под водохранилищем передан ОАО «Новоросцемент» в аренду сроком на 49 лет. Арендодатель весь участок отнес к категории «земли промышленности». Суд апелляционной инстанции установил, что Атакайское водохранилище, существовавшее на момент заключения договора аренды как водный объект, включающий поверхностные воды и покрытые ими земли в пределах береговой полосы, является собственностью Российской Федерации. Согласно статьям 3, 7, 102 Земельного кодекса Российской Федерации к землям водного фонда относятся земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах; занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах. На землях, покрытых поверхностными водами, осуществляется формирование земельных участков. (Постановление Федерального арбитражного суда Северо-кавказского округа от 30 июня 2008 г. №08-3532/2008/1. Дело N A32-18005/2007-48/289)// <http://www.Arbitr.ru>.

Целевой режим водного объекта имеет публичную природу, а следовательно, применение принципа свободы договора для регулирования публичных отношений противоречит существу и целям регулирования водных отношений.

Логика законодательного регулирования не позволяет выявить объективные предпосылки выделения отдельных видов пользования в сферу административного регулирования. Применение установленного порядка предоставления водного объекта предполагает правильную квалификацию вида водопользования. Однако, недостаточная ясность критериев классификации видов водопользования, на которых основан установленный законом перечень, приводит к спорам относительно подлежащей применению процедуры предоставления водного объекта¹⁸⁸.

В Водном кодексе 2006 г. отсутствуют общие правовые критерии дифференциации видов использования водных объектов, что затрудняет практику правоприменения. Представляется, что для преодоления сложившихся противоречий толкования положений Водного кодекса РФ в части установления классификационной принадлежности вида водопользования, необходимо дополнить законодательство указанием на общий критерий разграничения видов пользования, осуществляемых на основе договора и решения о предоставлении водного объекта в пользования.

Поскольку основной целью договорного регулирования водопользования является обеспечение обоснованного соотношения публичных и частных

¹⁸⁸ Открытое акционерное общество «Пристань Великий Устюг» обратилось в Арбитражный суд Вологодской области с заявлением о признании незаконным постановления Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Архангельской области о привлечении Общества к административной ответственности, предусмотренной статьей 7.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Основанием ответственности было признано деяние, состоящее в осуществлении сплава леса в плотках без специальных оснований, чем нарушен пункт 9 части 2 статьи 11 Водного кодекса Российской Федерации. Возражения были обоснованы ссылкой на пункт 9 части 2 статьи 11 ВК РФ, согласно которой на основании решений о предоставлении водных объектов в пользование водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, предоставляются в пользование для сплава древесины в плотках и с применением кошелей. При этом не требуется заключения договора водопользования или принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование в случае, если водный объект используется для судоходства (в том числе морского судоходства), плавания маломерных судов (подпункт 1 части 3 статьи 11 ВК РФ). По мнению суда, водный объект использовался для судоходства специализированным перевозчиком, что не требует получения специального решения для перевозчика плотов на предоставление водного объекта в пользование. (Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 15 мая 2008 г. по делу N А13-9/2008)//<http://Консультант.Плюс>.

интересов в сфере водопользования, необходимо использование в качестве критерия отнесения вида водопользования к числу объектов договорного регулирования наличие публичного интереса в правовом обеспечении охраны водного объекта, предоставляемого в пользование, на основе распределения имущественных обязательств субъектов водных правоотношений.

Дифференциация методов правового регулирования водных объектов также требует тщательного обоснования с позиций учета целей водопользования. Рассмотрим применение различных методов договорного регулирования водопользования применительно к различным видам водопользования.

Пункт 10 части 3 статьи 11 Водного кодекса РФ исключает из общего правила предоставления права водного объекта для целей забора воды на основании договора случаи забора водных ресурсов для гидромелиорации земель. При использовании водного объекта в этих целях требуется принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование.

Действующий Водный кодекс РФ не регулирует вопросы определения правового режима водных объектов, образованных в результате воздействия на состояние водного объекта посредством изменения русла реки. Так, в практике правоохранительных органов затруднения вызывают вопросы квалификации действий правообладателей земельных участков, направленных на изменение русла реки в целях соединения водного объекта и земельного участка, принадлежащего юридическому или физическому лицу на праве собственности. Так, в процессе использования земельного участка собственником был прорыт канал, позволивший соединить земельный участок с водным объектом. Данные действия собственник земельного участка совершил для обустройства доступа к водному объекту для целей эксплуатации маломерного плавательного средства. Изменение русла реки как вид нарушений водного законодательства действующим законодательством не устанавливаются. Признаки экологического вреда в данном случае также выявить не удалось. Для правоохранителей неразрешимым остался вопрос о том, подлежит ли применению государственное принуждение к собственнику земельного участка для целей восстановления русла

реки или же следует применять нормы, не допускающие изменение состояния водного объекта, в том числе посредством восстановления прежнего состояния русла реки. Органы надзора не выявили признаков нарушения водного законодательства в действиях правообладателя земельного участка. При этом было разъяснено правообладателю, что любое иное изменение состояния водного объекта, включая образования насыпной территории, законом не допускается. Более того, изменение русла реки повлекло изменение режима земельного участка, который пересекает береговую линию водного объекта. Учитывая протяженность водотока, с которым произошло соединение земельного участка, данный земельный участок приобрел режим береговой полосы, что исключает в дальнейшем ограничение доступа к данному водному объекту для неограниченного круга лиц.

Названный пример следует рассматривать в качестве иллюстрации пробела водного законодательства в части согласования режима использования водных объектов и земельных участков.

Использование акватории водных объектов на основании договора водопользования квалифицируется в качестве предмета договора методом исключения иных видов использования акватории, которые в соответствии со ст.11 ВК РФ осуществляются на основании решения о предоставлении водного объекта в пользование.

Использование водных объектов без забора (изъятия) водных ресурсов для целей производства электрической энергии предполагает возведение объектов по производству электроэнергии. Статус данных объектов определен ст. 3 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений», согласно которому здания гидроэлектростанций, плотины, водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения относятся к видам гидротехнических сооружений ст. 3 названного Закона). Однако в ст.11 ВК РФ данный статус объектов, производящих электрическую энергию на основе использования водных ресурсов, не учтен. Согласно подп. 5 п. 3 ст. 11 ВК РФ «строительство гидротехнических сооружений, мостов, а также подводных и подземных

переходов, трубопроводов, подводных линий связи, других линейных объектов, если такое строительство связано с изменением дна и берегов водных объектов, осуществляется на основании решения о предоставлении водного объекта в пользование»¹⁸⁹. Строительство сооружений осуществляется на основании решения о предоставлении водных объектов в пользование. Строительство причалов, судоподъемных и судоремонтных сооружений осуществляется только на основании решения. Согласно статье 3 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ «причал–гидротехническое сооружение, имеющее устройства для безопасного подхода судов и предназначенное для безопасной стоянки судов, их загрузки, разгрузки и обслуживания, а также посадки пассажиров на суда и высадки их с судов»¹⁹⁰.

Свидетельством недостаточности регулирования водным законодательством оснований классификационной идентификации вида водопользования служит распространенность споров, предметом которых является применение ответственности за незаконное использование водных объектов¹⁹¹.

Таким образом, содержащийся в Водном кодексе Российской Федерации перечень видов водопользования является неточным и не позволяет однозначно отнести тот или иной вид пользования водным объектом к разряду объектов договорного или административного регулирования.

¹⁸⁹ СЗ РФ. 2006. №23. Ст.2381.

¹⁹⁰ СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

¹⁹¹ Закрытое акционерное общество «Балтийский технический флот» обратилось в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области с заявлением о признании незаконным и отмене постановления Департамента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Северо-Западному федеральному округу о назначении административного наказания по статье 7.6 КоАП РФ. Земельный участок представлен для эксплуатации причала. Проверяющие сделали вывод о том, что ЗАО "Балттехфлот" имеет в пользовании акваторию малой Турухтанной гавани и, как следствие, является водопользователем. В то же время договор на право такого водопользования обществом у заявителя отсутствует. Постановлением от 17.12.08 N 66-12/08/ПО общество признано виновным в совершении административного правонарушения по статье 7.6 КоАП РФ. Не согласившись с законностью названного постановления, ЗАО "Балттехфлот" обратилось в арбитражный суд. Удовлетворяя заявленные требования, суд первой инстанции исходил из того, что у общества на балансе имеются суда, используемые им для судоходства, связанного с проведением дноуглубительных и других работ в акваториях морского и речного порта, а также работ по содержанию внутренних водных путей Российской Федерации (Постановление тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 11 июня 2009 г. по делу А56-6643/2009) // Консультант Плюс.

Нет в законодательстве достаточной определенности и в характеристике правового содержания категории «условия использования водного объекта». Подпункт 2 пункта 1 статьи 13 Водного кодекса РФ относит к числу обязательных условий договора «условия использования водного объекта или его части». Законодатель не раскрывает термин «условия использования», что позволяет рассматривать данный термин в широком значении.

По смыслу данной нормы условия использования водного объекта включают в себя требования к использованию водного объекта, за исключением срока действия договора водопользования и размера платы за пользование водным объектом или его частью, условия и сроки внесения данной платы.

Для каждого вида пользования Водным кодексом установлен специальный перечень требований, которые могут быть определены как «условия использования водного объекта». При этом условия использования, определяемые договором, нельзя отождествлять с запретами, установленными законодательством. Такие требования не подлежат согласованию при заключении договора. Так, использование водных объектов для целей производства электрической энергии осуществляется с учетом интересов других водопользователей и с соблюдением требований рационального использования и охраны водных объектов. Водопользователи, эксплуатирующие гидроэнергетические сооружения, обязаны обеспечить режим «сработки и наполнения водохранилищ с учетом приоритета целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения»¹⁹² (п.2 ст. 46 ВК РФ). Конкретизация данных общих требований, отраженных в законодательстве, осуществляется в договоре водопользования.

Регулирование условий забора водных ресурсов осуществляется на основе установления лимитов забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта. В связи с этим устанавливается обязанность собственников водных объектов и водопользователей при использовании водных объектов вести в установленном порядке учет объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов (ст. 39

¹⁹² СЗ РФ. 2006. №23. Ст.2381.

Водного кодекса РФ). Указанные требования устанавливаются нормативно и не подлежат согласованию.

К числу условий водопользования, подлежащих договорному регулированию, как видим, относятся требования, которые сформулированы в законодательстве в общем виде и нуждаются в конкретизации в условиях водопользования, устанавливаемых договором. Так, статья 61 Водного кодекса РФ предусматривает обязанность водопользователей, использующих водные объекты для забора (изъятия) водных ресурсов, принимать меры по предотвращению попадания рыб и других водных биологических ресурсов в водозаборные сооружения и осуществлять мероприятия по предотвращению загрязнения грунтовых вод и подъема их уровня. С учетом приоритетных показателей качества водного объекта, отраженных в схемах использования и охраны водных объектов, в договоре следует закреплять программу природоохранных мер, которые определяются с учетом специфики данного вида водопользования.

Специальные ограничения устанавливаются «в целях обеспечения граждан питьевой водой в случае возникновения чрезвычайной ситуации осуществляется резервирование источников питьевого водоснабжения на основе защищенных от загрязнения и засорения подземных водных объектов» (ст.34 ВК РФ)¹⁹³.

Пользование береговой полосой на участках пограничных зон Российской Федерации осуществляется по согласованию с федеральными органами исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности (ст. 10 Кодекса внутреннего водного транспорта). Данная правовая норма также служит юридическим основанием установления специальных условий использования водных объектов в договоре водопользования, поскольку диспозиция данной нормы предусматривает согласование названных условий водопользования.

Соотношение гражданского и водного законодательства основано на приоритете водного законодательства в части регулирования оборота водных объектов и прав на водные объекты, что предусмотрено Гражданским кодексом РФ (ст. 129) и Водным кодексом РФ (п.3 ст.2). Таким образом, для целей

¹⁹³ СЗ РФ.2006.№23. Ст2381.

обоснования пределов действия гражданского законодательства при регулировании отношений водопользования необходимо исследовать соотношение положений гражданского законодательства об аренде и положений Водного кодекса РФ о договоре водопользования .

В соответствии со статьей 612 Гражданского кодекса РФ арендодатель отвечает за недостатки сданного в аренду имущества, полностью или частично препятствующие пользованию им, даже если во время заключения договора аренды он не знал об этих недостатках. При обнаружении таких недостатков арендатор вправе по своему выбору потребовать от арендодателя либо безвозмездного устранения недостатков имущества, либо соразмерного уменьшения арендной платы, либо возмещения уменьшения арендной платы, либо возмещения. При заключении договора аренды арендодатель обязан предупредить арендатора о всех правах третьих лиц на сдаваемое в аренду имущество (сервитуте, праве залога и т.п.). Неисполнение арендодателем этой обязанности дает арендатору право требовать уменьшения арендной платы либо расторжения договора и возмещения убытков.

Водные объекты предоставляются для различного вида пользования ими на основании договора водопользования только за плату. Водопользователь обязан своевременно вносить плату за пользование имуществом. Статья 13 Водного кодекса РФ относит порядок, условия и сроки внесения платы за пользование водным объектом к числу существенных условий договора водопользования. Это означает, что при отсутствии таковых в договоре последний будет считаться незаключенным.

Гражданский кодекс РФ допускает взимание арендной платы в любой форме, в том числе в виде:

- 1) определенных в твердой сумме платежей, вносимых периодически или единовременно;
- 2) установленной доли полученных в результате использования арендованного имущества продукции, плодов или доходов;
- 3) предоставления арендатором определенных услуг;

- 4) передачи арендатором арендодателю обусловленной договором вещи в собственность или в аренду;
- 5) возложения на арендатора обусловленных договором затрат на улучшение арендованного имущества.

Водный кодекс не ограничивает стороны в выборе формы платы по договору водопользования. Однако Правила расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, утвержденные постановлением Правительства РФ от 14 декабря 2006 г. №764¹⁹⁴, предусматривают взимание платы только в денежной форме. Таким образом, Правительство РФ реализовало компетенцию в части регулирования порядка исчисления и взимания платы по договору водопользования, установленную пунктом 3 статьи 20 Водного кодекса РФ. Однако юридическую возможность ограничения свободы выбора формы платы Водный кодекс не предусматривает. Поэтому вопрос о том, вправе ли стороны предусмотреть в договоре иную форму платы, является спорным. Представляется, что регулирование данных отношений также следует относить к компетенции Правительства РФ, которое осуществляет данную функцию также в форме правотворчества.

Статья 614 Гражданского кодекса РФ устанавливает, что «в случае, если законом не предусмотрено иное, арендатор вправе потребовать соответственного уменьшения арендной платы, если в силу обстоятельств, за которые он не отвечает, условия пользования, предусмотренные договором аренды, или состояние имущества существенно ухудшились, а также в случае существенного нарушения арендатором сроков внесения арендной платы арендодатель вправе потребовать от него досрочного внесения арендной платы в; установленный арендодателем срок, если иное не предусмотрено договором аренды»¹⁹⁵. При этом арендодатель не вправе требовать досрочного внесения арендной платы более чем за два срока подряд. Каких-либо изъятий из названных правил, установленных Гражданским кодексом РФ, Водный кодекс не предусматривает. Однако данные

¹⁹⁴ СЗ РФ. 2006. № 51. Ст. 5467.

¹⁹⁵ СЗ РФ. 1994. №32. Ст.3301.

правила подлежат применению с учетом ограничений, предусмотренных статьей 20 Водного кодекса РФ, которая относит вопросы регулирования порядка исчисления и взимания платы к компетенции исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Водный кодекс предусматривает передачу права и обязанности по договору водопользования другому лицу, за исключением прав и обязанностей по договору водопользования в части забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Передача прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу осуществляется в соответствии с гражданским законодательством. Таким образом, ограничения оборота прав водопользования в соответствии с требованиями водного законодательства касаются только лишь одного вида водопользования. В отношении иных видов водопользования законодатель не только не устанавливает запрета передачи, но и не предусматривает каких-либо специальных правил согласования условий передачи права водопользования.

Водный кодекс РФ предусматривает возможность передачи прав по договору водопользования, не устанавливая каких-либо ограничений в части способа передачи права (п.1 ст.19 ВК РФ). Следовательно, требует решения вопрос о том, вправе ли водопользователь предоставлять водный объект в безвозмездное пользование, а также отдавать арендные права в залог и вносить их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ или паевого взноса в производственный кооператив, согласно статье 615 Гражданского кодекса РФ.

Решение данного вопроса требует обращения к положениям законодательства, регламентирующим правовые основы гражданского оборота природных ресурсов. Статья 129 Гражданского кодекса РФ устанавливает в качестве общего правила режим ограниченной оборотоспособности природных ресурсов. Переход прав на природные объекты, согласно данной норме, возможен в той мере, в которой оборот природных ресурсов допускается природоресурсным законодательством. Положения статьи 19 Водного кодекса РФ имеют

диспозитивный характер, а следовательно, предполагают возможности передачи прав любым способом, предусмотренным гражданским законодательством, если это не противоречит существу договора водопользования (п.2 ст. 12 ВК РФ). Возможность передачи прав по договору водопользования иным способом, кроме субаренды, как представляется, противоречит правовому назначению института водопользования, предметом которого является использование водного объекта. При передаче в залог и внесении права в уставный капитал товариществ и обществ использование водного объекта осуществляется в соответствии с целями деятельности данного субъекта, что создает риск нарушений целевого использования водного объекта. Согласно статье 17 Водного кодекса РФ изменение и расторжение договора водопользования осуществляются в соответствии с гражданским законодательством. Водный кодекс каких-либо ограничений для данных случаев не предусматривает.

В данной ситуации ограничение в виде получения согласия органа исполнительной власти на передачу прав по договору при отсутствии в водном законодательстве требования неизменности условий пользования при совершении сделки по передаче прав создает риск коррупционных нарушений, связанных с опасностью причинения значительного вреда окружающей среде.

Сравнительный анализ общих и специальных норм в регулировании содержания договора водопользования подтверждает преобладание диспозитивности в определении условий договора, что, как представляется, 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.

2.4. Исполнение и расторжение договора водопользования

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 статьей 401 Гражданского кодекса РФ, в соответствии с которой ответственность контрагента по договору в сфере предпринимательской деятельности наступает независимо от вины нарушителя договорного обязательства. Основанием освобождения субъекта предпринимательской деятельности от ответственности является обстоятельство непреодолимой силы. При этом стороны вправе оговорить обстоятельства, информирование о которых не предписано законом. Данная мера позволяет ограничить договорную ответственность субъекта предпринимательской деятельности по соглашению сторон.

В литературе предложена классификация заверений, включающая, во-первых, обещания по поводу актива, являющегося объектом гражданско-правового договора (например, качества объекта обязательственных отношений); во-вторых, заверения относительно самой стороны (например, о статусе налогового резидента у иностранного лица, являющегося стороной договора); в-третьих, обещания относительно правовой судьбы договора¹⁹⁶.

В первом случае, когда заверения касаются объекта договора, волеизъявление сторон договора направлено на конкретизацию договорного обязательства, а следовательно, нарушение данных условий является нарушением договорного обязательства и влечет договорную ответственность. Статья 431.2 Гражданского кодекса РФ, таким образом, подлежит применению в случаях, когда

¹⁹⁶Карапетов А.Г. Заверения об обстоятельствах и условия о возмещении потерь в новом ГК РФ//Закон. 2015. №6/Консультант Плюс.

ответственность за нарушение требований к качеству объекта договора неприменимы, в том числе в случаях, когда имеет место неисполнение условий обязательства о качестве объекта в связи с объективными обстоятельствами, например, несоответствие нормативов допустимого сброса вредных веществ в водный объект нормативам концентрации, установленным для данного водного объекта.

Данное нарушение получило широкое распространение в сфере водопользования в связи отсутствием правового механизма согласования нормативов сброса и нормативов качества водного объекта в пределах речных бассейнов. В связи с этим требования нормативного уровня концентрации вредных веществ в сточных водах не обеспечивают нормативного качества водного объекта. Превышение концентрации вредных веществ свидетельствует, таким образом, о ложном заверении относительно качества объекта. Данное свойство названной санкции позволяет характеризовать ее как меру защиты, которая применяется независимо от установления признаков противоправности и виновности деяния, являющегося основанием ее применения.

Во втором случае применительно к договору водопользования речь может идти о достоверности сведений, содержащихся в декларации, требования к содержанию которой предусмотрены статьей 6 Федерального закона от 21 июля 1997 г. №116 «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹⁹⁷ (далее – Закон №116). Обязательным требованием к соискателю лицензии для принятия решения о предоставлении лицензии на эксплуатацию опасных производственных объектов является наличие документов декларации промышленной безопасности объектов 1 и 2 класса опасности. Ответственность за достоверность сведений, отраженных в декларации промышленной безопасности объекта, несет руководитель организации, эксплуатирующей опасный объект (п.4 ст.14 Закона №116).

¹⁹⁷СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

Правовое значение данной санкции состоит в том, что права и интересы контрагента обеспечиваются при сохранении юридической силы договора и не зависят от установления виновности стороны в неисполнении договора. В сфере водопользования данные санкции имеют особое значение, поскольку реализуют потребность юридического обеспечения наряду с имущественными интересами водопользователя также общественных потребностей, связанных с сохранением водного объекта.

Применительно к договорам водопользования, к заверениям могут быть отнесены также 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 (подп. 5 п. 1 ст. 13 ВК РФ). Данное положение нуждается в подробном исследовании с позиций реализации целей правового обеспечения экологически обоснованного водопользования.

Гражданское законодательство предусматривает следующие основания прекращения права:

- 1) соглашение сторон;
- 2) отказ от исполнения договора;
- 3) расторжение по требованию одной из сторон в случае существенного нарушения условий договора.

Право на односторонний отказ от исполнения обязательства либо на изменение его условий может быть предусмотрено договором для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в отношениях между собой, а также для лица, не осуществляющего предпринимательскую деятельность, по отношению к лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность (абзац первый пункта 2 статьи 310 ГК РФ). Данное общее положение нуждается в конкретизации применительно к сфере отношений водопользования

в целях отражения особенностей их субъектного состава. Правовое положение публичного субъекта в структуре данных отношений предполагает необходимость закрепления в законодательстве гарантий защиты слабой стороны, которой в данной системе отношений является водопользователь. Признание за публичным субъектом права требовать включение в договор специальных условий его досрочного прекращения является фактором, усиливающим неравенство сторон, создает условия коррупционных нарушений. В связи с этим представляется необходимым закрепление в Водном кодексе РФ положений, предусматривающих запрет включения в договор условий, предусматривающих установления договором оснований одностороннего отказа от исполнения договора для публичных субъектов.

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 Гражданского кодекса РФ, «если арендатор пользуется имуществом не в соответствии с условиями договора аренды или назначением имущества, арендодатель имеет право потребовать расторжения договора и возмещения убытков»¹⁹⁸, что соответствует

¹⁹⁸ СЗ РФ.1994. №32. Ст.3301.

положениям статьи 10 Водного кодекса РФ, устанавливающей одним из оснований принудительного прекращения права пользования водным объектом по решению суда нецелевое использование водного объекта.

В соответствии со статьей 619 ГК РФ по требованию арендодателя договор аренды может быть досрочно расторгнут судом, когда арендатор:

1) пользуется имуществом с существенным нарушением условий договора или назначения имущества либо с неоднократными нарушениями;

2) существенно ухудшает имущество;

3) более двух раз подряд по истечении установленного договором срока платежа не вносит арендную плату;

4) не производит капитального ремонта имущества в установленные договором аренды сроки, а при отсутствии их в договоре в разумные сроки в тех случаях, когда в соответствии с законом, иными правовыми актами или договором производство капитального ремонта является обязанностью арендатора.

Основания принудительного прекращения права водопользования являются:

1) нецелевое использование водного объекта;

2) использование водного объекта с нарушением законодательства Российской Федерации;

3) неиспользование водного объекта в установленные договором водопользования или решением о предоставлении водного объекта в пользование сроки (ст. 10 ВК РФ).

В административном порядке право водопользования может быть принудительно прекращено при необходимости использования водного объекта для обеспечения государственных или муниципальных нужд (п. 4 ст. 10 ВК 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 пунктов 3 и 4 статьи 10 Водного кодекса РФ, предусматривающей исчерпывающий перечень оснований принудительного прекращения права водопользования, и статьи 13 Водного кодекса РФ, 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 статьи 13 Водного кодекса РФ находится в ущемленном положении по сравнению со статусом водопользователя, осуществляющего водопользование на основании административного акта, поскольку для данных субъектов не предусмотрена гарантия устойчивости права водопользования в виде нормативно установленного перечня оснований принудительного прекращения права водопользования. 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 статьи 10 Водного кодекса РФ на отношения водопользования, возникающие на основании договора водопользования.

Водный кодекс предусматривает ряд исключений из правил о принудительном прекращении договора аренды, установленных гражданским законодательством. Договор водопользования не может быть принудительно прекращен по основаниям просрочки платы за пользование водным объектом, поскольку пункт 2 статьи 18 Водного кодекса РФ предусматривает иные последствия нарушения данного обязательства.

Согласно статье 620 Гражданского кодекса РФ по требованию арендатора договор аренды может быть досрочно расторгнут судом в случаях, когда: 1) арендодатель не предоставляет имущество в пользование арендатору либо создает препятствия пользованию имуществом в соответствии с условиями договора или назначением имущества; 2) переданное арендатору имущество имеет препятствующие пользованию им недостатки, которые не были оговорены арендодателем при заключении договора, не были заранее известны арендатору и не должны были быть обнаружены арендатором во время осмотра имущества или проверки его исправности при заключении договора; 3) арендодатель не производит

являющийся его обязанностью капитальный ремонт имущества в установленные договором аренды сроки, а при отсутствии их в договоре в разумные сроки; 4) имущество в силу обстоятельств, за которые арендатор не отвечает, окажется в состоянии, не пригодном для использования. Гражданский кодекс допускает установление договором аренды и других оснований досрочного расторжения договора по требованию арендатора в соответствии с пунктом 2 статьи 450 Гражданского кодекса РФ. Водный кодекс не предусматривает специальных правил, не устанавливает изъятий и правил, предусмотренных гражданским законодательством. Однако к данным отношениям применимы специальные правила, устанавливающие порядок прекращения права. В соответствии с пунктом 6 статьи 10 Водного кодекса РФ при прекращении права пользования водным объектом водопользователь обязан обеспечить консервацию или ликвидацию гидротехнических и иных сооружений, расположенных на водных объектах, осуществить природоохранные мероприятия, связанные с прекращением использования водного объекта. Следовательно, прекращение прав и обязанностей по договору водопользования определяется моментом утверждения акта о завершении работ по консервации либо ликвидации гидротехнических или иных сооружений, используемых в рамках договора водопользования.

Преимущественное право арендатора на заключение договора аренды на новый срок установлено статьей 621 Гражданского кодекса РФ. Данная норма конкретизирована положениями статьи 15 Водного кодекса РФ. Данные правила неприменимы к отношениям водопользования, поскольку основания возникновения права водопользования и порядок заключения договора регулируются императивными нормами.

Возврат водного объекта по истечении срока действия договора является обязанностью водопользователя. Последствия несвоевременного возврата арендованного имущества или его возврата в ненадлежащем состоянии (загрязнение водного объекта) регулируются статьями 8.13, 8.14 КоАП РФ.

Формой ответственности за нарушение договора водопользования являются пени и штрафы. Согласно статье 330 Гражданского кодекса РФ пеней (неустойки,

штрафа) признается определенная законом или договором денежная сумма, которую должник обязан уплатить кредитору в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства, в частности в случае просрочки исполнения. По требованию об уплате пеней (неустойки, штрафа) кредитор не обязан доказывать причинение ему убытков. Кредитор не вправе требовать уплаты пеней, если должник не несет ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства. Размеры пеней не являются существенным условием договора водопользования. Обязанность отражения в договоре условий ответственности предусмотрена подпунктом 6 пункта 1 статьи 13 Водного кодекса РФ. Однако применение договорной ответственности в сфере водопользования осложнено несовершенством процедуры изменения договора, в частности при изменении обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора¹⁹⁹.

В данной ситуации суд исходил из признания публично-правовой природы договора водопользования, которая, по мнению суда, предполагает императивное регулирование порядка и условий ответственности за нарушение договорных обязательств. Между тем, диспозитивность условий ответственности установлена Водным кодексом. Отнесение условий ответственности за нарушение договора водопользования к числу существенных условий договора предполагает возможность установления договорных условий применения такой ответственности. Однако, учитывая комплексный характер отношений водопользования, наличие в структуре данных отношений публичного элемента предполагает необходимость специального регулирования соотношения

¹⁹⁹ Примером может служить следующий спор. Организация произвела перерасчет арендной платы по договору водопользования с учетом фактических объемов забора воды за отчетный период. Однако дополнительное соглашение к договору не было подписано Департаментом. Суд первой инстанции, удовлетворяя требования Департамента о взыскании задолженности, исходил из того, что ответчик не может самостоятельно уменьшить плату за водопользование. Суд также сослался на то, что ответчиком в соответствии с требованиями подпункта 5 пункта 2 статьи 39 Водного кодекса Российской Федерации не представлены документы по учету объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и не доказано фактическое количество водопользования. Суд кассационной инстанции признал выводы судов первой и апелляционной инстанций соответствующими имеющимся в деле доказательствам. (Постановление ФАС Северо-Западного округа от 23 марта 2009 г. по делу N A13-3471/2008).

императивных и диспозитивных норм, регулирующих ответственность сторон по договору данного вида.

Вопрос о пределах гражданско-правового регулирования отношений в сфере водопользования нуждается в обосновании с позиции реализации принципа обеспечения равенства доступа к приобретению водных объектов в пользование и обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации (п. 1 ст. 8 Конституции РФ). Свобода сторон при установлении специальных условий ответственности за нарушение договора, а также свобода волеизъявления сторон при заключении и прекращении договора при отсутствии обоснованных ограничений является фактором возникновения коррупционных нарушений в данной сфере отношений. Исключение этих факторов требует нормативной регламентации условий заключения, исполнения и прекращения данного вида договоров, а также единых условий ответственности за нарушение договорных обязательств. В нормативной регламентации нуждаются и обязанности сторон договора обеспечивать неизменность цели использования водного объекта при переходе права пользования водным объектом в порядке переуступки права, предусмотренной ст. 19 ВК РФ.

Согласно статье 330 ГК РФ пеней (неустойки, штрафа) признается определенная законом или договором денежная сумма, которую должник обязан уплатить кредитору в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства, в частности в случае просрочки исполнения. По требованию об уплате пеней (неустойки, штрафа) кредитор не обязан доказывать причинение ему убытков. Кредитор не вправе требовать уплаты пеней, если должник не несет ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства. Если подлежащая уплате неустойка явно несоразмерна последствиям нарушения обязательства, суд вправе уменьшить неустойку (ст. 333 ГК РФ).

Статья 18 ВК РФ устанавливает «штраф за забор (изъятие) водных ресурсов в объеме, превышающем установленный договором водопользования объем забора (изъятия) водных ресурсов»²⁰⁰. Конкретный размер штрафа может

²⁰⁰ СЗ РФ. 2006. №23. Ст.2381.

устанавливаться договором с соблюдением верхней границы, установленной законодательством. В настоящее время для договора водопользования такая граница не установлена.

Отсутствие нормативных правовых основ запрещения условий, исключающих или ограничивающих ответственность водопользователя, порождает споры, связанные с квалификацией оснований договорной ответственности²⁰¹.

В правовой литературе рассматривается коллизия норм, регулирующих судебный порядок расторжения договора по требованию одной из сторон и право отказа от исполнения договора. Обоснованным представляется утверждение о взаимоисключающем характере данных оснований расторжения договора. Расторжение по требованию одной из сторон, по мнению А. Г. Карапетова, исключает действие положений об одностороннем отказе от исполнения договора. «Если закон говорит о праве требовать расторжения договора, то правило о судебном порядке разрешения спора как специальная норма перекрывает правило об одностороннем отказе от исполнения договора»²⁰².

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,

²⁰¹ Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области обратился в Арбитражный суд Вологодской области с иском к федеральному государственному учреждению "Волго-Балтийское государственное бассейновое управление водных путей и судоходства" о взыскании платы за пользование водным объектом пеней за несвоевременное ее внесение. Предметом договора являлся участок в границах участка водопользования, указанных в плане-схеме, с целью выработки электрической энергии. Суд первой инстанции, удовлетворяя заявленные требования, исходил из того, что, так как статьей 13 Водного кодекса Российской Федерации предусмотрены обязательные условия договора водопользования, ответчик не может самостоятельно уменьшить плату за водопользование (Постановление ФАС Северо-Западного округа от 23 марта 2009 г. по делу № А13-3471/2008)// Консультант Плюс.

²⁰² Карапетов А.Г. Расторжение нарушенного договора М.: Статут, 2007. С. 850.

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.

Убытки, подлежащие возмещению при неисполнении договора, определяются в соответствии с правилами, предусмотренными Гражданским кодексом, т.е. это расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Если лицо, нарушившее право, получило вследствие этого доходы, то лицо, право которого нарушено, вправе требовать возмещения наряду с другими убытками упущенной выгоды в размере не меньшем, чем такие доходы.

Водный объект представляет собой индивидуально определенный объект, поэтому на орган, предоставляющий водный объект в пользование по данному договору, возлагается обязанность передачи имущества водопользователю, которая обеспечивается мерами защиты, предусмотренными статьей 398 ГК РФ. Согласно данной статье в случае неисполнения обязательства передать индивидуально-определенную вещь в собственность, в хозяйственное ведение, в оперативное управление или в возмездное пользование кредитору последний вправе требовать отобрания этой вещи у должника и передачи ее кредитору на предусмотренных обязательством условиях. Это право отпадает, если вещь уже передана третьему лицу, имеющему право собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления. Если вещь еще не передана, преимущество имеет тот из кредиторов, в пользу которого обязательство возникло раньше, а если это невозможно установить, то тот, кто раньше предъявил иск. Вместо требования

передать ему вещь, являющуюся предметом обязательства, кредитор вправе потребовать возмещения убытков.

При совместном причинении вреда в форме загрязнения водного объекта ответственность наступает по правилам солидарной ответственности водопользователей за причинение вреда, вызванного нарушением правил охраны водного объекта.

Таким образом, в целях обеспечения предсказуемости и прочности права водопользования необходима конкретизация норм, предусматривающих возможность одностороннего отказа от исполнения договора, а также регламентирующих полномочия органа, предоставляющего водный объект в пользование, требовать расторжения договора в связи с существенным нарушением условий договора. При этом следует признать предметом водного законодательства установление признаков существенности нарушения условий договора.

2.5. Реализация бассейнового подхода в сфере договорного регулирования водопользования

Пунктом 9 статьи 3 Водного кодекса РФ предусмотрен принцип регулирования водных отношений в границах бассейновых округов (бассейновый подход). Постановлением Правительства РФ от 30 ноября 2006г. №728 «О гидрографическом и водохозяйственном районировании территории Российской Федерации и утверждении границ бассейновых округов» и разработанными в его развитие методиками предусматривается порядок деления территории Российской Федерации на гидрографические единицы, к которым отнесены речные бассейны и подбассейны²⁰³.

²⁰³ Буквальное толкование понятия «речной бассейн», которое содержится в ст.1 ВК РФ, позволяет говорить о том, что бассейновый округ охватывает поверхностные водные объекты, включая водоемы и водотоки, поскольку искусственные водоемы прямо не исключены названной нормой из числа объектов, образующих бассейновый округ. Однако смысловая характеристика данных норм позволяет говорить о наличии явного противоречия в ее содержании. Термин «речной бассейн» следует толковать в узком значении, включая в данное понятие исключительно территории, покрытые водотоками (реками). А поскольку бассейновый округ определяется через указание на вхождение в его состав речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей, то

«Терминология, используемая в Водном кодексе РФ в части определения правовых характеристик объектов водных отношений, отличается чрезмерной абстрактностью. Так, закрепленное в ст. 1 ВК РФ определение «акватории» вызывает на практике множество споров, связанных с квалификацией деятельности в качестве использования акватории, а соответственно применением ст.11 ВК РФ, предусматривающей требования к процедуре предоставления водного объекта в пользование, дифференцированные в зависимости от вида водопользования»²⁰⁴.

Предметом споров зачастую является признание недействительными актов государственных органов о предоставлении водных объектов по основанию нарушения требований к содержанию договора²⁰⁵. Стороны неверно применяют способ индивидуализации водного объекта, используя в качестве критерия индивидуализации границы акватории к случаям, когда подлежит применению критерий определения границ береговой линии водного объекта.

отнесение искусственных водоемов, за исключением водохранилищ, к составным элементам бассейновых округов противоречило бы логике законодательного регулирования данных отношений//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.

²⁰⁴ООО использовало акваторию водного объекта – северную часть Каспийского моря в районе месторождения имени В. Филановского для размещения плавательных средств и искусственных сооружений без договора водопользования. Судом в действиях Общества были выявлены признаки нарушения части 1 статьи 9 и пункта 2 части 1 статьи 11 Водного кодекса Российской Федерации. Названные обстоятельства послужили основанием для привлечения Общества к административной ответственности по статье 7.6 КоАП РФ с назначением наказания в виде штрафа. Судами установлено, что в порядке статьи 23 Водного кодекса обществом получено решение о предоставлении водного объекта в пользование для цели использования водного объекта – участка Каспийского моря – для разведки и добычи полезных ископаемых. Судами принят во внимание ответ Нижне-Волжского Бассейнового водного управления, согласно которому если объекты обустройства месторождения и суда обеспечения, обслуживающие данные объекты, находятся в пределах акватории, предоставленной решением, то заключение договора водопользования не требуется. Размещение плавательных средств и сооружений, используемых в целях судоходства, не влечет использование акватории водного пространства и не является водопользованием в смысле, придаваемом законодательством, регулирующим спорные правоотношения. (Постановление Верховного Суда РФ от 17.06.2015 по делу №306-АД5-5662- А06-10109/2014)// Консультант Плюс. Цит. По 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.

²⁰⁵ В приведенном случае источником спора послужила неточная формулировка понятия «акватория» как основание для квалификации деятельности по «использованию акватории». Следует также обратить внимание на то, что решение основано на толковании норм Водного кодекса РФ органом исполнительной власти, в котором по существу содержится заключение о действии общеобязательного правила, хотя в действительности законодательство такой нормы не содержит. Существующая в законодательстве неопределенность по данному вопросу породила необходимость выработки правоприменительной практикой решений, которые по своему содержанию дополняют нормативно установленные правила. Безусловно, устранение данного пробела в законодательстве требует детальной проработки вопроса о правовой характеристике объекта права пользования как основания квалификации оснований водопользования»

«Одной из проблем реализации рассматриваемого 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. Данные отношения регулируются статьей 29 Водного кодекса РФ и постановлением Правительства РФ от 30 ноября 2006г. №727 «О порядке создания и деятельности бассейновых советов»²⁰⁶. 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 экологических решений государственных органов, осуществляющих функции управления водным фондом²⁰⁷.

В литературе вопросу бассейнового подхода в сфере охраны водных объектов посвящены труды С. А. Боголюбова²⁰⁸, Д. О. Сивакова и других ученых. С позиций международно-правового режима охраны крупных речных бассейнов

²⁰⁶СЗ РФ. 2006. №49. Ст.5224.

²⁰⁷Рекомендательный 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. Примером, свидетельствующим о недостаточно эффективной реализации бассейнового подхода, служит устойчивая тенденция истощения бассейна рек.

²⁰⁸Комментарий к Водному кодексу РФ/ под ред. С.А. Боголюбова, Д.О. Сивакова//Законодательство и экономика. 2007. №5.

данный вопрос исследован в трудах И. О. Красновой²⁰⁹. «Бассейновый принцип рассматривается с позиций анализа юридического значения функций бассейновых советов и международных бассейновых комиссий»²¹⁰.

В судебной практике данный вопрос не нашел единообразного решения²¹¹.

В правовой литературе отсутствует единый подход к определению критериев разграничения компетенции государственных органов исполнительной власти в сфере использования и охраны водных объектов²¹². Отсутствие достаточного правового регулирования разграничения компетенции органов исполнительной власти по вопросам государственного управления в сфере использования и охраны водных объектов определяется необходимостью выявления общих критериев распределения компетенции в названной сфере управления.

«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. Так, огромное воздействие на экосистему рек и

²⁰⁹ Краснова И.О. Трансграничные реки России – водные объекты с особым правовым режимом// В кн.: «Водное законодательство и экологические вызовы». М.:ИЗИСП, 2012. С.188-193.

²¹⁰ Комментарий к Водному кодексу РФ/ под ред. С.А. Боголюбова, Д.О. Сивакова//Законодательство и экономика. 2007. №5.

²¹¹ Следует признать, что особенность организационно-правового механизма охраны водных объектов определяется объективной обусловленностью состояния водного объекта действием множества факторов природного и техногенного характера. Основными факторами антропогенного влияния на экосистему водного бассейна являются: строительство масштабных гидросооружений; выработка песчаных котлованов; строительство новых промышленных объектов; строительство новых коттеджных поселений; застройка береговых линий и пойменных земель; отсыпки пляжных территорий; строительство дамб и мостов; вспашка береговых линий до самой кромки воды в сельском хозяйстве; стихийные свалки; сбросы канализационных стоков

²¹² Основными формами негативного воздействия на состояние водных объектов являются: загрязнение нефтепродуктами, сточными водами, механическими загрязнителями, тепловыми потоками, элементами тяжелых металлов, кислотными дождями, радиоактивными отходами, бактериальное загрязнение. Водный кодекс РФ не содержит норм, позволяющих провести разграничение компетенции органов исполнительной власти в части охраны малых рек. Между тем, именно малые реки являются основным источником поддержания природного баланса экосистемы речного бассейна. Малые реки и водоемы больше всего подвергаются интенсивному воздействию человека. Мелкие дамбы, запруды на малых реках строятся исходя из соображений необоснованной необходимости или желания собственника, без учета экологических последствий

водоемов оказывают промышленные объекты, построенные на берегах рек и водоемов.

Строительство коттеджных поселков, объектов досуга, ресторанов в пределах береговой линии не только противоречит законодательству (строительство не ближе 100 метров), но и наносит экологический вред.

В литературе приводятся важные исторические аналогии, позволяющие критически оценить сложившуюся на современном этапе модель регулирования водных отношений. Как отмечается в литературе, «в истории водного права зарубежных стран в той или иной мере строительство и эксплуатация объектов водного хозяйства (крепостные рвы, дамбы, плотины и т.д.) всегда регулировались водным правом. Уже в мануфактурный период капитализма тогдашняя «образцовая страна» Европы Голландия завоевывала сушу у моря, а ирригационное хозяйство регламентировалось жестким «дамбовым» правом и обслуживалось дамбовым налогообложением. Даже непреднамеренное повреждение водозащитных сооружений могло повлечь смертный приговор»²¹³.

В соответствии с Методикой исчисления вреда, причиненного нарушением водного законодательства, утвержденной приказом Минприроды РФ от 30 апреля 2009г. №87, размер ответственности за причиненный вред определяется с учетом комплекса правовых критериев, таких как источник причинения вреда, объект негативного воздействия, вид воздействия (химическое загрязнение, засорение водного объекта, правовой режим земель, примыкающих к водному объекту, характер и вид загрязняющего вещества, характер нарушения, повлекшего причинение вреда. Все названные характеристики вреда свидетельствуют о наличии публичного характера отношений водопользования, при которых применение ответственности за нарушение договорного обязательства предполагает выявление и квалификацию признаков публичного правонарушения.

Многосторонний характер использования водных объектов определяет и специфику квалификации правонарушений в данной области. По существу,

²¹³История Европы / Пред.ред. коллегии А.О. Чубарьян. М.: Наука, 1993. Т. 3. С. 193.

единственный способ обеспечить индивидуализацию ответственности за нарушение правового режима водного объекта, установить размер ответственности, соответствующих характеру совершенного правонарушения, является договорное регулирование обязательств, связанных с предотвращением вреда окружающей среде, возникающего при использовании водного объекта. Правовую основу регулирования обязанностей водопользователей в части обеспечения охраны водного объекта являются акты планирования использования и охраны водных объектов, разрабатываемые на основе принципа бассейнового подхода к управлению в сфере использования и охраны водных объектов. Данный подход соответствует задачам договорного регулирования отношений водопользования с учетом комплексной оценки всех параметров воздействия на состояние экосистемы водного объекта.

По данным естественнонаучных исследований «особенностью трансграничных природных территорий (бассейнов трансграничных рек) является пространственно-временная дифференциация природопользования, которая характеризуется свойствами асинхронности и асимметрии, значительными различиями социально-экономических и экологических показателей. Практическое значение имеет функциональное зонирование территорий с определением приоритетов и ограничений в рекомендуемых типах хозяйственного использования территорий и режимах природопользования»²¹⁴.

Так, в рамках реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о рациональном использовании и охране трансграничных вод была составлена карта функционального зонирования трансграничной территории юга Дальнего Востока России, комплексная программа рационального использования ресурсов трансграничных территорий и проект картографического мониторинга территории.

²¹⁴Ганзей С.С. Международные трансграничные территории как объект геоэкологических исследований (на примере юга Дальнего Востока России и Северо-востока Китая. Автореф. дис.....доктора географ.наук. Хабаровск, 2005. С.6.

Международными договорами регионального и бассейнового типа регулируются вопросы определения режима трансграничных водных объектов, разработки нормативов качества и нормативов сброса, бассейнового и регионального контроля за состоянием водных объектов в отдельных государствах и сообществах государств, условия обмена информацией об источниках загрязнения водных объектов в целях предотвращения ущерба, причиняемого загрязнением трансграничных водных объектов. Как отмечает И.О. Краснова, «проблема развития международного сотрудничества в области охраны вод остается актуальной, поскольку многие трансграничные реки, которые приобрели этот статус после распада СССР, не имеют взаимно установленного правового режима»²¹⁵. Отсутствие необходимой договорной основы развития сотрудничества, в частности отсутствие международных соглашений по важнейшим речным бассейнам Европы, таким как Днепр, Западная Двина, Неман²¹⁶, является одним из основных факторов возникновения кризисных ситуаций, связанных с загрязнением трансграничных вод. Примером может служить экологическая катастрофа, произошедшая 4 октября 2010 на западе Венгрии. На крупном заводе по производству алюминия взрыв разрушил плотину резервуара с ядовитыми отходами – так называемым красным шламом. Около 1,1 миллиона кубометров едкого вещества затопили 3-метровым потоком города Колонтар и Дечевер в 160 километрах к западу от Будапешта²¹⁷.

Недостатки существующих международно-правовых мер охраны трансграничных вод отмечены участниками заседания подкомитета по водным ресурсам Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы РФ в 2015 году. В своем выступлении председатель подкомитета Г. А. Карлов обратил внимание на существование проблемы «рекомендательной силы международных соглашений в сфере охраны водных

²¹⁵ Краснова И.О. Водное законодательство и экологические вызовы: сборник материалов научно-практической конференции. М.: АНКИЛ, 2012. С.190.

²¹⁶ Национальный диалог по водной политике в Молдове в сфере комплексного управления водными ресурсами. 2007.//acva.md. Дата обращения 16 марта 2017.

²¹⁷ Международные аспекты водного законодательства. М.: Издательство Государственной Думы, 2015. С.2

объектов, отсутствие согласованных механизмов разрешения экологических споров»²¹⁸.

Рассматривая водную политику России во взаимосвязи с задачами международной политики охраны водных объектов, следует выделить приоритетные цели бассейнового подхода, которыми являются:

- гарантированное обеспечения населения питьевой водой;
- обеспечение экономических потребностей в использовании водных ресурсов;
- охрана качества водно-болотных угодий как среды обитания животных.

Согласование названных объективных потребностей требует применения договорного механизма. В связи с этим представляется необходимым внесение изменений в Водный кодекс РФ, предусматривающих правовые средства реализации бассейнового подхода в сфере водопользования.

Таковыми правовыми средствами следует признать:

- координационные меры, включающие определение компетенции органов государственной власти в части установления перечня территорий экологического неблагополучия в границах водного бассейна, критериев установления статуса данных территорий, перечня дополнительных мероприятий, осуществляемых в рамках государственной программы восстановления территорий экологического неблагополучия в границах водного бассейна;
- информационные меры, включающие проведение экологического аудита территорий; ведение реестра источников воздействия на состояние водного бассейна; опубликование списка объектов воздействия на состояние водного бассейна; обеспечение информационного взаимодействия органов власти в части реализации бассейновых соглашений.

Конституционными предпосылками развития института публично-правовых договоров в теории права признаются «положения п.1 ст.7 Конституции РФ,

²¹⁸ Международные аспекты водного законодательства. М.: Издательство Государственной Думы, 2015. С.3.

которая определяет социальный характер государства»²¹⁹. В значительной степени развитие договорной формы государственного управления определяется положениями, которые закреплены в статье 1 Конституции РФ, определяющей статус России как демократического государства, которое принято понимать как «организованное сотрудничество государства с коллективными и индивидуальными членами общества, направленное на достижение определенных общих целей, которому органически присуще договорное регулирование общественных отношений»²²⁰.

Названные конституционные положения составляют основу формирования договорной модели регулирования водопользования, соответствующей потребностям охраны водных объектов и их рационального использования.

Основываясь на обобщении доктринальных позиций, необходимо выделить основные особенности договоров водопользования:

1) конкретизация 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 условиям²²¹;

2) целевая направленность договорного регулирования на решение конкретных задач государственного управления (в частности, решение задачи охраны водных объектов от загрязнения сточными водами требует специальной регламентации обязанностей и ответственности водопользователя и полномочий

²¹⁹Ротенберг А.С. Административный договор: дисс. ... канд.юр. наук. Ростов-на-Дону, 2006. С.3.

²²⁰Курашвили Б.П. О понятии административного договора// Договорные формы управления: постановка проблемы и пути решения. М. 1981. С.71.

²²¹Щербакова Л.В. Процедура исполнения административно-договорного обязательства: основные стадии// Актуальные проблемы российского права. 2013. №4.

органа исполнительной власти в части реконструкции и надлежащей эксплуатации очистных сооружений)²²²;

3) дифференциация 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) плановое обеспечение достижения целевых показателей государственных программ в сфере охраны водных объектов (договор заключается в целях реализации плановых актов, имеющих нормативный характер, например схемы комплексного использования и охраны водного объекта (ст. 33 Водного кодекса РФ);

5) координация «ресурсного обеспечения выполнения государственных программ охраны водных объектов»²²³.

На основе анализа сущностных характеристик договора водопользования следует отметить общую особенность данных договоров, состоящую в реализации задач координации деятельности и ресурсного обеспечения мероприятий по охране водных объектов в соответствии с установленными отраслевыми и территориальными плановыми показателями обеспеченности данной территории водными ресурсами для удовлетворения многообразных потребностей водопользователей на данной территории.

Функциональная характеристика договоров данного вида составляет основу структурной характеристики договора водопользования, отражающими специфику субъектного состава договорных отношений (наличие в качестве сторон договора субъектов, обладающих различиями правового статуса в сфере

²²² Ананьев А.А. Целевая общность как основа построения системы оперативного управления// Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. №2.

²²³ Постановление Правительства РФ от 19 апреля 2012 года 350 «О федеральной целевой программе «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020годах»//СЗ РФ. 2012. №18. Ст.2219.

отношений государственного управления), специфику объекта договорных отношений, состоящую в особенностях индивидуализации водного объекта в качестве объекта отношений водопользования, а также допущение многоцелевого и много субъектного использования водного объекта, специфику содержания данного договора, состоящую в формировании условий договора на основе плановых показателей, отраженных в схемах комплексного использования и охраны водных объектов.

Плановый характер отношений водопользования предполагает формирование в договоре водопользования параметров использования водных объектов, соответствующих критериям рационального использования водных объектов, формируемым в соответствии с территориальными и отраслевыми показателями допустимого использования водных ресурсов.

Публично-правовая природа договора водопользования определяет необходимость законодательного регулирования целей, обеспечиваемых на основе договорного регулирования водопользования. В законодательстве эти цели выражены в классификации видов водопользования реализуемых на основании договора водопользования. Однако потребность реализации регулятивного потенциала договора водопользования определяет необходимость классификации договоров водопользования в зависимости от характера обеспечиваемых на основе договора задач, связанных с организацией рационального использования водных объектов.

К числу охраняемых законом ценностей, реализация которых обеспечивается в рамках договорного регулирования водопользования относится единство экономического пространства, которое охраняется в соответствии со ст.8 Конституции РФ. В целях обеспечения единства экономического пространства для участников оборота устанавливаются единые условия доступа к приобретению природных ресурсов в пользование.

Специфический перечень ценностей, охраняемых на основе договорного регулирования, установлен также водным законодательством, которое предусматривает обеспечение реализации бассейнового подхода к регулированию

отношений использования и охраны водных объектов (п. 9 ст. 3 ВК РФ). В рамках бассейнового подхода реализуется отраслевое регулирование водных отношений, позволяющее согласовать потребности в водных ресурсах, присущие различным регионам и определяемых рядом объективных факторов, таких, как ресурсный потенциал территории, специфика природных условий, географические особенности местности, исторически сложившиеся традиционные виды природопользования и другие факторы.

Признание комплексной правовой природы договора водопользования предполагает исследование общих признаков данных договоров как публично-правовых договоров и специфики договорного регулирования водопользования, определяемой с учетом экологической и экономической ценности водных объектов, предоставляемых в пользование.

Выявление специфических целей публично-правовых договоров определяет применение в качестве основного метода регулирования данных отношений – метода императивного регулирования. Однако использование регулятивного потенциала договора водопользования предполагает установление такой степени свободы волеизъявления участников договорных отношений, которая соответствовала бы задачам обеспечения инвестиционной привлекательности и экономической эффективности отношений водопользования. Исходя из этой цели, формируется модель договорных отношений, включающая определенную меру диспозитивности договорных отношений. Вопрос о пределах диспозитивности в регулировании отношений, связанных с использованием объекта, имеющего режим публичного блага требует решения с позиций водного законодательства с учетом решаемых данной отраслью законодательства задач. В настоящее время степень свободы волеизъявления участников договорных отношений представляется несоразмерной характеру регулируемых договором водопользования отношений. Преодоление названного противоречия видится с позиций усиления императивных начал в регулировании оснований формирования условий договора водопользования в части определения целей и условий использования водного объекта. При этом предметом соглашения сторон

должны являться условия стимулирования охраны водных объектов от факторов воздействия, не связанных с деятельностью самого водопользователя.

Специфические цели договорного регулирования водопользования определяются природными характеристиками объекта водных отношений и различиями экономического развития регионов, которое, в конечном счете, определяет уровень антропогенной нагрузки на экосистему речных бассейнов. Бассейновый подход в правовом регулировании водопользования дополняется применением территориального подхода. Объективной предпосылкой применения территориального подхода является признание преобладающего влияния антропогенных территориальных факторов на формирование экологических проблем бассейнов крупных водных объектов и малых рек. Для каждого региона характерна специфика экологических проблем, обусловленная интенсивностью и характером факторов воздействия на состояние водных объектов, включая строительство дамб, других гидротехнических сооружений, несанкционированные свалки, сбросы стоков и проч. В связи с этим определяющее влияние на формирование системы правовых средств охраны водных объектов оказывают территориальные антропогенные факторы. В правовом регулировании договорных отношений в сфере водопользования обязательному учету подлежат такие показатели, как характер негативного воздействия на состояние водных объектов. По данному критерию деятельность водопользователя подлежит классификации в соответствии с критериями объектов негативного воздействия на категории, согласно требованиям, установленным Федеральным законом «Об охране окружающей среды».

«Истощение поверхностных вод проявляется в «прогрессирующем снижении их минимально допустимого стока. На территории России поверхностный сток воды распределяется крайне неравномерно. Около 90% общего годового стока с территории России выносится в Северный Ледовитый и Тихий океаны, а на бассейны внутреннего стока (Каспийское и Азовское море), где проживает свыше 65% населения России, приходится менее 8% общего годового стока»²²⁴.

²²⁴<http://www.ngpedia.ru/id484051p1.html> . Дата обращения 31 мая 2017г.

«В районе нижнего Дона наибольшее воздействие на экосистему бассейна реки оказывает эксплуатация Цимлянской ГРЭС. Известно, что «на прилегающих территориях атомных электростанций повышается температура подземных участков на 7 и более градусов. По Волгоградской АЭС таких данных нет»²²⁵. Приведенная характеристика экологических проблем охраны водных объектов свидетельствует о региональной специфике управления водным фондом, диктующим необходимость развития договорных основ взаимодействия субъектов водных отношений в решении вопросов комплексной и системной охраны водных объектов в рамках речных бассейнов.

В рамках договорного регулирования водопользования орган исполнительной власти реализует дискреционные полномочия, связанные с юридически обеспеченной возможностью административного усмотрения при определении существенных условий договора. При этом свобода выбора ограничивается рамками специальной процедуры заключения договора (аукцион) (п. 8 «Правил подготовки и заключения договора водопользования, право на заключение которого приобретает на аукционе», утвержденных постановлением Правительства РФ от 14 апреля 2007 г. №230²²⁶), и требованием соблюдения формы примерного договора (п. 3 Правил подготовки и заключения договора водопользования). Однако названные Правила не предусматривают соблюдение рекомендаций бассейновых советов при подготовке договора водопользования. Условия водопользования устанавливаются по соглашению сторон. Ограничения волеизъявления сторон при установлении данных условий, включая соблюдение бассейнового подхода, законодательством не предусматриваются.

На практике применение дозволительного метода правового регулирования договора водопользования в части определения условий водопользования

²²⁵ http://www.rosenergoatom.ru/wps/wcm/connect/rosenergoatom_copy/ronpp/main/presscenter/news/ed20c200407d26f7b682b70d4b9cd244. Дата обращения 31 мая 2017г. Нарушение правил эксплуатации подземных вод приводит к таким последствиям, как прекращение существования тысяч родников, десятков небольших рек, повреждение лесов».

²²⁶ СЗ РФ. 2007. №17. Ст.2046.

препятствует эффективной реализации регулятивного потенциала договора водопользования.

Законодательно установленный принцип бассейнового подхода к организации управления в сфере использования и охраны водных объектов получает развитие и конкретизацию в ряде правовых положений, регламентирующих договор водопользования. Прежде всего, на основе названного принципа формируется понятийный аппарат, составляющий основу единообразного толкования и применения норм, предусматривающих договорное регулирование водопользования. В частности, в законодательстве раскрывается значение таких категорий, как «акватория водного объекта «речной бассейн» и другие правовые понятия. Бесспорно, данную тенденцию следует считать значительным достижением на пути формирования устойчивого права водопользования, а также понятных для бизнеса условий оборота природных ресурсов. Однако некоторые вопросы формирования категориального аппарата в системе водных отношений остаются нерешенными. Одним из таких вопросов является определение юридической идентификации водных объектов в сфере имущественных отношений. В частности, требует решения вопрос о выявлении или отрицании признаков недвижимого имущества в правовой характеристике водных объектов.

Правовая характеристика водных объектов, отражающая бассейновый подход к регулированию данных отношений, необходима для определения структурных элементов договора водопользования, организационно-правовых основ заключения договора водопользования, дифференциации и конкретизации условий водопользования на основе единого императивного подхода, обеспечивающего равенство условий доступа к приобретению права водопользования.

Действующее законодательство не содержит четкой регламентации состава водного фонда, расширяя данное понятие до абсолютного значения, включая в состав водного фонда все водные объекты, расположенные на территории Российской Федерации. Такой подход не полностью согласуется с положениями Земельного кодекса, который предусматривает дифференцированное

регулирование оборота земель, покрытых водными объектами, находящимися в государственной собственности и объектами, расположенными в границах земельных участков, находящихся в частной собственности. Нет определенности в разграничении правового режима водного объекта и земельного участка, соответствующего требованиям принципа единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов. Существующая правовая конструкция земельного участка не позволяет прийти к единообразному пониманию содержания правового режима водного объекта искусственного происхождения (прудов и обводненных карьеров). Данная неопределенность порождает противоречия, связанные с обоснованностью включения искусственных водных объектов, расположенных в границах отдельно взятого земельного участка, в состав водного фонда Российской Федерации.

Бесспорно, водные объекты искусственного происхождения могут иметь различные природные характеристики, а также обладать всеми признаками объекта негативного воздействия, предполагающими необходимость квалификации таких объектов не в качестве объекта охраны, а в режиме объекта негативного воздействия на окружающую среду. В этом случае возникает вопрос о том, является ли обоснованным включение таких объектов в перечень объектов охраны, обеспечиваемой Водным кодексом РФ наравне с охраной водных объектов природного происхождения.

Нет никаких сомнений в том, что правовой режим таких объектов следует строго дифференцировать в системе водного права. Таким объектом, как пруд и обводненный карьер должен быть присущ режим охраны, отличающийся от режима охраны озера или водохранилища. При этом учитывается назначение водного объекта в соответствии с приоритетными показателями качества (подлежит использованию данный объект в качестве источника орошения земель, рыбохозяйственного водоема или предназначен для рекреационных и иных целей). При этом подлежат учету и особенности водного режима, присущего данному водному объекту, а именно, характер изменений уровня воды в течение

установленного периода времени, гидрологический режим местности и иные характеристики.

Реализация бассейнового принципа управления в сфере использования и охраны водных объектов основана на выявлении общих характеристик водных объектов, образующих единый бассейн крупных водотоков и водоемов. В то же время правовая характеристика речного бассейна в качестве объекта отношений в сфере государственного управления использованием и охраны водных объектов недостаточно изучена в правовой науке. Так, нет единства мнений по вопросу о целесообразности включения в понятие речной бассейн таких объектов, как водохранилища, пруды и иные объекты, хотя и влияющие на состояние речного бассейна, но не имеющие прямой гидравлической связи с данными водными объектами.

Правовой режим водных объектов, входящих в речной бассейн предполагает установление единых требований согласования условий водопользования, определения предельной нагрузки на состояние речного бассейна. Однако действующее законодательство не предусматривает единых правил предоставления права пользования водным объектом для объектов, находящихся в границах земельных участков, принадлежащих юридически и физическим лицам на праве частной собственности, и водных объектов, имеющих режим государственной или муниципальной собственности. Отсутствует единство режима нормирования качества названных объектов. Схемы комплексного использования и охраны водных объектов не распространяются в своем действии на водные объекты, являющиеся принадлежностью земельных участков. Данный дифференцированный подход не согласуется с принципом бассейнового управления использованием и охраной водных объектов. В то же время, очевидно, что нет оснований установления единого правового режима для всех водных объектов, включая объекты искусственного и природного происхождения.

В целях реализации бассейнового принципа управления в сфере использования и охраны водных объектов представляется необходимым установить режим земельных участков, в границах которых находятся пруды и

обводненные карьеры, в Водном кодексе, установив приоритет охраны данных объектов по отношению к иным видам использования земель соответствующей категории.

Таким образом, в правовом регулировании отношений водопользования не в полной мере реализован принцип бассейнового подхода к организации использования и охраны водных объектов. Восполнение данной проблема предполагает уточнение базовых правовых категорий, используемых в Водном кодексе РФ, таких как «бассейновый округ» и «речной бассейн». Правовой регламентации требуют вопросы порядка отражения в договорных обязательствах показателей, отражающих бассейновый подход к управлению в сфере использования и охраны водных объектов.

Наиболее рельефно характеристика бассейнового принципа проявляется в регулировании отношений, связанных с обеспечением организационно-правового регулирования охраны водных объектов при осуществлении хозяйственной деятельности. Значительное воздействие на состояние водных объектов оказывает сельскохозяйственная деятельность, связанная с орошением и обводнением земель, которая является одним из ключевых факторов влияния на состояние водных ресурсов. Использование водных ресурсов в сельском хозяйстве является малоизученной областью в системе водного права.

Промышленность является не только источником негативного воздействия на состояние водных объектов, но и основным фактором изъятия водных ресурсов. Малоисследованной областью воздействия на состояние водных объектов является использование водных ресурсов для производства электроэнергии. Данная деятельность представляет повышенную опасность для здоровья и жизни человека, однако, степень воздействия водохозяйственных сооружений в виде гидроэлектростанций и иных сооружений на состояние экологической системы водного объекта в правовом регулировании водопользования учитывается в наименьшей степени. Это противоречие проявляется, в частности, в существовании дифференцированного правового регулирования возникновения права водопользования для строительства гидротехнических сооружений и для

производства электроэнергии. Так, для строительства гидротехнического сооружения основанием возникновения права водопользования является решение о предоставлении водного объекта в пользование, а для производства электроэнергии – договор водопользования. Неопределенность в вопросе о том, обязан ли застройщик после сдачи в эксплуатацию гидротехнического сооружения заключить договор водопользования и наступает ли ответственность в случае отказа от заключения договора водопользования в этом случае законом не регулируются. Следствием названной неопределенности является существование значительного числа «брошенных» гидротехнических сооружений, которые не имеют правообладателя, а в связи с этим не обеспечиваемые охраной со стороны их собственника и государства. Данные объекты представляют значительную угрозу для окружающей среды и безопасности жизнедеятельности человека.

Значительное воздействие на экологическую систему водного объекта оказывает деятельность по эксплуатации водного транспорта. В соответствии с пунктом 4 статьи 11 Водного кодекса РФ данная деятельность осуществляется без предоставления водных объектов в пользование. Право водопользования в данном случае осуществляется в соответствии с разрешительной документацией на осуществление соответствующего вида транспортной деятельности. Тенденцией современного развития экономических отношений является значительное усиление нагрузки на состояние экосистем водных объектов.

Примером усиления нагрузки на экосистему водных объектов служит освоение Северного морского пути. Согласно некоторым прогнозам, уже после 2030 г. «основные водные пути в Арктике будут в значительной степени свободными ото льда, что приведет к существенному увеличению навигационного трафика в летние месяцы. Северный морской путь и Трансполярный маршрут, скорее всего, станут судоходными 130 дней в году, из которых 75 дней они будут полностью свободны от льда. В свою очередь, Северо-западный проход также будет становиться все более открытым для навигации в

конце лета и начале осени»²²⁷. Данные особенности подтверждают необходимость применения договорного регулирования отношений, связанных с планированием и организацией использования и охраны экосистемы Арктики и иных крупных водных объектов в целях реализации бассейнового подхода в регулировании водных отношений.

Бесспорно, значительный характер воздействия на водные объекты связан обеспечением коммунально-бытовых и питьевых нужд населения. Федеральный закон от 7 декабря 2011 года №416 «О водоснабжении и водоотведении»²²⁸ отделяет отношения водоснабжения и водоотведения от предмета водного законодательства, относя к последнему отношения по поводу забора воды из водного объекта и сброса сточных вод в водный объект. Таким образом, в законодательстве используется метод дифференциации отношений, связанных с использованием водных объектов. Такой подход означает отделение водных отношений, регулируемых водным законодательством от иных отношений, которые также связаны с использованием водных ресурсов.

Названный подход содержит существенные противоречия в правовом регулировании отношений в сфере использования и охраны водных объектов. Так, указанный Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» исключает из своего предмета отношения по поводу сброса сточных вод, но при этом регулирует отношения, связанные с эксплуатацией канализационных сетей, которые предназначены для транспортировки сточных вод (п.9 ст. 2 ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»).

Как видим, дискреция общественных отношений, связанных с использованием водных ресурсов, характеризующаяся отделением водных отношений от широкого круга отношений, регулируемых законодательством о предпринимательской деятельности, а также в сфере коммунально-бытового обслуживания населения, порождает необходимость согласования деятельности

²²⁷ Гаврилов В.В., Дремлюга Р.И., Крипакова А.В. Толкование и применение статьи 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года в условиях сокращения ледового покрова Арктики// <http://xn----7sbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/26862>. Дата обращения: 31.03.2019г.

²²⁸ СЗ РФ. 2011. №50. Ст.7358.

широкого круга лиц, являющихся участниками отношений, связанных с использованием водных ресурсов, как непосредственно связанных с использованием водных объектов, так и осуществляющих деятельность, оказывающую опосредованное воздействие на состояние водных объектов.

Так, заслуживает особого внимания проблема разграничения ответственности субъектов хозяйственной деятельности при осуществлении сброса сточных вод на локальные водоочистные системы. Аварии на очистных системах являются наиболее опасными для окружающей среды и здоровья человека. При разрушении очистных систем возникает риск крупномасштабного вреда, которые могут перерасти в экологическую катастрофу²²⁹.

В судебной практике возникает проблема разграничения ответственности хозяйствующего субъекта, осуществлявшего сброс сточных вод на очистные системы, и субъекта, осуществляющего эксплуатацию очистных систем. Так, при возникновении аварии, причиной которой признается превышение нагрузки на водоочистные системы вследствие ненадлежащей эксплуатации очистного оборудования, эксплуатируемого хозяйствующим субъектом, виновным лицом следует признавать субъекта хозяйственной деятельности. Однако правовое регулирование водоотведения, как уже было отмечено, отнесено законодательством к предмету законодательства о водоснабжении и водоотведении, что исключает признание субъекта, осуществляющего водоотведение в качестве водопользователя, осуществляющего воздействие непосредственно на водный объект. Причиной аварий на очистных системах, как правило, является эксплуатация устаревшего оборудования на промышленных очистных системах, вследствие чего происходит превышением допустимой нагрузки на локальные очистные системы²³⁰.

В данных условиях развитие договорных отношений с участием всех субъектов деятельности, оказывающих воздействие на состояние экосистемы крупных водных бассейнов, позволит создать организационно-правовые основы

²²⁹ <http://www.tehnosfera.ru/info/58-avarii-na-ochistnykh-sooruzheniyakh.html>. Дата обращения: 1.04.2019.

²³⁰ <http://www.tehnosfera.ru/info/58-avarii-na-ochistnykh-sooruzheniyakh.html>

предотвращения вреда окружающей среде. Действующее водное законодательство не предусматривает заключение бассейновых соглашений, однако при этом и не запрещает применение данной договорной формы регулирования организационных основ управления в сфере использования и охраны водных объектов. Предметом бассейновых соглашений могут являться вопросы распределения обязанностей по охране водных объектов между различными субъектами правоотношений государственного управления в сфере использования и охраны водных объектов, распределения экологических рисков, разграничения обязанностей по проведению исследований в целях планирования и комплексного обеспечения предотвращения вреда экосистеме водных объектов при осуществлении многообразных воздействий на экосистему бассейна крупных водных объектов.

Задача предотвращения экологического вреда при осуществлении многообразных видов использования водных объектов при отсутствии в Водном кодексе РФ специальных положений о регулировании организации водопользования в границах бассейнов крупных водных объектов на основе бассейновых соглашений требует обращения к нормативным актам общего характера, регулирующим порядок заключения соглашений о разграничении компетенции государственных органов по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также по вопросам компетенции, которая осуществляется в порядке делегированных полномочий.

Согласно пункту 2 статьи 26.1 Федерального закона от 6 октября 1999г. №184 – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» «полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями»²³¹.

²³¹ СЗ РФ. 1999. №42. Ст.5005.

Соглашения о разграничении полномочий, заключаемые между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации устанавливаются права и обязанности субъектов Российской Федерации, в том числе по вопросам управления в сфере использования и охраны водных объектов, ответственность участников соглашения, порядок финансирования осуществления полномочий, определяемых на основании названных соглашений (п.4 ст.26.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Сравнительный анализ правовой модели договора о разграничении полномочий и бассейновых соглашений, заключение которых предусматривалось Водным кодексом РФ от 16 ноября 1995 года №167-ФЗ (ст.120) позволяет прийти к выводу, что заключение бассейновых соглашений в соответствии с действующим законодательством допускается в форме договора о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В связи с этим представляется необходимым раскрыть преимущества бассейновых соглашений в качестве одного из основных правовых инструментов в правовом регулировании использования и охраны водных объектов.

В рамках бассейновых соглашений могут быть установлены процедуры координации действий по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов с учетом общей антропогенной нагрузки на экосистему бассейна реки. На основе схем комплексного использования и охраны водных объектов определяются условия водопользования в договорах водопользования. Реализация бассейновых соглашений, таким образом, будет осуществляться на основе конкретизации плановых показателей допустимого использования водных ресурсов в пределах бассейна реки.

Наиболее убедительным примером необходимости применения бассейновых соглашений для обеспечения комплексной охраны бассейнов рек является воздействие на экосистемы степных районов, где распашка земель приводит к

истощению русла рек. Охрана малых и средних рек на основании бассейновых соглашений приобретает ключевое значение для обеспечения охраны водного объекта в границах всего бассейна реки. Отсутствие согласованного плана действий по охране малых рек приводит заболачиванию бассейна реки²³². Применение такого инструмента, как бассейновые соглашения, позволит провести согласованные мероприятия по паспортизации малых рек и разработать совместные программы их восстановления.

Задача реализации бассейнового подхода требует изменения подхода к регулированию использования и охраны водных объектов, расположенных в границах нескольких государств. Действующий Водный кодекс РФ не только не регулирует отношения в сфере использования трансграничных водных объектов, но и не использует понятие трансграничного водного объекта. В практике органов исполнительной власти данный пробел проявляется в исключении мероприятий по охране трансграничных водных объектов из сферы государственного финансирования. Рассматриваемые отношения выходят за пределы компетенции государственных органов, связанной с охраной водных объектов, а также охраной окружающей среды от негативного воздействия вод.

Первым шагом на пути устранения данного противоречия должно стать принятие федерального закона «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации в части регулирования использования и охраны трансграничных водных объектов». Принятие такого закона должно быть направлено на приведение отдельных положений Водного кодекса Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации, а также на устранение пробелов и внутренних противоречий в тексте Водного кодекса Российской Федерации.

Необходимость разработки данного законопроекта обусловлена задачами приведения Водного кодекса РФ в соответствие с положениями Конституции Российской Федерации (статьи 9, 42, 72), Федерального закона «Об охране окружающей среды», других нормативных актов, в предмет регулирования

²³² <https://knigi.news/vodnoe/basseynovyye-soglasheniya-sovetyi-drugie-30046.html>

которых включаются водные отношения. Принятие такого закона вызвано потребностью обеспечения рационального использования, восстановления, охраны водных объектов и водных ресурсов на основе закрепления полномочий федеральных органов в решении финансовых вопросов, направленных на реализацию государственных задач и целевых программ при осуществлении международного сотрудничества в сфере рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды бассейнов трансграничных вод и их экосистем.

Можно выделить следующие предпосылки, определяющие необходимость внесения изменений в Водный кодекс Российской Федерации. Водный кодекс Российской Федерации в части исключения положений о трансграничных водных объекта из предмета водного законодательства РФ не соответствует положениям Конституции Российской Федерации (пункт «в» статьи 72), предусматривающей отнесение вопросов владения, пользования и распоряжения природными ресурсами к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Данное положение Конституции РФ предполагает осуществление совместной компетенции в отношении всех объектов, расположенных в границах Российской Федерации. Отсутствие в Водном Кодексе положений о трансграничных водных объектах исключает возможность правового регулирования финансирования государственных мероприятий, осуществляемых в целях организации охраны названных водных объектов.

Категория «трансграничные водные объекты» используется в подзаконных нормативных актах. Согласно подп. «з» п.1 постановления Правительства РФ от 4 ноября 2006г. № 640 «О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов и региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов» критерием отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и

надзору за использованием и охраной водных объектов, является «использование трансграничных (пограничных) водных объектов»²³³.

Использование правовой категории «трансграничные водные объекты» в подзаконных актах при отсутствии правового определения данного понятия в Водном кодексе РФ приводит к исключению данных объектов из объектов государственного управления в сфере использования и охраны водных объектов и, как следствие, к дальнейшему загрязнению источников водоснабжения, риску причинения вреда здоровью граждан, возникновению непреодолимых разногласий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между Российской Федерацией и сопредельными государствами.

В целях преодоления неопределенности в формировании компетенции органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере необходимо устранение названного пробела в порядке уточнения полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области водных отношений (п. 17 статьи 24 Водного кодекса РФ). Пункт 17 статьи 24 Водного кодекса РФ нуждается в дополнении положением об осуществлении мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории двух и более субъектов Российской Федерации, а также в отношении трансграничных водных объектов (в части, находящейся на территории Российской Федерации). Представляется целесообразным изложение названного пункта 17 статьи 24 Водного кодекса РФ в следующей редакции: «17) осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории двух и более субъектов Российской Федерации, а также в отношении трансграничных водных объектов (в части, находящейся на территории Российской Федерации)».

²³³СЗ РФ. 2006. №45. Ст.4713.

Определение понятия трансграничных водных объектов следует закрепить в Водном Кодексе РФ. Положения о трансграничных водных объектах необходимо предусмотреть в пункте 20 статьи 1 Водного кодекса РФ, изложив названное понятие в следующей редакции: «20) трансграничные водные объекты - это любые поверхностные или подземные водные объекты, которые обозначают, пересекают границы между двумя или более государствами или расположены на таких границах». Порядок установления границ трансграничных водных объектов следует закрепить в части 7 статьи 5 Водного кодекса РФ, изложив ее в следующей редакции: «7. Границы трансграничных водных объектов определяются международными договорами».

Предлагаемая редакция статей позволяет однозначно определять границы трансграничного водного объекта при принятии управленческих решений, осуществлении государственного контроля.

Необходимость внесения указанных изменений и дополнений в Водный кодекс РФ вызвана многочисленными фактами, свидетельствующими о создавшейся угрозе причинения вреда водным объектам и окружающей среде вследствие отсутствия правового регулирования порядка финансирования природоохранных мероприятий, осуществляемых Федеральным агентством водных ресурсов в целях предотвращения негативного воздействия вод в отношении трансграничных водных объектов.

Правовой режим трансграничных водных объектов регулируется международными актами. Среди международных договоров, содержащих положения об использовании и охране трансграничных (пограничных) водных объектов, можно назвать Конвенцию по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, подписанную в Хельсинки 17 марта 1992 года и ратифицированную Россией²³⁴.

Трансграничными водными объектами являются Чудское озеро на территории Псковской области, река Амур на территории Хабаровского края, озеро Ханка на территории Приморского края и др. «Всего у России более тысячи

²³⁴ Консультант Плюс.

пограничных и трансграничных водных объектов»²³⁵. При этом загрязнение водного объекта на территории одного государства может отразиться на воде другого государства (например, нефтяное пятно, плывущее по течению). Поэтому граничащие государства обязаны использовать и охранять трансграничные водные объекты совместно, руководствуясь международным правом и внутренним законодательством.

Основная задача правового регулирования данных отношений состоит в обеспечении предотвращения вреда трансграничным водным объектам и окружающей среде в порядке уточнения полномочий федеральных органов власти в области регулирования водных отношений.

Правовое регулирование договорных отношений в сфере использования трансграничных водных объектов имеет существенную специфику. Именно в данной области в наибольшей мере проявляется независимость режима использования и охраны водных объектов от принадлежности водного объекта определенным субъектам на праве собственности, от правового статуса владельца водного объекта. В данном случае водный объект выступает как публичное благо, которое не может быть присвоено какими-либо отдельными субъектами права, поскольку обособить имущественный интерес отдельного лица в данном случае невозможно.

Особенности правового режима водных объектов как публичного блага всесторонне раскрыты в трудах Д.С. Флексора, который отмечал отсутствие абсолютной обусловленности правового режима охраны водного объекта видом имущественных прав на водный объект. Особое внимание автор обращал на необходимость исключения подхода, связанного с абсолютизацией правового значения режима государственной собственности на водный объект как ключевого средства обеспечения охраны водного объекта в качестве публичного блага²³⁶.

²³⁵ Мазуров А.В. Комментарий к новому Водному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «О введении в действие Водного кодекса РФ». М.: Частное право. 2006// <https://www.lawmix.ru/commlaw/1120>. Дата обращения: 23.03. 2019г.

²³⁶ Флексор Д.С. Действующее законодательство по водному праву (систематический сборник узаконений). С. 12-13. Автор определял юридическую сущность подхода, состоящего в абсолютизации права государственной

Признание водных объектов, как и иных природных ресурсов публичным благом в значении важнейшего компонента окружающей среды, диктует необходимость обособления договорных отношений водопользования в особую сферу правового регулирования. Прежде всего, данный подход касается такой разновидности водных объектов, как трансграничные водные объекты. Договор водопользования применительно к трансграничным объектам имеет совершенно иные основания, отличные от гражданско-правового регулирования обязательственных отношений по поводу обычного имущества.

Таким образом, существует объективная необходимость специального законодательного регулирования договора водопользования применительно к водным объектам трансграничного характера. Конструкция такого вида договоров должна отражать основываться на правовой модели регулирования данных отношений, установленных международным правом.

Конвенция по использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки 17 марта 1992г.)²³⁷ предусматривает обязанности участников Конвенции осуществлять совместные усилия по предотвращению загрязнения трансграничных водотоков и международных озер, основывая свое сотрудничество на принципах равенства и взаимности (п.6 статьи 2 Конвенции)²³⁸.

Названная Конвенция, по существу, содержит правовую модель договорных отношений в сфере использования и охраны трансграничных водотоков и международных озер. Поскольку прибрежные государства берут на себя обязательства реализовать сотрудничество в рамках установленных Конвенцией принципов, бассейновые соглашения следует рассматривать в качестве основной формы охраны водных объектов трансграничного характера. В соответствии с

собственности как средства правовой охраны водных объектов, признавая такой подход «смешением двух совершенно отличных сфер правоотношений - публичной и частной» (с.12). По мнению Д.С. Флексора «государственная власть имеет право и обязанность нормировать порядок водопользования вовсе не потому, что государство является субъектом права на воды в частноправовом смысле. Вся деятельность его, наоборот, лежит в сфере публично-правовой, т.к. государство выступает здесь в качестве высшего представителя общественных интересов» (с.13).

²³⁷ Документ вступил в силу для России 6 октября 1996г.// Бюллетень международных договоров. 1999. №10.

²³⁸ Пунктом 1 статьи 9 Конвенции предусматривает заключение договоренностей в целях реализации международных принципов охраны трансграничных водотоков и международных озер.

закрепленными в Конвенции международными обязательствами участников Конвенции можно определить предмет бассейновых соглашений, предметом которых является трансграничный водный объект:

- требования к технологиям, которые подлежат применению для предотвращения загрязнений и иных видов негативного воздействия на состояние водного объекта;

- виды веществ, которые запрещено использовать в производственной деятельности в целях предотвращения трансграничного загрязнения водных объектов;

- предварительная оценка возможного вреда окружающей среде и правовые меры материального обеспечения ответственности за причинение реального вреда, выразившегося в форме загрязнения и иной форме трансграничного вреда, причиняемого водным объектам²³⁹.

Применение модели бассейновых соглашений для предотвращения трансграничного загрязнения водных объектов направлено на обеспечение реализации задач, определенных в Стратегии экологической безопасности на период до 2025 года», утвержденной Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 года №176²⁴⁰.

²³⁹ Указанные требования к бассейновым соглашениям призваны реализовать следующие обязательства стран – участник Конвенции, закрепленные в статье 3 Конвенции. К ним, в частности относятся обязательства предотвращения, ограничения и сокращения в источнике сброса загрязнителей путем применения, в частности, малоотходной и безотходной технологии; охраны трансграничных вод от загрязнения из точечных источников путем предварительной выдачи компетентными национальными органами разрешений на сброс сточных вод и осуществления мониторинга разрешенных сбросов и контроля за ними; определения предельных норм для сбросов сточных вод, указываемых в разрешениях, на основе наилучшей имеющейся технологии для сбросов опасных веществ; введения более строгих требований, приводящих в отдельных случаях даже к запрещению сбросов, если это диктуется необходимостью поддержания соответствующего качества водоприемника или экосистемы; применения по крайней мере биологической очистки или эквивалентных процессов в отношении коммунально-бытовых сточных вод, причем поэтапно, там, где это необходимо; осуществления соответствующих мер, в частности, путем применения наилучшей имеющейся технологии, с целью сокращения поступления биогенных веществ из промышленных и коммунально - бытовых источников; поощрения устойчивого управления водными ресурсами, включая применение экосистемного подхода; разработки планов действий в чрезвычайных ситуациях; сведения к минимуму опасности аварийного загрязнения.

²⁴⁰ СЗ РФ. 2017. №17. Ст. 2546. В названной Стратегии к числу внутренних экологических вызовов отнесены «высокая степень загрязнения воды в значительной части водных объектов, деградация экосистем малых рек, техногенное загрязнение подземных вод» (п.20 Стратегии). К внешним угрозам в Стратегии отнесено «перераспределение стока трансграничных водотоков» (п.21 Стратегии). В числе первоочередных задач в Стратегии определен «предотвращение загрязнения поверхностных и подземных вод» (подп.а п.25 Стратегии).

Признание предотвращения загрязнения водных объектов в качестве одной из основной задачи в сфере обеспечения экологической безопасности предполагает применение соответствующих данным отношениям правовой формы сотрудничества. Такой формой, бесспорно, следует признать договоры, соответствующие модели бассейновых соглашений, основное значение которых состоит в координации действий широкого круга участников водных отношений, деятельность которых связана с предотвращением загрязнения водных объектов, в том числе водотоков трансграничного характера.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правовое регулирование договора водопользования характеризуется преимущественно направленностью на сохранение водных ресурсов, предотвращение их истощения и загрязнения. Однако механизм достижения данной цели в условиях рыночной системы хозяйствования, охватывающей в том числе сферу природопользования, включает в качестве неотъемлемой части гражданско-правовое регулирование данных отношений. Договорные отношения в сфере водопользования направлены на реализацию имущественного интереса водопользователя, с одной стороны, и публичного экологического интереса, носителем которого является народ, проживающий на соответствующей территории, с другой. Реализация имущественного интереса водопользователя обеспечивается установлением ряда правовых гарантий, включая применение состязательных процедур на стадии предоставления водного объекта в пользование, а также закрепление в законодательстве нормативных требований к содержанию договора. Обеспечение публичных интересов в сфере договорного регулирования водопользования осуществляется на основе установления единых правил нормирования водопользования.

В целях стимулирования рационального использования водного объекта водное законодательство допускает регулирование некоторых условий договора

на основе диспозитивного метода. Так, в статье 13 Водного кодекса РФ предусматривается перечень условий, подлежащих обязательному отражению в договоре. К их числу законодательством отнесены условия об ответственности сторон за нарушение условий договора. Реализация данного положения предполагает соблюдение ограничений, предусмотренных законодательством о противодействии коррупции, согласно которым предоставление государственных услуг должно осуществляться на основе публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Реализации цели обеспечения публичных и частных интересов в сфере водопользования на основе договорного регулирования водопользования препятствует наличие ряда пробелов, содержащихся в Водном кодексе РФ. К их числу в работе отнесены: отсутствие законодательного определения способа индивидуализации водного объекта, предоставляемого в пользование; отсутствие правовой определенности в вопросе о правовых критериях квалификации видов водопользования; противоречивость законодательства в вопросе о правовом режиме гидротехнических сооружений в системе имущественных отношений; отсутствие правовой регламентации ограничений, связанных с возведением гидротехнических сооружений на земельных участках, находящихся в частной собственности.

Данные противоречия и проблемы составляют основу для вывода о необходимости совершенствования водного законодательства в части регулирования порядка заключения и исполнения договора водопользования. Теоретическое обоснование основных направлений развития водного законодательства в данной сфере составили следующие выводы:

– договор водопользования является договором смешанного типа, включающим элементы гражданско-правового регулирования (вопросы договорной ответственности и экономического стимулирования исполнения обязательств, связанных с участием в реализации государственной или муниципальной программы охраной водного объекта) и публично-правового

характера (нормирование использования водных объектов, регламентация целей и порядка пользования);

– обеспечение комплексного регулирования водопользования предполагает соблюдение правовых критериев обоснованного сочетания публичных и частных интересов в сфере водопользования;

– правовым критерием сочетания публичных и частных интересов в названной сфере должны явиться параметры качества водного объекта, установленные бассейновым соглашением и комплексными схемами водопользования на соответствующей территории.

ПРИЛОЖЕНИЯ

1. «Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Новгородской области обратилось в арбитражный суд иском заявлением к Администрации Окуловского муниципального района о признании права собственности Российской Федерации на земельный участок, расположенный в границах национального парка "Валдайский", решение о создании которого предусматривало включение земельных пользователей в состав национальных парков без изъятия этих земель. При этом устанавливалось включение таких земельных участков именно в состав территорий национальных парков, а не нахождение таких участков в его границах. Основанием иска о признании права собственности Российской Федерации явились положения законодательства, определяющих статус национального парка как особо охраняемой природной территории. Учитывая, что право собственности на земли водного фонда подчинено праву собственности на водные объекты, земли в пределах береговой линии озера Боручье также являются федеральной собственностью. Предметом спора явилось право на земельный участок, необходимый для эксплуатации гидротехнических

сооружений, которые находятся в пользовании ЗАО "ИнтерЭнергоСоюз" на условиях аренды. Апелляционный суд отказал в удовлетворении жалобы»²⁴¹.

2. «Рузский городской прокурор обратился в суд в интересах Российской Федерации в лице Федерального агентства водных ресурсов и неопределенного круга лиц к Администрации Рузского муниципального района, к ООО «Региональный офис туризма», ООО «АГРОТЕРМ» с иском, в котором просил признать незаконными и отменить: постановление Администрации Рузского муниципального района "О предварительном согласовании ООО «Региональный офис туризма" места размещения базы отдыха и утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровой карте соответствующей территории». Свои требования истец мотивировал тем, что земельный участок был сформирован, поставлен на кадастровый учет и предоставлен в аренду с нарушением норм действующего законодательства, так как часть земельного участка пересекается с границами Озернинского водохранилища, то есть включает в себя земли водного фонда. Решением Рузского районного суда исковые требования были удовлетворены. Судебная коллегия согласилась с доводами апелляционной жалобы относительно того, что само по себе расположение части земельного участка в 100-метровой полосе береговой линии Озернинского водохранилища не указывает на недействительность договора аренды и последующих сделок»²⁴².

²⁴¹ <http://pravosudie.biz/>Дата обращения: 23.03.2018г.

²⁴² <http://pravosudie.biz/>Дата обращения: 23.03.2018г.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
3. Водный кодекс Российской Федерации от 03 июня 2006 г. № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.
4. Лесной кодекс Российской Федерации от 04 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
8. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.
9. Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.
10. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
11. Федеральный закон от 19 июля 2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной

- собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4594.
12. Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.
 13. Федерального закона от 21 июля 1997г. №117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»//СЗ РФ.1997. №30. Ст. 3589.
 14. Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-р// СЗ РФ. 2009. №36. Ст.4362.
 15. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Утв. Указом Президента РФ от 30 апреля 2012г.//Документ опубликован не был (СПС Консультант Плюс).
 16. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации. Одобрена решением Совета при Президенте РФ 7 октября 2009г.// Вестник ВАС РФ. 2009. №11.
 17. Постановлением Правительства РФ от 12.03.2008 № 165, которым утверждено «Положение о подготовке и заключении договора водопользования»//СЗ РФ. 2008. № 11 (часть I). Ст. 1033.
 18. Постановление Правительства РФ от 14 апреля 2007г. №230 «О договоре водопользования, право на заключение которого приобретает на аукционе, и о проведении аукциона// СЗ РФ. 2007. №17. Ст.2046.
 19. Правил расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, утвержденных постановлением Правительства РФ от 14 декабря 2006 г. № 764//СЗ РФ. 2006. №51. Ст. 5467.
 20. Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2006г. №727 «О порядке создания и деятельности бассейновых советов»// СЗ РФ. 2006. №49. Ст.5224.
 21. Постановление Правительства РФ от 19 апреля 2012 года 350 «О федеральной целевой программе «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020годах»//СЗ РФ. 2012. №18. Ст.2219.

Материалы

22. Директива 2000/60 о создании комплекса мер Сообщества в области водной политики/ABIEG.2000. №I.327. S.1.
23. Свод законов РСФСР. Т.4. М.: Советская Россия. 1985.
24. Материалы круглого стола «Морское пространственное планирование как инструмент стратегического развития Арктической зоны Российской Федерации и ее континентального шельфа», состоявшегося 29 сентября 2015 г. в Совете Федерации Российской Федерации по председательству В.А. Штырова//Официальный сайт Совета Федерации Российской Федерации.
25. Национальный диалог по водной политике в Молдове в сфере комплексного управления водными ресурсами. 2007.//acva.md. Дата обращения 16 марта 2017.
26. Международные аспекты водного законодательства. М.: Издательство Государственной Думы. 2015.

Судебные акты

27. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2016г. № 54 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации об обязательствах и их исполнении»// Российская газета. 5 декабря 2016г.
28. Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 марта 2014г. №16 «О свободе договора и ее пределах»//Вестник ВАС РФ. 2014. №5.
29. постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 года №25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса РФ»//Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. №8.

30. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 января 2010 г. N 2-П// СЗ РФ. 2010. №6. Ст.700
31. Определение Верховного Суда РФ от 26 февраля 2015г. №309-ЭС14-3167// Консультант Плюс.
32. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа №08-5906- 2005 от 15. 12. 2005г.//Консультант Плюс. Судебная практика.
33. Постановление четырнадцатого апелляционного арбитражного суда от 17 июля 2013 г. по делу N А44-8829/2012
34. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 03.02.2016 N 06АП-6479/2015 по делу N А73-8819/2015
35. Апелляционное определение Московского областного суда от 08.04.2015 по делу N 33-5321/2015// Консультант Плюс.

Специальная литература

36. Абдрахимов Д. Пути формирования нормативно-правовой базы проведения конкурсов// Конкурсные торги. 1999. №1
37. Ананьев А.А. Целевая общность как основа построения системы оперативного управления// Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. №2.
38. Анненков К.Н. Система русского гражданского права. СПб., 1894. Т. 1. С. 6365.
39. Белов В.А. Расторжение договора аренды в условиях финансового кризиса// Право и экономика. 2016. №2.
40. Боголюбов С.А. Главное – прогнозирование реализации экологической политики// Экологическое право. 2011. №6.
41. Боголюбов С.А. Концептуальные положения и проблемы применения нового Земельного кодекса РФ// Нотариат и недвижимость. 2003. №14.
42. Брагинский М.И. Договоры с предпринимателями по гражданскому кодексу // Право и экономика. 1998. №1.

43. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. М.: Статут, 2001.
44. Бринчук М.М. Планирование как элемент эколого-правового механизма. М.: Юрист, 2013.
45. Бублик В.А. Публичные и частные начала в гражданском праве.// Российский юридический журнал. 2002. №1.
46. Витрянский В.В. Гражданский кодекс о договоре//Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1995. №10.
47. Право и экономическая деятельность: современные вызовы. Монография. Отв. ред. А.В. Габов. М.: ИЗиСП, Статут, 2015.
48. Гамбаров Ю.С. Гражданское право: Общая часть. М., 2003.
49. Ганзей С.С. Международные трансграничные территории как объект геоэкологических исследований (на примере юга Дальнего Востока России и Северо-востока Китая. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора географических наук. Хабаровск, 2005.
50. Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л.: ЛГУ, 1948г.
51. Демин А.В. Нормативный договор как источник административного права//Государство и право. 1998. №2.
52. Демин А.А. Договор и договорное регулирование в гражданском праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.
53. Договорное право России: реформирование, проблемы и тенденции развития. Монография/ Под общей ред. Л.Ю. Василевской. М.: Норма, Инфра-М. 2016.
54. Дроздов И.А. Договоры на передачу в пользование природных ресурсов. М.: Проспект, 2001.
55. Елисеев В.С. Предупреждение коррупционных рисков, надзор и ответственность в области водных отношений//Водное законодательство и экологические вызовы. М.: ИЗиСП, 2012.

56. Ершов В.В. Право и неправо// В сборнике «Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы. Отв. ред. Н.В. Кешикова. Иркутск, 2013. С. 13-25.
57. Иванов В.В. Общие вопросы теории договора. М.: Статут, 2000.
58. Иеринг Р. Цель в праве. СПб., 1881.
59. Иконицкая И.А. Новый Земельный кодекс Российской Федерации. Некоторые вопросы теории и практики применения// Государство и право. 2002. №6.
60. Калиниченко Т.Г. Водохозяйственные системы: понятие и содержание// Аграрное и земельное право. 2009. №7.
61. Карапетов А.Г., Савельев А.И. Свобода договора и ее пределы. Т. 2. М.: Статут, 2012.
62. Карапетов А.Г., Савельев А.И. Пределы свободы определения условий договора в зарубежном и российском праве. М.: Статут, 2012.
63. Карапетов А.Г. Расторжение нарушенного договора в российском и зарубежном праве. М. Статут, 2007.
64. Карапетов А.Г. Заверения об обстоятельствах и условия о возмещении потерь в новом ГК РФ//Закон. 2015. №6
65. Карлов В.А. Вступительное слово на заседании подкомитета Государственной Думы Российской Федерации по природным ресурсам, природопользованию и экологии// Международные аспекты водного законодательства. М. 2015. Издание Государственной Думы.
66. Козлов Д.В. Вещные и обязательственные права в системе прав на водные объекты: дисс. ... канд. юр. наук. Ростов-на-Дону. 2007.
67. Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М.: Юридическая литература, 1972.
68. Колбасов О. С. Основные тенденции развития советского водного законодательства. Уч. зап. ВНИИСЗ. 1964. N 3(20).
69. Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М.: Изд-во Наука, 1972.

70. Комментарий к Водному кодексу РФ/ Под ред. О.Л. Дубовик. М.: Эксмо, 2007.
71. Комментарий к Водному кодексу РФ/ под ред. С.А. Боголюбова, Д.О. Сивакова//Законодательство и экономика. 2007. №5.
72. Краснова И.О. Трансграничные реки России – водные объекты с особым правовым режимом// В кн.: «Водное законодательство и экологические вызовы». М.:ИЗИСП, 2012.
73. Краснова И.О. Водное законодательство и экологические вызовы: сборник материалов научно-практической конференции. М.: АНКИЛ, 2012.
74. Крусиян М. Проблема водных ресурсов в глобальной перспективе// Вестник МГУ. Сер.18. Социология и политология. 2010. №3.
75. Курашвили Б.П. О понятии административного договора// Договорные формы управления: постановка проблемы и пути решения. М., 1981.
76. Лапач В.А. Система объектов гражданских прав: теория и судебная практика. СПб.,2002.
77. Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России. М., 1997.
78. Лукьяненко М.Ф. Оценочные понятия гражданского права: разумность, добросовестность, существенность. М.: Статут, 2010
79. Лунева Е.В. Гражданско-правовое средство и юридическая конструкция: соотношение понятий// Юридический мир. 2015. №8.
80. Майборода В.А. Формирование объекта правового регулирования в сфере акваториального планирования//Юрист. 2016. №8.
- 81.Максимов В.А. О закреплении понятия «национальная безопасность» и составляющих его элементов в законодательстве Республики Корея// Право и политика. 2007. №1// Консультант Плюс.
- 82.Миронова Л.А. Гражданско-правовые договоры в сфере природопользования: дисс. ... канд. юр. наук.12.00.03. М., 2004.
- 83.Международные аспекты водного законодательства. М.: Издательство Государственной Думы. 2015.

84. Мейер Д.И. Русское гражданское право. Ч. 1. М., 2000.
85. Мисник Г.А. Публичные и частные интересы в экологическом праве// Государство и право. 2006. №7.
86. Новицкий И.Б. Избранные труды по гражданскому праву. В 2т. Т.1. М.: Статут, 2006.
87. Памятники русского права. Памятники периода образования русского централизованного государства периода XIV-XV веков/ Выпуск 3. Под ред. Л.В. Черепнина. М. 1955.
88. Перчик А. Горное законодательство Российской Империи.// Нефть, газ и право. 1998. №4.
89. Петров В.В. Экологическое право России. М.: БЕК, 1995.
90. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. Петроград, 1917.
91. Проблемы реализации принципов права в предпринимательской деятельности. Монография/ Отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2016.
92. Пугинский Б.Г. Теория и практика договорного регулирования. М.: Зерцало-М, 2008. С.211.
93. Римское частное право/ Под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. М., 1997.
94. Ровенская И.А. Концессионные соглашения в области водного хозяйства/ в кн.: Водное законодательство и экологические вызовы. Сборник материалов научно-практической конференции. М. 15 июля 2012г. ИЗИСП. М.: ИЗИСП, 2012.
95. Романова О.А. Организационно-правовой механизм охраны поверхностных вод от загрязнения на территории Российской Федерации. Теоретические и практические проблемы правового регулирования. Монография/ Отв. ред. Н.Г. Жаворонкова. М.: Проспект, 2012.
96. Ротенберг А.С. Административный договор: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006.
97. Русин С.Н. Какой быть стратегии экологической безопасности Российской Федерации?// Журнал российского права. 2014. №7.

98. Сиваков Д.О. Водное право России и зарубежных государств. М.: Юстицинформ, 2010.
99. Сиваков Д.О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: Монография. М.: Юриспруденция, 2012.
100. Сиваков Д.О. Водный кодекс и договоры водопользования// Журнал российского права. 2006. №2.
101. Сиваков Д.О. Правовое регулирование водопользования. Научно-практический комментарий. М.: ИЗИСП, 2010.
102. Сиваков Д.О. Правовой режим искусственных водных объектов: приглашение к дискуссии// Управление водными ресурсами России. Законодательное регулирование и перспективы. М.: Издательство Государственной Думы, 2014.
103. Современный словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 2001.
104. Толстых Н. И. Правовое регулирование организации и проведения конкурсов (аукционов) на право пользования недрами // Право и экономика, 2000.№ 5.
105. Управление водными ресурсами России. Законодательное регулирование и перспективы/ Под ред. Г.А. Карлова. М.: Издание Государственной Думы, 2014.
106. Ушаков Е.П., Ушакова С.Е. Водный рынок как институт рентных отношений водопользования// Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. №9.
107. Флексор Д. Действующее законодательство по водному праву. СПб.,1912.
108. Хамитов Р.З. Водное хозяйство России: состояние и проблемы развития/ / Международная конференция «Устойчивое развитие: природа – общество – человек». М.: ЦМТ, 2006.
109. Шапп Я. Система германского гражданского права. М., 2006.
110. Шевчук А.В. Экономика природопользования (теория и практика). М.: Эксмо, 1999.

111. Щербакова Л.В. Процедура исполнения административно-договорного обязательства: основные стадии// Актуальные проблемы российского права. 2013. №4.
112. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. СПб. 1910г.
113. Шорников Д.В. Природные ресурсы как объекты гражданских прав. Дисс. ...к. ю. н. М., 2005.
114. ManukkaJory Harmonization of Contract Law: in Search of a Solution to the Good Faith Problem. Stockholm, 2002. P. 38.
115. Colombo S. Good Faith: the Law and Morality // The Denning Law Journal. 1993. N 1. P. 23 – 59.
116. Bjarup J. Ought and Reality: Hagerstrom's Inaugural Lecture Re-Considered. Stockholm, 2000. P. 72.
117. D'Angelo A. La Buona Fede // Il Contratto in Generale. Т. 4: Trattato di DirittoPrivato. Torino, 2000. P. 156.
118. Uda G.M. L'oggetivo della buona fede nella esecuzione del Contratto. Roma, 2001.
119. Zimmermann R., Whittaker S. Good Faith in European Contract Law. 2000. P. 30
120. Cherednychenko O.O. Fundamental Rights, Contract Law and the Protection of the Weaker Party: A Comparative Analysis of the Constitutionalisation of Contract Law with Emphasis on Risky Financial Transactions. 2007. P. 3, 4.

Диссертации и авторефераты

121. Пьянкова А.Ф. Баланс интересов в гражданском праве России и его обеспечение в договорных отношениях: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2013.
122. Шорников Д.В. Природные ресурсы как объекты гражданских прав: дис. ... канд. юрид. наук. 2005.
123. Стрежнева А.В. Эколого-правовые особенности аренды природных объектов: дис. ... канд. юрид. наук. М.: ИЗИСП, 2011.

124. 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.
125. Нарозников К.Н. Договор установления частного водного сервитута в российском гражданском праве: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.03. Москва, 2006.
126. Бобин П.Н. Гражданско-правовой режим природных объектов: дисс. ... канд. юр. наук. 12.00.03. Челябинск, 2009.
127. Миронова Л.А. Гражданско-правовые договоры в сфере природопользования: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.03. Казань, 2004.
128. Блинкова Е.В. Договор водоснабжения в российском гражданском праве: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.03. Рязань, 2001)
129. Баранов В.М. Гражданско-правовое регулирование оборота природных ресурсов: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.03. Москва, 2006.
130. Белякова С. Р. Правовая охрана вод Волжского бассейна: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.06. Москва, 2003.
131. Панова Е.А. Юридическая ответственность за нарушения водного законодательства в России: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.06. Москва, 2009.
132. Хаустов Д.В. Публично-правовые договоры как особый инструмент государственного регулирования природопользования: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.06. Москва, 2003.
133. Махкамбаев С. Д. Международно-правовое регулирование сотрудничества государств по использованию трансграничных водных ресурсов в регионе Центральной Азии: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.10. Москва, 2011.
134. Геталова М.А. Договорные отношения в области охраны окружающей среды: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.06. Москва, 2002.
135. Будницкий Д. М. Правовое регулирование воздействия на природную среду в процессе деятельности по водоснабжению и водоотведению: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.06. Санкт-Петербург, 2015.

136. Демин А.А. Договор и договорное регулирование в гражданском праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М.,2015.