
ПРАВА

УДК 349.6(476)(075,8)

Г.И. Зайчук

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ПРАВА ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Сформулировано определение вод, как компонента окружающей среды и самостоятельного объекта экологического права. Дано их отграничение от водоемов, относящихся к объектам гражданского права. Проведена классификация водных объектов по основному целевому назначению (по целям и видам пользования). Видами, совпадающими с целями водопользования оправданно считать использование водных объектов для: использование водных объектов для питьевых и хозяйственно-бытовых, лечебных, курортных, оздоровительных и других нужд населения, а также сельскохозяйственных, промышленных, энергетических, транспортных, сбора и заготовки водных растений, рыболовства, охоты, добычи диких животных не относящихся к объектам рыболовства и охоты и иных потребностей, отведения сточных вод. Предложено, совершенствование типов, видов и титулов права водопользования, установление водных сервитутов. Указаны гарантии прав водопользователей.

Ведение

Беларусь располагает значительными запасами пресной воды. На ее территории находится более 10 тыс. озер, 28 тыс. рек и ручьев. Однако, водные объекты используются не рационально. Велико потребление воды населением для питьевых и бытовых нужд. Падают уловы рыб и добыча водных беспозвоночных, уменьшаются объемы грузов, перевозимые внутренним водным транспортом. Недостаточно используются водотоки для строительства и эксплуатации электростанций. Крупномасштабное осушение болот на Полесье приводит к усыханию лесов и торфяным пожарам, что может повлечь опустынивание территорий. Повышению эффективности использования водных объектов правовыми средствами и посвящена настоящая работа.

Основная часть

Воды являются неотъемлемым компонентом окружающей среды и одновременно самостоятельным природным объектом, выполняющим важные экономические, экологические и другие функции. Экономическое значение вод определяется тем, что они используются для удовлетворения питьевых и хозяйственно-бытовых потребностей населения, а также в промышленности, на транспорте, гидроэнергетике, сельском хозяйстве, рыболовстве и других отраслях народного хозяйства. Их экологическая функция выражена способностью обеспечивать естественные условия жизни на земле, в водоемах обитают рыбы, водные животные и растения ими пользуются околоводные животные, воды питают корневые системы древесной и травяной растительности, они являются неотъемлемым источником потребления диких животных и людей.

Водные отношения регулируются Конституцией Республики Беларусь, Водным кодексом Республики Беларусь от 15 июля 1998 г. № 191-3 (далее ВК), законом Республики Беларусь от 24 июня 1999 г. № 271-3 «О питьевом водоснабжении», другим законодательством в области использования и охраны вод.

Понятие воды – объекта водного и экологического права в законодательстве не сформулировано. В ст. 1 закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХП /в ред. Закона от 17 июля 2002 г./ «Об охране окружающей среды» лишь указано, что поверхностные и подземные воды, наряду с землей, недрами, атмосферным воздухом, растительным и животным миром являются компонентами природной среды. Со-

гласно ст.1 ВК водный объект представляет собой природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в которых имеет характерные формы, а также признаки водного режима.

Представляется, что в основе регулирования водных отношений лежит разграничение в законодательстве юридических понятий «вода» и «воды» [1, с. 320]. Вода – это химическое соединение водорода и кислорода, существующее в жидком, твердом и газообразном состоянии изъятые из водных объектов. Воды представляют собой всю воду, находящуюся в естественном природном состоянии в поверхностных и подземных водных объектах.

Разграничение вод, принадлежащих к водному фонду и других вод, не относящихся к объектам экологического права на нормативном уровне четко не проведено. Обращение к действующему законодательству и теоретическим работам в области водного права позволяет выделить три вида вод, не подпадающих под воздействие водного законодательства и не являющихся объектами водного права:

Во-первых, воду, извлеченную из водных объектов и находящуюся в сети коммунальных и производственных водопроводов, резервуарах, бутылках, принадлежащую юридическим и физическим лицам на праве собственности и иных вещных правах. Такая вода относится к товарно-материальным ценностям, и ее режим определяется нормами гражданского права.

Во-вторых, водное вещество, выступающее компонентом почвы, горных пород, животного и растительного мира или находящееся в составе атмосферного воздуха в виде паров или ледяных кристаллов. Эта вода, являясь составляющей других природных объектов, не может быть без ущерба для последних отделена от них, а следовательно, и индивидуализирована. Поэтому ее правовое положение подчинено режиму объектов, частью которых она является и регулируется нормами земельного, горного, атмосферного, лесного, флористического и фаунистического права.

В-третьих, согласно ст. 1 ВК это искусственные технологические водоемы – пруд охладитель и рыбоводный пруд, используемые для хозяйственных целей. Они не выполняют экологической функции, являются имуществом. Их правовой режим определяется гражданским законодательством.

В соответствии со ст.3 ВК все воды (водные объекты), находящиеся на территории Республики Беларусь, составляют государственный водный фонд Республики Беларусь. Последний, в зависимости от места расположения водных объектов подразделен на два вида, поверхностные и подземные воды.

Поверхностные воды (водные объекты) представляют собой сосредоточение природных вод на поверхности суши – это реки, ручьи, родники, озера, пруды, водохранилища, каналы и т.п.;

Подземные воды (водные объекты) находятся ниже уровня земной поверхности в толщах горных пород земной коры во всех физических состояниях. Они размещаются в водопроницаемых пластах горной породы – водоносных горизонтах. Законодатель причислил их к объектам водного права. Однако, из-за места расположения указанных водных объектов в недрах, вопрос об их отнесении к водному фонду или объектам горного права в юридической литературе остается дискуссионным, окончательно не решенным.

Поверхностные водные объекты, по характеру происхождения подразделяются на естественные и искусственные, а в зависимости от подвижности воды (водного вещества, находящегося в них) на водоемы и водотоки.

Естественным является водный объект, имеющий натуральное происхождение река, ручей, родник, озеро, а искусственным – специально созданное скопление воды в искусственных или естественных углублениях земной поверхности – водохранилище,

пруд, канал. Последние, хотя и имеют антропогенное происхождение, после их создания начинают существовать по естественноприродным законам и выполнять функции природного объекта. В связи, с чем они включаются в водный фонд.

К водоемам принадлежат водные объекты, расположенные в углублениях суши, с замедленным движением воды или полным его отсутствием (озеро, водохранилище, пруд), а к водотокам – водные объекты, характеризующиеся движением воды в направлении уклона в углублении земной поверхности (река, ручей, канал).

Особое место среди водных объектов занимают болота. Несмотря на то, что они покрывают 4% территории республики, выполняют важные экономическую, экологическую и иные функции правовой режим болот на законодательном уровне четко не определен. Его можно установить путем анализа и сопоставления водного и земельного законодательства. Статья 1 ВК содержит два определения: болота и заболоченные земли. Первыми являются избыточно увлажненные участки земли, покрытые слоем торфа, вторыми – избыточно увлажненные участки земли без торфяного покрова. Кодексом Республики Беларусь о земле от 4 января 1999 г. № 226-3 (ст. 127) территории, занятые болотами отнесены к землям водного фонда.

Таким образом, болота принадлежат к водным объектам, а заболоченные земли к той категории земель, на которых они расположены. При этом правовой режим болот должен подчиняться правовому положению водных объектов, а заболоченных земель – правовому режиму той категории земель, на которых они расположены. Например, правовому режиму земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, земель природоохранного назначения и т.п. Для этого состав водных объектов, указанных в Водном кодексе необходимо дополнить болотам [2, с. 80–82].

По физико-географическому признаку поверхностные водные объекты принято подразделять на следующие категории: реки, ручьи, родники, каналы, озера, водохранилища, пруды и болота. Рекой, ручьем, родником признается естественный, а каналом искусственный поверхностный водоток, характеризующийся движением воды в направлении уклона в углублении земной поверхности. К озеру относится естественный водный объект, расположенный в углублении суши с замедленным движением воды или полным его отсутствием. Водоохранилище представляет собой искусственный поверхностный водоем, образованный водоподпорным сооружением для хранения воды и регулирования стока. Прудом является искусственный водоем с площадью акватории до 1 кв. км, созданный путем перегораживания плотиной малых рек, ручьев, временных водотоков или обвалования территории вне русла водотоков. Болото представляет собой избыточно увлажненный участок земли, покрытый слоем торфа.

Таким образом, категории вод, в отличие от земель определяются не по основному целевому назначению (подобно категориям земель), а по физико-географическим признакам водных объектов, которым придается правовое значение. Целевое назначение для классификации водных объектов законодателем во внимание не принимается из-за того, что большинство из них имеет комплексное, многофункциональное назначение. Тем не менее, для дифференциации правового режима необходимо учитывать основное целевое назначение водных объектов и вид водопользования.

По целям пользования можно выделить: источники водоснабжения и водоприемники; источники гидроэнергоресурсов; водные пути; рыбохозяйственные водоемы; водные объекты, имеющие особую научную, культурную или иную ценность и другие.

К источникам водоснабжения относятся такие водные объекты, из которых производится потребление воды для удовлетворения питьевых и хозяйственно-бытовых нужд населения, сельскохозяйственных и промышленных потребностей. В зависимости от места расположения они подразделяются на поверхностные и подземные, а от качества воды – на источники питьевого, хозяйственно-бытового и иного назначения. По

составу воды среди подземных источников выделяют: пресные, минеральные и термальные. Пресные питьевые подземные воды используются для питьевого и бытового водоснабжения граждан и субъектов хозяйствования, минеральные для лечения и оздоровления населения, а термальные могут применяться для обогрева жилых и производственных зданий, сооружений и в лечебных целях.

Водоприемниками являются такие водные объекты, в которые производится отвод сточных, дренажных (собираемых при мелиорации земель), карьерных (откачиваемых в процессе добычи полезных ископаемых для предотвращения затопления шахты, рудника) вод.

В качестве источников получения электричество могут использоваться реки, обладающие большими запасами кинетической энергии воды, пригодные для строительства гидроэлектростанций.

К водным путям принадлежат водоемы и водотоки, пригодные для осуществления судоходства или лесосплава, включенные в реестр судоходных путей или на которых разрешен сплав леса.

Водные объекты, представляющие особую научную, культурную и иную ценность объявляются особо охраняемыми природными территориями, либо могут входить в их состав. Они подчинены специальному режиму охраны и использования заповедников, национальных парков, заказников и памятников природы.

В соответствии со ст. 6 ВК, теорией водного права объектами права водопользования могут быть водные объекты и их части. Обособление водных объектов, их частей законодательно не определено. На теоретическом уровне предлагается проводить его отдельно в отношении поверхностных и подземных вод. Для индивидуализации поверхностного водного объекта (его части) необходимо указать его основные признаки – категорию каждого объекта – озеро, река и т.п. – и его географическое название, если оно имеется, а также перечислить второстепенные признаки – местоположение, размеры и границы. Индивидуализация подземных водных объектов осуществляется путем указания подземного водоносного горизонта (пласта) по геологическим признакам и места расположения водозаборной скважины (колодца) определенной глубины [3, с.54–55].

Под правом водопользования понимается урегулированная нормами водного права деятельность по использованию водных объектов для удовлетворения нужд населения, хозяйственной и иной деятельности (п. 20 ст.1 ВК). Тем не менее, с учетом требований общерегулятивного закона «Об охране окружающей среды» его оправданно сформулировать иным образом – как использование вод (водных) объектов для удовлетворения хозяйственных и иных потребностей граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей либо деятельность в результате которой оказывается воздействие на водные объекты.

Необходимо различать принципы, типы, способы и виды водопользования.

Принципы в области использования вод сформулированы в ст. 3-1 ВК. Однако в полной мере с ними согласиться нельзя. Такими основополагающими началами могут быть: целевое, экономически рациональное, комплексное и устойчивое использование водных ресурсов; бесплатность общего платность специального водопользования; сочетание административно-территориальных и бассейновых начал при осуществлении водопользования; разграничение функций государственного регулирования, управления и контроля в области использования и охраны вод и функций водопользования.

Типами водопользования являются использование водных объектов на праве общего и специального пользования.

Отдельные признаки права общего и специального водопользования, без учета базовых требований изложенных в ст. 16 закона «Об охране окружающей среды», и некоторые их виды фрагментарно сформулированы в ст.1, 23 и 24 ВК. Их разграничение

сведено к применению либо не использованию при их осуществлении сооружений или технических устройств, влияющих на состояние вод.

Представляется, что общее водопользование предоставляется гражданам для удовлетворения собственных нужд. Оно является бесплатным, не требует разрешения, осуществляется без предоставления в пользование водного объекта (его части), не может отчуждаться. Общее водопользование возникает и прекращается в силу прямого указания закона.

Физические лица имеют право осуществлять такие виды общего водопользования как купание, катание на лодках и других плавучих средствах, забор воды для питьевых и бытовых нужд, водопой скота, а также пользование гражданами всеми водоемами, за исключением искусственных прудов, используемых для рыбоводства, а также водных объектов: являющихся источниками питьевого водоснабжения; расположенных в зонах эвакуации (отчуждения) и зонах первоочередного отселения; расположенных на особо охраняемых природных территориях и иных территориях, в соответствии с режимом охраны и использования которых рыболовство запрещено, для любительского рыболовства и добычи водных беспозвоночных. К нему относится водопользование с применением шахтных колодцев (ст.1 ВК), бурением скважин на глубину до 20 м, право землепользователей использовать в установленном порядке для своих нужд имеющиеся на земельном участке водные объекты.

Специальное водопользование может осуществляться юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за плату, при наличии специального разрешения с предоставлением водного объекта (его части) для удовлетворения хозяйственных и иных потребностей.

Основанием для его возникновения являются решение Главы государства о предоставлении водных объектов в безвозмездное пользование, разрешение на специальное водопользование, выдаваемое Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды или его территориальными органами и решение местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов о предоставлении водных объектов в обособленное пользование или договор аренды таких объектов (ст.22 ВК). Право водопользования подлежит прекращению в следующих случаях: минования надобности в водопользовании или отказа от него; истечения срока водопользования; ликвидации юридического лица, которому было предоставлено право водопользования; передачи водохозяйственных сооружений и устройств другим водопользователям; изъятия водного объекта для государственных нужд. Право водопользования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, кроме права пользования водами для питьевых и бытовых нужд населения, может быть прекращено также в случаях нарушения правил и условий пользования и охраны водных объектов либо нецелевого их использования (ст.34 ВК).

На праве специального водопользования водные объекты могут использоваться в качестве источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, для размещения сточных вод; строительства и эксплуатации гидроэлектростанций; в качестве водных путей внутреннего водного транспорта; ведения рыболовного хозяйства и рыболовства; образования особо охраняемых природных территорий. Кроме того, к нему принадлежит пользование водами, которое осуществляется с применением сооружений и технических устройств в виде забора воды из водных объектов и отведения в них сточных вод.

Требования, предъявляемые к специальному водопользованию не распространяются на деятельность связанную с забором воды из поверхностных водных объектов для увлажнения территорий населенных пунктов, пропуском воды через гидроузлы, плотины и другие водоподпорные сооружения, устранением последствий действия стихийных сил

природы (подтопленый, наводнений), а также при использовании водных объектов для противопожарных целей (ст. 43 ВК) и нужд сельского хозяйства (ст. 44 ВК).

Водопользование может производиться двумя способами: с извлечением водного вещества из водных объектов и без такового, с отведением в водные объекты сточных вод и без отведения.

Законодательством, кроме общего и специального, водопользования, являющихся не видами, а типами водопользования, к видам водопользования отнесены обособленное и совместное, первичное и вторичное виды водопользования, которые на самом деле относятся не к видам, а формам водопользования, в той или иной степени присущие всем природным ресурсам.

Все воды (водные объекты) составляют исключительную собственность Республики Беларусь (ст.4 ВК). Вследствие того, что сама республика, не являясь юридическим лицом, непосредственно воспользоваться ими не может они передаются государством юридическим лицам, гражданам, в том числе индивидуальным предпринимателям за плату в опосредованное пользование. Оно может осуществляться в определенных правовых формах и на конкретных титулах. Однако последние в ст. 29 и 30 ВК четко не установлены и не разграничены. Указаны только в качестве формы и титула временное водопользование. Тем не менее, анализ законодательства в области охраны окружающей среды позволяет сделать вывод, что формами водопользования являются постоянное и временное пользование водными объектами. Постоянное водопользование является бессрочным. Временное – осуществляется на заранее установленный срок. Оно может быть краткосрочным – до 5 лет и долгосрочным – от 5 до 25 лет.

Титулами водопользования могут быть: постоянное пользование водными объектами, временное пользование водными объектами, аренда и безвозмездное пользование. В постоянное пользование водные объекты (их части) предоставляются для образования особо охраняемых природных территорий – заповедников, национальных парков заказников и памятников природы. Во временное пользование и в аренду – для всех других целей. В безвозмездное пользование – по решению Президента Республики Беларусь, в качестве рыболовных угодий для ведения рыболовного хозяйства: государственным природоохранным учреждениям, лесохозяйственным организациям Управления делами Президента; организациям, осуществляющим комплексное использование водных и рыбных ресурсов.

Статьей 20 ВК в самых общих чертах определены только цели специального водопользования и неуказанны его виды, как в других природоресурсных отраслях права (земельном, горном, фаунистическом). Объясняется это отставанием в развитии водного права от указанных отраслей права. Тем не менее, определение видов водопользования необходимо для правильного выбора юридических средств используемых при регулировании указанных видов деятельности.

Представляется, что целями, одновременно являющимися видами специального водопользования являются использование водных объектов для питьевых и хозяйственно-бытовых, лечебных, курортных, оздоровительных и других нужд населения, а также сельскохозяйственных, промышленных, энергетических, транспортных, сбора и заготовки водных растений, рыболовства, охоты, добычи диких животных не относящихся к объектам рыболовства и охоты и иных потребностей, отведения сточных вод.

Анализ видов водопользования позволяет сделать вывод о том, что их можно подразделить на две группы. Первую составляют такие при осуществлении которых, главным объектом пользования выступают воды. Вторую те, при осуществлении которых воды используются поскольку постольку невозможно не используя воды, воспользоваться другим природным ресурсом – дикорастущими растениями и дикими животными.

В первом случае водные объекты (их части) оправданно передавать в постоянное пользование, аренду и безвозмездное пользование.

Во втором случае, предоставление водных объектов (их частей) в аренду создает множество проблем. Объясняется это следующим. Предметом договора аренды выступает водный объект (его часть), а фактическое пользование осуществляется объектами растительного и животного мира. Арендовать в целях пользования дикорастущие растения и диких животных тоже нельзя, так как предметом договора аренды может выступать только непотребляемая вещь, а флора и фауна являются потребляемыми природными ресурсами. Непотребляемым является право пользования дикими растениями и животными.

Таким образом, предметом договора аренды в тех случаях, когда основным объектом пользования выступают воды, должен быть водный объект (его часть). В других случаях, когда основным объектом пользования выступают растения и животные, а воды используются ограниченно, в силу того, что составляют среду произрастания или обитания дикорастущих растений и диких животных должна применяться иная конструкция. Ограниченное пользование водами в интересах иного объекта, когда им иным образом воспользоваться, без обременения вод не возможно является ничем иным как водным сервитутом. Поэтому в рассматриваемом случае должны применяться договор аренды права пользования дикорастущими растениями и дикими животными в границах определенных водных объектов (их частей) и водные сервитуты.

Следует отметить, что постоянное и временное водопользование являются формами пользования природными ресурсами. Титулами водопользования они стали после принятия 1917–1918 годах декретов «О земле» и «О социализации земель», которыми отменялось право частной собственности на землю и другие природные ресурсы, включая леса. Земли, воды иные природные ресурсы исключались из гражданского оборота. Воды стали предоставляться только в постоянное либо временное пользование. Однако после возвращения ГК природных ресурсов в гражданский оборот, установления возможности заключать договоры аренды, концессии и безвозмездного пользования водами отпала необходимость в наличии титула временного водопользования [4, с. 246 – 264].

Временное пользование водами от их аренды отличается только формой происхождения. Основанием возникновения права временного водопользования выступает индивидуально-правовой акт – решение, учитывающих одностороннюю волю принявшего его органа государственного органа, а аренды – договор, который заключается по взаимному соглашению обеих сторон, и, следовательно в конечном итоге в большей степени учитывает интересы как арендодателя, так и арендатора.

В действующем Водном кодексе впервые нашли закрепление гарантии прав водопользователей и защита права водопользования, направленные на придание ему большей устойчивости и определенности. Гарантии прав водопользователей заключаются в том, что: убытки, причиненные водопользователю прекращением или изменением условий водопользования, подлежат возмещению за счет лиц причинивших эти убытки, за исключением случаев, когда причинение убытков произошло по вине самого водопользователя; споры, связанные с возмещением убытков, причиненных прекращением или изменением условий водопользования, разрешаются в судебном порядке.

Защита права водопользования осуществляется вещно-правовыми и обязательно-правовыми способами, выражающимися, во-первых, в истребовании самовольно захваченного водного объекта из чужого незаконного владения и возврата его титульному водопользователю, во-вторых, в признании сделок, запрещенных законодательством, совершенных с водными объектами (их частями) недействительными. Согласно ст. 95 ВК самовольно захваченные водные объекты возвращаются по их принадлежности без возмещения затрат, произведенных захватившими их лицами за время не-

законного пользования ими. В соответствии со ст. 94 ВК самовольный захват водного объекта, самовольное водопользование, а также переуступка права водопользования и иные сделки, в прямой или скрытой форме нарушающие право собственности Республики Беларусь на воды, являются недействительными.

Заключение

Таким образом, в работе сформулировано отсутствующее в водном законодательстве определение одного из объектов экологического права вод. Проведено четкое разграничение между водоемами и водотоками, принадлежащим к объектам экологического права и водными объектами, относящимися к имуществу, которые являются объектами гражданского права. Рекомендовано отнести болота к водным объектам.

Определено, что общее и специальное водопользование являются не видами, а типами водопользования, а обособленное и совместное, первичное и вторичное, также как постоянное и временное, непосредственное и опосредованное, договорное и недоговорное относятся не к видам, а формам водопользования, присущим пользованию и иными природными ресурсами. Видами, совпадающими с целями водопользования оправданно считать использование водных объектов для: использование водных объектов для питьевых и хозяйственно-бытовых, лечебных, курортных, оздоровительных и других нужд населения, а также сельскохозяйственных, промышленных, энергетических, транспортных, сбора и заготовки водных растений, рыболовства, охоты, добычи диких животных не относящихся к объектам рыболовства и охоты и иных потребностей, отведения сточных вод.

Установлено, что водные объекты могут пользоваться четырьмя способами: с извлечением водного вещества из них и без извлечения, с размещением в водоемах и водотоках сбросов и без размещения.

В связи с вовлечением водных объектов в гражданский оборот предложено унифицировать титулы водопользования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Крассов, О. И. Природные ресурсы России: Комментарий законодательства / О.И. Крассов. – М.: Дело. 2002, – 816 с.
2. Сиваков, Д. О. Водное право: Учебно-практическое пособие / Д.О. Сиваков. – М.: Юстицинформ. 2007, – 264 с.
3. Колбасов, О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР / О.С. Колбасов. – М.: Наука. 1972, – 221 с.
4. Бринчук, М. М. Экологическое право: Учебник / М.М. Бринчук. – М.: Юристъ. 2005, – 670 с.

Zaichuk G.I. The law's regulation forest exploitation: problems, perspectives of development

The definition of waters as a component of environment and independent object of the regulation of the ecological right is formulated. Their separation from the reservoirs relating to the objects of the civil law is given. The classification of water objects on the basic target attribute (on the purposes and kinds of using) is carried out. The perfection of the types, kinds and titles of the right of water use, the establishment of water easements is offered. The guarantees of the rights of water-users are specified.