

АГРАРНОЕ И ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

2010

№ 8(68)

- Судьба аграрного права вновь под угрозой
- Вороши Б.А.* Экологическая культура – один из факторов устойчивого развития экономики
- Файзуллин Г.Г.* Особенности сельского хозяйства как объекта государственного управления
- Касимов Т.С.* Перспективы развития юридического образования
- Маленков Н.А.* Строительство жилых домов на землях крестьянско-фермерских хозяйств
- Яковлев В.Н.* Компоненты окружающей природной среды – не «вещь» и не «имущество». Отношения по их использованию и охране – предмет регулирования экологического и природоресурсных отраслей права
- Янбухтин Н.Р.* Использование и охрана земель зарубежный опыт
- Редкоус В.М.* Сравнительный анализ законов Республики Казахстан и России о внешней разведке
- Другие материалы

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ НОВОГО ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

КАЛИНИЧЕНКО Тарас Григорьевич,
кандидат юридических наук,
нотариус Химкинского нотариального округа Московской области.
E-mail: taras-kalinichenko@rambler.ru

Краткая аннотация: в статье автор анализирует проблемы водного законодательства, сложившиеся в течение последних лет. Затронуты вопросы соподчинения разноуровневого регулирования водных отношений. В статье отдельно указано на неучтенные законодателем, но закрепленные доктриной, точки зрения на формирование водного законодательства.

The author analyses in the article the problems of the recent «aquatic» legislation. There are tackled matters of collateral subordination in the regulation of aquatic relations in the article. Also there are outlined the omitted in legislation but set in the doctrine approaches to the formation of aquatic legislation in the research.

Ключевые слова: новое водное законодательство; замечание; разработка.
The new aquatic legislation; commentary; elaboration.

Принятие нового Водного кодекса РФ¹, прежде всего, направлено на развитие водного законодательства. Однако следует отметить, в процессе разработки и принятия ВК РФ повторились ошибки разработки, присущие прошлому законодотворчеству. К сожалению, не был учтен опыт разработки общесоюзного водного законодательства и лично О.С. Колбасова, что было необходимо сделать при разработке нового Водного кодекса РФ.

Как и при разработке нового Водного кодекса РФ, так и перед составителями советского водного законодательства возникали проблемы, относящиеся как к технике законодотворчества, так и к развитию водного законодательства в целом. Например, О.С. Колбасов указывал об обеспечении полного соответствия Водного кодекса РФ основным публично-правовым началам, возможности добиться детального правового регулирования водных отношений. Говоря о советском водном законодательстве, некоторые ученые относили к нему не только законы, но и правительственные постановления нормативного характера, и некоторые другие подзаконные нормативные акты.² О.С.

Колбасов писал, что водное законодательство по своему нормативному содержанию представляет совокупность юридических норм, направленных на регулирование водных отношений и содержащихся в самых различных нормативных правовых актах.³ Однако и сейчас серьезные затруднения вызывает соотношение нового Водного кодекса РФ с нормами иного законодательства.

Новый ВК РФ был создан таким образом, что основное его содержание будет обеспечено созданием главным образом отсылочных норм или подзаконных актов. Поэтому важно было учесть предупреждения О.С. Колбасова о том, что нельзя урегулировать все основные вопросы в постановлениях Правительства РФ. В результате может оказаться, что с введением в действие Водного кодекса РФ одновременно будут действовать совершенно одинаковые по содержанию, но различные по своей юридической силе правовые нормы: одна норма ВК РФ, другая, точно такая же, в Постановлении Правительства РФ. Кроме того, нивелируется разграничение компетенции РФ и субъектов Федерации в сфере регулирования водных отношений. О.С. Колбасов предлагал во избежа-

¹ СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

² Дембе Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948. С. 108, 112.

³ Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М.: Юрид. лит.-ра, 1972. С. 10.

ние этого отразить в Водном кодексе РФ как можно больше оригинальных, собственно законодательных норм субъектов Федерации.

В настоящее время ряд существенных вопросов Водным кодексом РФ отнесен к компетенции Правительства РФ. Прежде те же самые вопросы регулировались водным и иным законодательством РФ. Федеральный закон от 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ «О внесении изменений в Водный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ»¹ внес изменения в Водный кодекс РФ и установил, что порядок осуществления государственного контроля за экономической концентрацией в области использования водных объектов устанавливается Правительством РФ, хотя до принятия указанного закона антимонопольный контроль в сфере водных отношений осуществлялся в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации.

Установление на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов, в том числе посредством специальных информационных знаков, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. До принятия вышеуказанного закона закрепление на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос специальными информационными знаками осуществлялось в соответствии с земельным законодательством.

В связи с этим, сложно оказалось решить проблемы, которые касаются взаимосвязи и разграничения водного и земельного, горного, лесного, рыболовного, охотничьего, гражданского, административного, уголовного законодательства. При их решении необходимо было учитывать особенности предмета водного законодательства и реально существующую взаимосвязь водных и других видов правоотношений. Например, правовое регулирование водопользования должно быть тесно связано с установлением правового режима водохозяйственных сооружений и устройств. На это О.С. Колбасов указывал особо, поскольку вопросы права собственности на эти сооружения и уст-

ройства регламентируются гражданским законодательством, а в Водном кодексе РФ необходимо определить лишь условия и порядок эксплуатации указанных сооружений и устройств как орудий водопользования.²

Несмотря на основные постулаты законотворческой деятельности, Водный кодекс РФ был создан небольшой группой и в кратчайшие сроки. 26 мая 2006 г. он был одобрен Советом Федерации. Ввиду явных расхождений во мнениях одновременно с одобрением закона было принято Постановление Совета Федерации, в котором зафиксированы принципиальные поправки к Водному кодексу РФ. В нем были поставлены вопросы о запрете частной собственности на природные объекты жизнеобеспечения, которые должны были быть приняты до момента вступления в силу Водного кодекса РФ. Рабочей группе Совета Федерации было поручено продолжить работу по рассмотрению предложений комитетов и комиссий Совета Федерации по подготовке изменений в Водный кодекс РФ. Между тем, 3 июня 2006 г. Водный кодекс РФ был подписан Президентом РФ в неизменном виде.

В чем причины? Необходимость быстрого принятия нового Водного кодекса РФ была вызвана следующими соображениями. Прежде всего, тем, что в бюджете уже было предусмотрено финансирование на реализацию ВК РФ с 2007 г. и изменения в ВК РФ внесли бы задержку. Вместе с тем скорое принятие ВК РФ было направлено на разрешение недостатков Водного кодекса РФ 1995 г., а также необходимостью приведения его в соответствие с законодательством в сфере федеративных отношений и местного самоуправления и финансовым законодательством.

Например, в Водном кодексе РФ 1995 г. устанавливались полномочия государственных органов власти в области отношений, связанных с использованием, охраной и восстановлением водных объектов и водных ресурсов, которые дублировались с нормами Конституции РФ. Некоторые нормы Водного кодекса РФ 1995 г. регулировали вопросы, входившие в сферу регулирования других федеральных законов, не-

¹ СЗ РФ. 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3418.

² Колбасов О.С. Предмет и система водного законодательства // Правоведение. 1971. № 3. С. 87-95.

достаточно четко определяли полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, дублировали другие статьи Водного кодекса РФ. Эти нормы не согласовывались с законодательством в сфере общих принципов организации местного самоуправления и общими принципами организации органов государственной власти субъектов Федерации, которые существенно изменились в ходе реформ федеративных отношений и местного самоуправления. Например, согласно Федеральному закону от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (с изм. от 29 ноября, 21, 29, 30 декабря 2004 г.) ст. 37 Водного кодекса РФ, предусматривавшая собственность субъекта Федерации на водные объекты, утратила силу с 1 января 2005 г.

Важной причиной скорейшего принятия нового ВК РФ стал тот факт, что в соответствии со ст. 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации² неналоговые доходы полностью стали поступать в федеральный бюджет. Это потребовало изменения системы финансирования использования и охраны водных объектов. Кроме того, ст. 26.17 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ установлено, что в бюджет субъекта Российской Федерации зачисляются доходы от федеральных налогов и сборов по единым для субъектов Российской Федерации нормативам, установленным Бюджетным кодексом РФ, и (или) по налоговым ставкам, соответствующим

законодательству Российской Федерации о налогах и сборах. С 1 января 2005 г. вступил в силу Федеральный закон от 28 июля 2004 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в ч. 2 Налогового кодекса Российской Федерации, изменения в ст. 19 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации»⁴. В его гл. 25.2 «Водный налог» предусматривается взимание водного налога, который в 2005 г. полностью стал поступать в федеральный бюджет.

Следующей весомой причиной принятия нового ВК РФ стала неэффективность и недостаточность осуществляемых субъектами Федерации мероприятий по восстановлению и охране водных объектов. В ст. 125 Водного кодекса РФ 1995 г. было предусмотрено, что плата, направляемая на восстановление и охрану водных объектов, поступает в бюджеты субъектов Российской Федерации и используется для финансирования мероприятий по рациональному использованию, восстановлению и охране водных объектов. По сути, предусматривалось активное участие субъектов Российской Федерации в финансировании мероприятий по развитию водного хозяйства. Однако в 2002 г. из поступивших в консолидированный бюджет платежей за пользование водными объектами в размере 6,9 млрд. рублей субъектами Российской Федерации израсходовано на объекты водного хозяйства 1,32 млрд. рублей. За 2003 г. из 10,9 млрд. рублей платы за пользование водными объектами, поступивших в консолидированный бюджет, на водные объекты было израсходовано только около 1,42 млрд. рублей. Средства, выделенные в 2003 г. из федерального бюджета по разделу 09 «Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия» подразделу 01 «Водные ресурсы» на финансирование водохозяйственных и водоохраных мероприятий, составили 1,488 млрд. рублей.

Вместе с тем для обеспечения функционирования и развития объектов водного хозяйства, включая работы по поддержанию технического состояния, реконструкции и строи-

¹ СЗ РФ, 2004, № 35, Ст. 3607.

² СЗ РФ, 1998, № 31, Ст. 3823.

³ СЗ РФ, 1999, № 42, Ст. 5005.

⁴ СЗ РФ, 2004, № 31, Ст. 3219.

тельству гидротехнических сооружений (ГТС), необходимо ежегодное финансирование в объеме до 10 млрд. рублей (в ценах 2004 г.). В результате возникла потребность расширить объем финансовых средств, поступающих Российской Федерации, для более эффективного осуществления мероприятий по восстановлению и охране водных объектов.

Еще одной причиной принятия нового ВК РФ стало изменение системы управления водными ресурсами, введение принятого во многих странах мира бассейнового принципа управления водными объектами, позволяющего обеспечить комплексность управления. Назрела необходимость приведения российского водного законодательства в соответствие с международными стандартами и общепринятым мировым опытом. В частности, разработчики нового Водного кодекса исходили из основных принципов «Рамочной Директивы по Воде» ЕС (2000), применимых с учетом российской специфики:

- управление водными ресурсами в границах водного бассейна с созданием специального государственного органа управления;
- вовлечение в процесс разработки, корректировки и реализации бассейновых программ всех заинтересованных сторон, включая водопользователей, органы местного самоуправления и общественность;
- применение на практике принципа полного покрытия расходов по изучению, охране и воспроизводству водных ресурсов, восстановлению водных объектов за счет средств от платежей за водопользование и за загрязнение водных объектов (так называемые принципы «вода платит за воду» и «загрязнитель платит»);
- мониторинг состояния водных объектов и особо охраняемых территорий.

Таким образом, основными целями создания нового Водного кодекса РФ стали:

- 1) совершенствование механизма реализации бассейновых принципов управления водными объектами, включая создание бассейновых советов;
- 2) установление государственной (федеральной) собственности на водные объекты за исключением прудов и обводненных карьеров, которые могут находиться как в государст-

венной собственности, так и в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, а также в собственности граждан и юридических лиц;

3) формирование механизма платности водопользования в соответствии с требованиями Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации;

4) совершенствование механизма реализации гражданско-правовых отношений при использовании водного объекта.

Именно эти факторы подчеркивали либеральный характер нового ВК РФ, дающий широкую перспективу развития частных водных отношений. При этом, критиками нового ВК РФ подчеркивалось, что вода является источником жизнеобеспечения человека, продуктом первой необходимости и что на такие объекты нельзя распространять товарно-денежные отношения. Водный кодекс РФ определил, что водное законодательство регулирует отношения по использованию и охране водных объектов (водные отношения). Имущественные отношения, связанные с оборотом водных объектов, определяются гражданским законодательством в той мере, в какой они не урегулированы настоящим Кодексом РФ.

Однако при такой формулировке определения водных отношений, уже существует опасность коммерциализации отношений, связанных с использованием водных ресурсов, в части не только доставки водных ресурсов, но и водозабора. Возникает возможность продажи водных ресурсов из водного объекта, о чем в законе нет запрещения. Поэтому основные замечания по проекту нового Водного кодекса РФ вызвали разделы закона, устанавливающие механизмы реализации права частной собственности на водные объекты и гражданско-правовые отношения на забор воды для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.¹

Либерализация в природопользовании, прежде всего, выражается в отмене лицензирования, изменении условий возникновения права водопользования, изменении управления использованием и охраной водных объектов, ведении договорных отношений. При всей прогрес-

¹ Совет Федерации одобрил Водный кодекс РФ 26 мая 2006 г.

сивности указанных выше целей нового ВК РФ в самом его содержании остается множество вопросов, вызванных неясностью и нечеткостью правовых механизмов его реализации. В результате, на наш взгляд, частным водным отношениям открывается перспектива за счет нечеткости в определении публичных водных отношений. Между тем, мировая тенденция в развитии права и состоит в гармонизации публичных и частных интересов в водных отношениях. Анализ содержания нового ВК РФ требует усиления публично-правовых аспектов, которые в ВК РФ значительно снижены. Первое - это переход на гражданско-правовые отношения при заключении договоров водопользования. Второе - планирование водохозяйственной и водоохранной деятельности на основе целевых показателей. Третье - повышение роли субъектов Российской Федерации в управлении водными ресурсами.

Остановимся на наиболее важных изменениях в связи с принятием ВК РФ. В новом Водном кодексе РФ установлено, что все водные объекты находятся в собственности Российской Федерации, за исключением части прудов и обводненных карьеров, которые могут находиться в собственности субъектов, в собственности муниципальных образований, а также в собственности юридических лиц и граждан.

Переход от лицензирования права пользования водными объектами к методам гражданско-правового регулирования предусматривает предоставление водных объектов в пользование на основании договоров для реализации следующих задач:

- при изъятии водных ресурсов из поверхностных водных объектов;
- при использовании акватории водных объектов, в том числе для рекреационных целей;
- для использования водных объектов без изъятия водных ресурсов для производства электрической энергии.

В ряде случаев предоставление водных объектов в пользование будет по-прежнему осуществляться административными, а не гражданско-правовыми методами. Разрешения будут выдаваться для обеспечения обороны страны и безопасности государства, сброса

сточных вод, размещения причалов, судоподъемных, судоремонтных и других сооружений, забора водных ресурсов для орошения земель сельскохозяйственного назначения и ряда других целей.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации передаются федеральные полномочия по предоставлению в пользование подавляющей части федеральных водных объектов, осуществлению мер по охране таких объектов и реализации мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий. Средства на осуществление передаваемых субъектам полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета.

Планируется принять в развитие ВК РФ нормативные акты, которые необходимы для полноценной реализации положений Водного кодекса РФ. В целом, для реализации положений Водного кодекса РФ необходимо разработать и принять 24 нормативных правовых акта Правительства РФ. К разработке этих документов министерство природных ресурсов приступило на следующий день после подписания Президентом России Водного кодекса РФ. Правильно ли это? Полномочия Правительства РФ носят исполнительский и организационный характер, направленный на обеспечение воплощения и реализации норм, закрепленных в федеральном законодательстве.

Правительство Российской Федерации:

- обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, т.е. выполняет организационную функцию по реализации установленных законодательством требований;

- принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия, также как мы видим, осуществляет обеспечение соблюдения конституционных норм;

- организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации и координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, ава-

рий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

Как видно регулирование водных отношений относится и к актам Правительства РФ, указывается на то, что только в пределах полномочий, определенных ВК РФ, другими федеральными законами, а также указами Президента РФ. Водный кодекс РФ четко не разделяет регулирование водных отношений федеральным законодательством и актами, относящимися к компетенции Правительства РФ. Поэтому в период с июня по октябрь 2008 г. были разработаны, согласованы с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и внесены в Правительство РФ проекты 24 актов. Все 24 акта были сгруппированы в зависимости от вопросов, на решение которых они были направлены. В актах Правительства регламентируются вопросы, недостаточно полно урегулированные в ВК РФ.

Первое - это разграничение полномочий в области управления и охраны водного фонда. Здесь разработано девять постановлений, таких, как перечень водных объектов, которыми распоряжается исключительно федеральный центр; критерии, согласно которым разделяются государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов между федеральным центром и субъектами; постановление, определяющее объем субвенций федерального бюджета для осуществления субъектами своих обязательств. На федеральном уровне контроль и надзор будут осуществляться только в отношении межрегиональных водных объектов, расположенных на территории нескольких субъектов Федерации, и только тех источников загрязнения, которые оказывают существенное воздействие на водные ресурсы (сброс свыше 15 млн. куб. м в год). В остальных случаях контроль и надзор будет передаваться субъектам Российской Федерации. Что касается субвенций, то передаваемые полномочия должны обеспечиваться финансовыми ресурсами. Всего в соответствии с проектом бюджета 2007 г. на субвенции для реализации регионами передаваемых полномочий будет выделено около 1,5 млрд. рублей.

В рамках Федеральной адресной инвестиционной программы на водохозяйственные

и водоохранные мероприятия планируется направить более 6 млрд. рублей.

Вторая часть нормативных актов связана с регулированием вопросов предоставления водных объектов в пользование и платностью пользования. Были разработаны постановления Правительства Российской Федерации о порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование и подготовки и заключения договора водопользования, если его право приобретается на аукционе, о ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, порядке ее расчета и взимания. Ставки платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, устанавливаются, исходя из необходимости планомерного и дифференцированного повышения стоимости воды.

Министерством природных ресурсов увеличены ставки платы за пользование водными объектами в среднем на 15-20%. Установлены следующие ставки платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности: за забор пресной воды - от 400 до 700 рублей за тысячу куб. м; за забор морской воды - от 10 до 20 рублей за тысячу куб. м; за вырабатываемую электроэнергию - от 10 до 16 рублей за тысячу кВт. ч. За забор воды для водоснабжения населения предусмотрена ставка платы в размере до 90 рублей за тысячу куб. м. Предыдущая ставка была 70 рублей, повышение на 20 рублей повышает оплату жилищно-коммунальных услуг населения на 0,5%. Право на установление ставок в отношении водных объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, закреплено, естественно, за ними.

Третью группу правовых актов составляли акты, регулирующие бассейновый подход. Разработано семь нормативных актов Правительства. Это разработка, утверждение и реализация схем комплексного использования и охраны водных объектов; создание и деятельность бассейновых советов; установление границ бассейновых советов, а также количества и границ гидрографических единиц и водохозяйственных участков; введение государственного

водного реестра и государственного мониторинга водных объектов. Главным инструментом управления водными объектами определены схемы комплексного использования и охраны водных объектов.

В четвертую группу нормативных актов включаются нормативные акты об утверждении целевых показателей качества воды. Целевые показатели качества воды водных объектов позволяют увязать планируемые водохозяйственные и водоохранные мероприятия с эффективностью их реализации. Вместе с нормативами допустимых воздействий на водные объекты они позволят сформировать условия для снижения антропогенной нагрузки на водные объекты и восстановления качества водных объектов и экосистем.

Наконец, завершающая, пятая группа нормативных актов должна обеспечить совершенствование контрольно-надзорной деятельности. Разработаны следующие постановления: о порядке осуществления государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов; о перечне должностных лиц федеральных органов власти, осуществляющих государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов; об исчислении размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства.

Было намечено решение ряда организационных задач. Например, помимо уже существующих бассейновых округов и территориальных органов предусмотрено создание в каждом бассейновом округе бассейновых советов. Важная задача - формирование государственного водного реестра с сохранением в нем всех имеющихся данных государственного водного кадастра, данных выданных лицензий и заключенных договоров водопользования, обеспечение сопряжения реестра с Российским регистром гидротехнических сооружений, реестром прав на недвижимость и государственным земельным кадастром.

Важным направлением развития водного законодательства является нормативное правовое и методическое обеспечение деятельности субъектов Российской Федерации по реализации передаваемых им полномочий. Ми-

нистерство природных ресурсов уже приступило к разработке объективных критериев оценки эффективности реализации передаваемых субъектам полномочий.

Совет Федерации Федерального Собрания внес в Государственную Думу проект Федерального закона «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации». В нем предусмотрено внесение поправок в Водный кодекс РФ, касающихся предоставления субъектам Российской Федерации полномочий по установлению предельных размеров прудов и обводненных карьеров, находящихся в собственности физических и юридических лиц, по наложению запрета на отчуждение в собственность физических лиц прудов, используемых для питьевого водоснабжения, а также по исключению переуступки прав по договору водопользования в отношении объектов, используемых для питьевого водоснабжения.

Установление на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов, в том числе посредством специальных информационных знаков, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. До принятия вышеуказанного закона закрепление на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос специальными информационными знаками осуществлялось в соответствии с земельным законодательством.

Говоря о границах водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос, предполагается закрепить их на местности специальными информационными знаками. Длина береговой линии водных объектов Российской Федерации составляет свыше 20 млн. км. В первую очередь, работа по установке знаков, вообще по определению границ защитных зон будет вестись на водных объектах рядом с населенными пунктами, крупными поселками, на водоемах питьевого назначения.

Кроме того, большой объем работы предстоит выполнить землеустроителям, местным органам власти, природоохранным структурам для определения границ водоохранных зон как на планах, так и на местности.

До принятия указанного закона Правила использования водных ресурсов, водохранилищ

и правила технической эксплуатации и благоустройства водохранилища разрабатывались в соответствии со ст. 45 Водного кодекса РФ для каждого водохранилища отдельно и утверждались федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ. Водным кодексом РФ предусматривался порядок разработки Правил, основные характеристики, которые должны содержаться в них, и иные обязательные условия использования водохранилищ.

В настоящее время разработка, согласование и утверждение правил использования водохранилищ, в том числе типовых правил использования водохранилищ, осуществляются в порядке, установленном Правительством РФ. Также в соответствии с вышеуказанным законом принят еще ряд постановлений Правительства РФ, регулирующий водные отношения.

В действующем законодательстве продолжают оставаться коллизии между водным законодательством и законодательством о недрах, поскольку вопросы использования подземных вод отнесены исключительно к предмету регулирования законодательства о недрах. В соответствии с Водным кодексом РФ водопользователю необходимо будет в одном субъекте заключить договор водопользования, а в другом - получить решение о предоставлении вод-

ного объекта в пользование для сброса сточных вод. Для таких водопользователей федерального уровня ведение общего баланса изъятия воды и ее сброса будут вести бассейновые советы. Если предприятие небольшое, местного значения, то работы будут вести органы контроля субъектов Российской Федерации. Безусловно, должна быть налажена работа между субъектами по таким случаям в рамках деятельности бассейновых советов.

Планируется также внесение изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях¹ и Уголовный кодекс РФ² с целью повышения ответственности за нарушение водного законодательства. Необходимо усиливать и меры экономической ответственности, увеличивая не только штрафы за сверхнормативные и аварийные сбросы, но и текущие платежи за сброс загрязняющих веществ в водоемы.

Как видим, основные животрепещущие вопросы использования и охраны вод оставлены на откуп чиновникам, которые в Постановлениях и иных подзаконных актах будут конкретизировать уже принятое законодательство. В связи с этим, можно с уверенностью сделать вывод, что поспешное принятие нового Водного кодекса РФ нанесет существенный вред развитию водных отношений в части, касающейся развития их публично-правового регулирования.

¹ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.