

# ГОСУДАРСТВО И ПРАВО

---

## STATE AND LAW

DOI: 10.12731/2070-7568-2017-1-7-25

УДК 349.6

### ВОДНОЕ ПРАВО И МОДЕЛЬ ОТВЕТСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

*Сиваков Д.О.*

*Как известно, водное право регулирует динамичные общественные отношения по изучению, использованию и охране водных объектов, а также их преобразованию. Водное право однозначно регулирует водохозяйственную деятельность. Метод регулирования водного права носит смешанный характер и в силу этого не является отличительным. Он предопределяет, в одних случаях, равноправие и самостоятельность субъектов отношений (договор водопользования), а в других, – власть и подчинение (разрешительный характер водопользования).*

**Цель публикации** настоящей статьи заключается в выдвижении научных идей о судьбах водного права для дальнейшей всесторонней и плодотворной дискуссии, в которой автор приглашает принять участие читателя.

**Научная новизна.** В 2016 г. в свет вышла монография Д.О. Сивакова «Водное право: динамика, проблемы, перспективы: монография» (2-е изд., перераб. и доп. Москва: Столица, 2016. 540 с.). В текущем 2017 г. автор переосмыслил ряд выводов своей монографии, применяя научные достижения теории государства и права в водной сфере. В связи с этим следует назвать исследование Петрова Д.Е. по проблематике дифференциации и интеграции структурных образований системы российского права. Научная

новизна статьи заключается в синтезе идей монографии и некоторых достижений теории государства и права.

**Методы исследования.** Автором применяются методы сравнительного правоведения и моделирования. В область водного права России удачно переносятся (экстраполируются) достижения теории государства и права. Автор статьи опирается на ряд коллективных и индивидуальных монографических исследований в области теории государства и права, природоресурсного права, финансового права.

**Основные результаты исследования.** Автором выдвигается модель ответственного водопользования. Данная модель должна быть построена не на неустойчивом балансе экономических и экологических интересов (при котором на практике будут превалировать экономические), а на обязательном сочетании хозяйственной деятельности с технологиями, обеспечивающими наибольшее сбережение водных ресурсов. Под ответственным водопользованием следует именовать систему общественных отношений, урегулированных международным и национальным правом, по научно обоснованному неистощительному использованию разнообразных водных объектов, нацеленную на достижение и поддержание максимального уровня перевооружения экономики ресурсосберегающими технологиями.

Для утверждения в России данной модели автор видит целый ряд препятствий и подробно их излагает. В частности объективной трудностью для утверждения этой модели является невысокая степень дифференциации как структурных образований (объединений правовых норм, разных по объему), так и в бедности способов, средств, приемов регулирования водного права.

В завершении статьи автор делает заключительный вывод – прогноз о том, каким должно быть водное право России:

- сочетать продуманную дифференциацию его структурных образований (правовой статус субъектов управления водохранилищами и их каскадами, правовой механизм бассейновых соглашений) и, в то же время, одновременную интеграцию этих элементов;
- иметь гармоничное сочетание различных подходов, способов, средств, приемов регулирования, направленное на обе-

*спечение ресурсосберегающего, а именно водосберегающего характера отечественной экономики;*

- *создавать конкурентную среду между водопользователями (в том числе, обеспечивать состязательность хозяйствующих субъектов при получении права водопользования) и по возможности снижать монополизм и коррупционные риски в области водного хозяйства.*

*Кроме того, в России необходимо внедрить передовой принцип «Вода платит за воду»: средства от водопользования следует перераспределять на задачи изучения, охраны и восстановления водного фонда России.*

*В конечном итоге, водное право должно поощрять не расточительное, а неистощимое водопользование.*

***Область применения результатов:*** *теория и практика природоресурсного и природоохранного права, правовое просвещение.*

*Выводы, идеи, представления, изложенные в статье, могут способствовать переходу отечественного водного хозяйства на начала интенсивного развития в противовес бытующему в настоящее время экстенсивному развитию.*

***Ключевые слова:*** *водное право России; структурные образования (элементы) водного права; нормы-дефиниции; экономико-правовые институты; водные объекты; водохозяйственная деятельность; гидротехническое строительство; бассейновые советы; бассейновые соглашения; вариативность правового регулирования; договор водопользования; плата за присоединение.*

## **WATER LAW AND MODEL OF RESPONSIBLE WATER USAGE**

***Sivakov D.O.***

*As it is known, the water law regulates dynamic social relationships concerning study, usage and protection of water objects, as well as their transformation. The water law explicitly regulates water econom-*

ic activities. The regulatory method of the water law has a mixed nature and thus is not distinctive. It predetermines in some cases equality and independence of subjects of relationships (water usage agreement) and in other – power and submission (permissive nature of water usage).

**The aim of the publication** is to promote scientific ideas about the fate of the water law in order to make a further polygonal and productive discussion in which the reader is invited to participate.

**Scientific novelty.** In 2016 the monograph of D.O. Sivakov “Water law: dynamics, problems, perspectives: monograph” (second edition, reviewed and updated. Moscow: Stolitsa, 2016. 540 p.) was published. In 2017 the author reconsidered some conclusions of his monograph and applied scientific achievements of theory of state and law in water sphere. In accordance with this, it is important to mention research of Petrov D.E. related to issues of differentiation and integration of structural formations of Russian legal system. The scientific novelty of the article includes the synthesis of ideas of the monograph and some achievements of theory of state and law.

**Methods of research.** The author of the article relies on some collective and individual monographic studies in the sphere of theory of state and law, natural resource law, arctic law, financial law.

**Basic results of research.** The author promotes the model of responsible water usage. This model shall be based not on the unstable balance of economic and environmental interests (which shall practically lead to the domination of economic interests), but on the obligatory combination of economic activities with technologies, ensuring maximal preservation of water resources. Responsible water usage shall mean a system of social relationships, regulated by the international and national law, on scientifically based exhaustless usage of various water objects aimed at achievement and support of maximal level of economic re-equipment with resource-saving technologies.

In the process of application of this model in the Russian Federation the author inspects some obstacles and outlines them in detail. In particular, an objective issue of application of this model is a low degree of structural formations (combinations of legal norms that have different

value) as well as the lack of measures, methods and processes of water law regulation.

In the end of the article the author makes a final conclusion – a forecast of how the Russian water law should exist, it should:

- combine sophisticated differentiation of its structural formations (legal status of subjects of reservoir management and their cascades, legal mechanism of basin agreements) and integration of these elements at the same time;
- have a harmonized combination of various approaches, methods, means and processes of regulation, aimed at ensuring resource saving, i.e. water saving nature of Russian economy;
- create a competitive environment between water users (including ensuring competition of economic subjects, gaining water usage rights) and lower monopoly and corruption risks in the sphere of water economy as far as possible.

Moreover, it is necessary to introduce the principle “Water pays for water” in Russia: funds from the water usage shall be distributed on the study, protection and recovery of the Russian water fund.

Finally, the water law shall encourage not a wasteful, but an inexhaustible water usage.

**Scope of application of the results:** theory and practice of natural resource and nature protection law, legal education.

Conclusions, ideas, conceptualizations, outlined in the article, can assist transition of Russian water economy on grounds of intensive development versus extensive development, which prevails nowadays.

**Keywords:** Russian water law; structural formations (elements) of water law; economic legal institutes; water; watersectoral activities; hydrotechnical construction; basin councils; basin agreements; variability of legal regulation; water usage agreement; payment for connection.

Водное право является плохо изученной частью правовой системы России. Главный вопрос, который может задать читатель, таков: находится ли водное право России на высоте задач преодоления водного кризиса? Феномен водного права требует всестороннего

раскрытия с применением методов сравнительного анализа и моделирования, с экстраполяцией «последнего слова» теории государства и права.

Цель публикации настоящей статьи заключается в выдвижении научных идей о судьбах водного права для дальнейшей всесторонней и плодотворной дискуссии, в которой автор приглашает принять участие читателя. В 2016 г. в свет вышла монография Д.О. Сивакова «Водное право: динамика, проблемы, перспективы: монография» (2-е изд., перераб. и доп. Москва: Столица, 2016. 540 с.). В текущем 2017 г. автор переосмыслил ряд выводов своей монографии, применяя научные достижения теории государства и права в водной сфере. В связи с этим следует назвать исследование Петрова Д.Е. по проблематике дифференциации и интеграции структурных образований системы российского права [2]. Научная новизна статьи заключается в синтезе идей монографии и некоторых достижений теории государства и права. В то же время, автор развивает свои воззрения о водном праве, творчески переосмысляя свою монографию на основе отзывов читателей. В результате решения названных исследовательских задач автор пришел к выводам, содержащимся в статье.

1. Водное право России есть результат закономерного развития отечественной правовой системы, удовлетворяющий первостепенные экономические потребности и отвечающий на экологические вызовы современности. Сложившееся водное право охватывает динамичные общественные отношения по изучению, использованию и охране водных объектов, а также их преобразованию. Метод регулирования водного права носит смешанный характер и не является отличительным. Он предопределяет, в одних случаях, равноправие и самостоятельность субъектов отношений (договор водопользования), а в других, – власть и подчинение (разрешительный характер водопользования). По причине отсутствия особого метода регулирования водное право России оценивается как *по-объектная отрасль права* [1], или как *подотрасль экологического права* (включающее природоресурсное и природоохранное право). В свою очередь, нормативным выражением водного права является

водное законодательство и некоторые положения законодательства о мелиорации и безопасности гидротехнических сооружений.

2. В связи с провозглашенным в действующем водном праве России *рациональным водопользованием* отметим, что законодатель не дает твердого и однозначного ответа на вопрос: главное использовать водные объекты или их охранять? Исходя из одного из принципов водного законодательства, казалось бы закрепляется приоритет охраны водных объектов перед их использованием. Однако этот прогрессивный принцип не подкрепляется небольшим количеством ограничений хозяйственной деятельности в водоохраных зонах. В то же время, принципом охраны окружающей среды является научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды. Последняя формулировка превалирует в государственных основах, стратегиях и концепциях.

Водное право и иное природоресурсное право России должны обеспечивать модель *ответственного водопользования* – твердую защиту российского общества от водного кризиса. Данная модель должна быть построена не на неустойчивом балансе экономических и экологических интересов (при котором на практике будут превалировать экономические), а на *неукоснительном сочетании* хозяйственной деятельности с технологиями, обеспечивающими *наибольшее сбережение* водных ресурсов. Под ответственным водопользованием следует именовать систему общественных отношений, урегулированных международным и национальным правом, по научно обоснованному неистощительному использованию разнообразных водных объектов, нацеленную на достижение и поддержание максимального уровня перевооружения экономики ресурсосберегающими технологиями. Важной стороной ответственного водопользования является также нейтрализация накопленного (депонированного) экологического вреда водным объектам и сопряженным с ними геоморфологическим формам. Еще одним признаком изучаемой модели должен стать прогрессивный

принцип «вода платит за воду»: средства с водопользователей публичный субъект (федерация, субъект федерации, муниципальные образования) должны тратить на мероприятия по охране, восстановлению водных объектов, техническому перевооружению.

3. Препятствие для построения в России модели ответственного водопользования заключается в невысокой степени дифференциации как структурных образований (объединений правовых норм, разных по объему), так и в бедности способов, средств, приемов регулирования водного права.

Сложившиеся структурные образования (элементы) водного права со своими нормами-дефинициями (договор водопользования, торги (аукцион) на право заключить названный договор, плата за водопользование, водоохранные зоны, частная собственность на малые водоемы) не просто являются содержимым тех или иных источников права, но и в результате многократного применения вошли в суть экономических отношений в силу их акцента на природные блага, имеющие хозяйственное значение. В этом смысле они представляют собой *структурные образования (элементы) водного права с экономической функцией* (в ряде случаев экономико-правовые институты и субинституты [3, с. 48–49]).

Однако государственно-правовое воздействие на изучаемую сферу общественных отношений происходит не без препятствий субъективного и объективного свойства. В случае же их эпизодического вхождения в экономическую жизнь, правовые нормы остаются в основном на бумаге, а экономико-правовые явления возникнуть не могут.

Между тем, только устойчивые структурные образования (элементы) водного права, обладающие реальной экономической функцией, могут привести к обеспечению ответственного водопользования.

4. Предмету регулирования водного права принципиально тождественен термин водохозяйственной деятельности. Термин «водохозяйственная деятельность» – родовое понятие, построенное на принципиальном единстве всех обобщенных им процессов (изучение, использование, охрана водных объектов, борьба с негативным воздействием вод). Методологически данное правовое поня-

тие обеспечивает целостный взгляд и «дает ключ» к определению направления эволюции водного и смежного права, моделированию развития водных и смежных с ними правоотношений.

В целях достижения качественного рывка в развитии водного хозяйства правовое регулирование в этой области должно быть более продуманным, разнообразным по набору средств и приемов воздействия, доведенным до адресата [4, с. 352]. В рамках названной тенденции может возрасти статус таких субъектов правоотношений, как бассейновые советы и самоорганизации водопользователей.

Это приведет к продуктивной дифференциации структурных образований (элементов), способов, средств и приемов воздействия водного права, что сделает его более разветвленным и всесторонним регулятором, способствующим внедрению модели ответственного водопользования.

Существенной трудностью внедрения модели ответственного водопользования является *недостаточная разработанность* отечественного водного законодательства, законодательства о безопасности гидротехнических сооружений, а также о мелиорации. При этом многие пробелы и противоречия названного законодательства приходится именно на очень значимые отношения по перераспределению гидрологического стока, преобразованию водных объектов, и созданию запасов вод путем гидротехнического строительства, мелиорации. При некоторых попытках и подвижках законодатель пока не смог окончательно выработать правовые нормы, способы, средства, приемы, процедуры, позволяющие решить «больные» вопросы размещения, реконструкции, перепрофилирования и прекращения существования ГТС, которые по гражданскому законодательству обладают признаками источников повышенной опасности.

Проекты гидротехнического строительства (включая транспортные ГТС), мелиорации должны подпадать под технические регламенты, которые следует разработать.

5. Водный фонд России представляет собой *интегрированный* объект водных правоотношений и основу любой водохозяйственной деятельности. Являясь совокупностью водных объектов в гра-

ницах России, водный фонд отнюдь не характерен равной степенью его хозяйственного освоения. В труднодоступных районах водные объекты нередко вообще не используются и составляют резерв водного хозяйства, а реки Москва и Нева, напротив, имеют большую антропогенную нагрузку от многочисленных водопользователей. В связи с этим законодателю следует *градировать водный фонд* России по степени хозяйственного освоения на несколько классов, включая резервный. Одним из подразделений этого водного фонда может и должен быть водный фонд городов и пригородных зон, антропогенная нагрузка которых особенно высока.

6. Важным условием утверждения модели ответственного водопользования является последовательное претворение в жизнь *бассейновых принципов и подходов*. Эпизодически отраженные в водном праве, эти бассейновые принципы и подходы нуждаются в дальнейшем раскрытии, что должно выражаться в превращении бассейновых советов из совещательных органов во вполне полномочные органы, принимающие ответственные решения в рамках бассейнового округа, а также в восстановлении в праве и правоприменении бассейновых соглашений.

Во-первых, увеличение роли бассейновых советов означает утверждение ими Схем комплексного использования и охраны водных объектов бассейна или подбассейна, решение ими вопросов строительства, расширения, модернизации, перепрофилирования, демонтажа ГТС (в том числе являющихся безхозными). Соответственно, должен быть квалифицированный штат экспертов бассейнового совета, обеспечивающий подготовку этих решений. В нем должны быть представлены в том числе специалисты Росводресурсов, Росприроднадзора, Ростехнадзора. На бассейновые советы следует возложить и внесудебное разбирательство возникающих споров между водопользователями.

Во-вторых, в рамках бассейновых округов необходимо законодательно закрепить обязанность всех заинтересованных сторон заключать бассейновые соглашения. В них могут и должны участвовать федеральные и региональные органы власти, органы местного

самоуправления, организации водопользователей, а также субъекты управления водохранилищами и их каскадами. Зарубежный и краткий отечественный опыт бассейновых соглашений позволяет продумано и конструктивно решать многие острые вопросы водохозяйственного комплекса, включая каскады водохранилищ, вопросы разработки схем вододеления. Возрождение бассейновых соглашений означает такую структурную дифференциацию водного права, которая обеспечит далеко идущее правовое регулирование.

В-третьих, непростые организационно-правовые решения, позволяющие по возможности комбинировать разные виды водопользования на водохранилищах и каналах, должны приниматься в бассейновых советах и закрепляться в бассейновых соглашениях. Если же от каких-то видов водопользования уже на стадии проектирования приходится отказаться (например, осуществление рекреации), то это может повлечь за собой отношения по обеспечению водопользования лиц, которые лишатся возможности использовать эти новые водные объекты. Им можно было бы на льготных условиях предоставить право аналогичного водопользования на ином, близлежащем водном объекте.

7. Создание искусственных (рукотворных) водных объектов приводит нередко к нанесению ущерба другим отраслям экономики, соответствующим хозяйствующим субъектам. Не подлежит сомнению обязанность заказчика (инициатора) водохозяйственного проекта возмещать понесенные убытки хозяйствующему субъекту, имущество которого пошло под снос и затопление. Однако наполнение водохранилища или проведение канала может давать «пострадавшему» местному населению новые, ранее отсутствующие преимущества. К их числу относится приближение судоходных путей (а значит и быстрая транспортировка грузов и пассажиров), образование рекреационных зон. В этом случае, возможен хотя бы частичный «взаимный зачет» претензий по возмещению ущерба от затопления населенной территории и встречных исков об оплате за предоставление неких преимуществ, обусловленных наличием водохранилищ и каналов. Своего рода площадкой для выявления и согласования по-

зиций всех заинтересованных сторон при спорах о компенсациях и зачетах могут быть бассейновые советы. Именно при бассейновых советах эксперты, работающие в их составе, смогли бы предложить сторонам полезные и хорошо выверенные компромиссы.

8. В целях утверждения модели ответственного водопользования платежи за использование водных объектов (в том числе, в рамках договоров водопользования) должны помогать государству-собственнику обеспечивать для своего объекта (предмета) права собственности восстановление благополучного экологического состояния. Последнее представляет собой систему мер по очистке дна, нейтрализации донных отложений и закрепления берегов различных водных объектов (особенно это актуально для водохранилищ и каналов). Особые нормы, средства, приемы (и процедуры) регулирования должны обеспечить распределение доходов от использования дефицитного ресурса пресных вод на меры сохранения, восстановления и изучения водного фонда, введения ресурсосберегающих технологий, включая рециклинг. Плата за использование водного объекта должна, по нашему представлению, осваиваться целевым образом и служить источником финансирования федеральных, территориальных и региональных программ по изучению, охране и восстановлению вод в духе программы «Возрождение Волги» [5, с. 319–330].

В русле *вариативности* правового регулирования в области использования и охраны вод предпочтительно закрепить в ВК РФ, НК РФ и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов снижение (или вообще погашение) суммы платы по договору водопользования или водного налога на основании надлежаще оформленной сметы затрат водопользователя на работы по очистке дна от донных осадков, их последующей нейтрализации.

9. Вопросы использования *избыточных мощностей* водохранилищ и их каскадов, определения и взимания платы за присоединение к использованию водоема новых водопользователей должны решаться единым субъектом управления (органом или компанией), отвечающим за гидроузел и водохранилище, по согласованию с соот-

ветствующими государственными органами. Все водохозяйственные проекты должны укладываться в Схемы комплексного использования и охраны водных объектов по бассейнам (или подбассейнам).

Модель ответственного водопользования сама по себе предполагает исключение ошибочного создания чрезмерных мощностей водохранилищ за счет обеднения естественных водоемов и водотоков данного бассейна. Однако в ряде случаев решение о гидротехническом строительстве «на вырост» (с учетом планируемых потребностей на 30–50 лет) должно приниматься уполномоченными государственными органами, исходя из перспектив развития экономики страны, федерального округа, региона, муниципального образования.

10. Ограничительный по своему назначению правовой режим водоохраных зон (включая соответствующие полосы), округов санитарной и горно-санитарной охраны принадлежит к числу весьма изменчивых и нередко труднореализуемых. Причина того кроется в уходе законодателя и правоприменителя от продуманного учета преимуществ и потерь собственников и владельцев «береговой» земли. С одной стороны, их хозяйственная деятельность скована определенными запретами и ограничениями, а с другой – связана с преимуществами инвестиционной привлекательности «береговой» земли. Предлагаемые рядом специалистов жесткие ограничения в правовых возможностях названных лиц, на первый взгляд, требуют поставить вопрос о соразмерных уступках со стороны государства (например, налоговых льготах, включая, возможно, налог на землю). При этом наличие преимуществ недвижимости «с видом на реку» (или озеро), обеспечивающих определенные экономические и эстетические выгоды, ставит под сомнение инициативу о льготах. На основе анализа баланса преимуществ и потерь прибрежных хозяйствующих субъектов следует далее совершенствовать правовой режим названных зон и округов, внося продуманные изменения в водное законодательство, а также в законодательство о санитарно-эпидемиологическом благополучии.

В целом правовой режим этих зон и полос должен быть более жестким, чем он есть сейчас, но требования должны быть реально

исполнимыми, подкреплёнными возможностями эвакуации «недо-  
зволенных» объектов.

11. Правовая модель ответственного водопользования имеет та-  
кой важный сегмент, как *подземное водопользование*.

Хотя связь поверхностных и подземных вод (через природные  
выходы подземных вод, «ныряющие» реки и болота) признана есте-  
ственной наукой, в отечественном водном законодательстве дело  
обстоит иначе. Легальное определение речных бассейнов как терри-  
тории, поверхностный сток вод с которой через связанные водоемы  
и водотоки осуществляется в море или озеро полностью игнорирует  
вовлеченность подземных водных объектов (водоносных горизонтов  
и их бассейнов) в гидрологическую систему поверхностных вод. В  
отличие от отечественного законодательства иной подход содержит-  
ся в нормах водного права ряда зарубежных государств, который  
доктринально построен на включении подземных вод (наряду с по-  
верхностными водами) в состав водных бассейнов [6, с. 276–288].

Именно посредством правовых норм-дефиниций о едином легаль-  
ном термине водной системы можно очертить более широкий круг  
полномочий бассейновых советов и расширить предмет регулирова-  
ния бассейновых соглашений. При таком концептуальном подходе  
бассейновые советы и управления могли бы устанавливать условия  
использования запасов подземных вод (по согласованию с горными  
органами), что может быть закреплено и в бассейновых соглашениях.

Полезна выработка *договорных конструкций*, обеспечивающих  
эффективное государственно-частное партнерство в области соз-  
дания и функционирования в недрах искусственных резервуаров с  
подземными водами, пригодными для употребления в различных  
отраслях экономики. С одной стороны, нужно гарантировать инте-  
ресы инвесторов, создающих дорогостоящую инфраструктуру, а с  
другой – защищать и продвигать общественные интересы по эко-  
номному водопользованию.

Сама общественно полезная деятельность по созданию и функци-  
онированию резервуаров с подземными водами, пригодными для упо-  
требления в различных отраслях экономики, на первых порах весьма  
затратна, но впоследствии с началом работы подземных резервуаров

сулит прибыли. Поэтому плата по таким договорам должна учитывать технические стадии реализации проекта и меняющееся с каждым этапом экономическое положение хозяйствующего субъекта. В связи с данными соображениями была бы полезна разработка и утверждение *Примерных форм договора* о создании и функционировании в недрах искусственных резервуаров с подземными водами, аналогичных примерным формам договоров водопользования, действующих в настоящее время в связи с поверхностными водными объектами.

В свою очередь, разрешительный (лицензионный) порядок предоставления недр для образования резервуаров подземных вод не гарантирует инвестиции от произвольных действий и, следовательно, не выгоден для инвесторов.

Задачи охраны запасов подземных вод требуют разработки строгих требований к использованию земельных участков (их именуют «потускулами»), в рамках которых происходит сквозное просачивание почвогрунта поверхностным стоком, пополняющее запасы подземных вод [4, с. 96–114]. Эти строгие требования могут быть выработаны бассейновыми советами и управлениями. Однако для этого необходимо выявить и отразить в банках данных государственного водного реестра и единого государственного реестра недвижимости земельные участки-потускулы.

12. Конкуренция между хозяйствующими субъектами на право пользования водными объектами (или их частями) в перспективе должна способствовать установлению *наиболее ресурсосберегающих условий водопользования*. Как известно, в качестве меры обеспечения состязательности в ВК РФ закрепляется аукцион на право заключать договор водопользования. Однако при сохранении общего запрета на монополистическую деятельность и недобросовестную конкуренцию в изучаемой области в ВК РФ все же возникли пробелы, создающие риски ограничения конкуренции и возникновения коррупционных проявлений.

В частности, через правовую конструкцию передачи прав и обязанностей по договору водопользования (ст. 19 ВК РФ) от одного лица к другому создаются преимущества для лиц, которым передаются названные права. Если ранее предшествующий водопользо-

ватель выигрывал аукцион и по его результатам заключал договор водопользования, то новый водопользователь получает свои права и обязанности по договору водопользования и занимает место своего предшественника в обход каких-либо торгов [8, с. 302–315].

Это неизбежно приводит к ограничению конкуренции и коррупционным проявлениям, что в свою очередь может привести к складыванию «теневых» водопользователей-монополистов, вытесняющих другие хозяйствующие субъекты, первоначально выигрывающие торги.

С учетом изложенного требуется внесение изменений и дополнений в ВК РФ и подзаконные акты, в которых нужно таким способом урегулировать отношения между старым и новым водопользователями в случае передачи прав и обязанностей по договору водопользования, что будет сохранена состоятельность доступа хозяйствующих субъектов к водным объектам и нейтрализованы коррупционные риски.

Другие аспекты и нерешенные проблемы развития водного права России рассматриваются в ряде работ российских юристов-экологов [7, с. 300–328].

В заключении отметим, что последующее развитие водного права должно:

- представлять собой продуманную дифференциацию его структурных образований и, в то же время; одновременную интеграцию этих элементов;
- иметь гармоничное сочетание различных подходов, способов, средств, приемов регулирования, направленное на обеспечение ресурсосберегающего, а именно водосберегающего характера отечественной экономики;
- обеспечивать любой водохозяйственный проект очистными сооружениями и другими ресурсосберегающими зелеными технологиями (включая рециклинг), установленными «на опережение»;
- создавать конкурентную среду между водопользователями (в том числе, обеспечивать состоятельность хозяйствующих

субъектов при получении права водопользования) и по возможности снижать монополизм и коррупционные риски в области водного хозяйства.

Став инклюзивным (то есть поощряющим экономическую деятельность) общественным институтом, водное право должно поощрять не экстенсивную, а интенсивную водохозяйственную деятельность, включая охрану разнообразных водных объектов и всего водного фонда.

В конечном итоге, водное право должно проявить себя как инклюзивный (поощряющий) общественный институт не по отношению к расточительному водопользованию, а по отношению к ответственному экономному водопользованию.

Последнее обстоятельство должно вписываться в экологическую политику России, имеющую как внутренние, так и внешние аспекты [9].

### *Список литературы*

1. Жариков Ю.Г. Земельное право: учебник для ВУЗов. М.: Кнорус, 2006. 480 с.
2. Петров Д.Е. Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве / Д.Е. Петров; науч. конс. И.Н. Сенякин. Саратов, 2015. 60 с.
3. Казанцев Н.М., Бухвальд Е.М., Бахтизин А.Р. и др. Экономико-правовые институты регулирования регионального развития Российской Федерации: монография (под ред. Н.М. Казанцева). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. 468 с.
4. Сиваков Д.О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: монография. М.: ИЗИСП; Юриспруденция, 2012. 352 с.
5. Возрождение Волги – шаг к спасению России / Под ред. И.К. Комарова. М.: Н. Новгород: Экология, 1996. 464 с.

6. Мухина Э.Н. Понятие «подземные воды» и опыт правового регулирования их охраны от негативного воздействия / Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества. Сост. Ю.С. Шемшученко, С.А. Боголюбов. М.: ИЗиСП, 2011, С. 276–288.
7. Институты экологического права / С.А. Боголюбов и др. М.: Эксмо, 2010. 480 с.
8. Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: ИЗиСП; Эксмо, 2015. 544 с.
9. Правовое обеспечение единой государственной экологической политики Российской Федерации: Материалы круглого стола (М. 11 апреля 2011г.) / Отв. ред. С.А.Боголюбов, Н.И. Хлуденева. М.: ИЗиСП; Юриспруденция, 2011. 280 с.

### *References*

1. Zharikov Ju.G. *Zemel'noe pravo: uchebnik dlja VUZov* [Land law: textbook for high schools]. Moscow: Knorus, 2006. 480 p.
2. Petrov D.E. *Differenciacija i integracija strukturnyh obrazovanij sistemy rossijskogo prava* [Differentiation and integration of structural formations of Russian legal system]. Saratov, 2015. 60 p.
3. Kazantsev N.M., Bukhval'd E.M., Bakhtizin A.R. et al. *Jekonomiko-pravovye instituty regulirovanija regional'nogo razvitija Rossijskoj Federacii* [Economic legal institutes of regulation of the regional development of the Russian Federation]. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence under the Government of the Russian Federation, 2013. 468 p.
4. Sivakov D.O. *Tendencii pravovogo regulirovanija vodohozjajstvennoj dejatel'nosti* [Tendencies of legal regulation of watersectoral activities]. Moscow: IZiSP; Jurisprudencija. 2012. 352 p.
5. *Vozrozhdenie Volgi – shag k spaseniju Rossii* [Resurrection of Volga – a step towards the salvation of Russia] / I.K. Komarov (ed.). М.: N. Novgorod: Jekologija, 1996. 464 p.
6. Muhina Je.N. Ponjatie «podzemnye vody» i opyt pravovogo regulirovanija ih ohrany ot negativnogo vozdejstvija / Mezhdunarodno-pravovoe i nacional'noe regulirovanie jekologicheskoi sfery obshhestva [The definition of “underground waters” and the experience of legal regulation of

- their protection from negative impact / International and national regulation of environmental social sphere]. Comp. Ju.S. Shemshuchenko, S.A. Bogolyubov. Moscow. IZiSP, 2011, pp. 276–288.
7. Bogoljubov S.A. et al. *Instituty jekologicheskogo prava* [Institutes of environmental law]. Moscow: Jeksmo, 2010. 480 p.
  8. *Koncepcija razvitiya rossijskogo zakonodatel'stva / Pod red. T.Ja. Habrievoj, Ju.A. Tihomirova.* – [Concept of the development of Russian legislation/ed. by T.Ya. Habrieva, Ju.A. Tikhomirov.] Moscow: IZiSP. Jeksmo, 2015. 544 p.
  9. *Pravovoe obespechenie edinoj gosudarstvennoj jekologicheskoy politiki Rossijskoj Federacii: Materialy kruglogo stola (M. 11 aprelya 2011g.)* [Legal support of unite state environmental policy of the Russian Federation: Materials of the round table (M. 11<sup>th</sup> of April 2011)] / S.A. Bogoljubov, N.I. Hludeneva (ed.). Moscow: IZiSP; Jurisprudencija, 2011. 280 p.

#### ДААННЫЕ ОБ АВТОРЕ

**Сиваков Дмитрий Олегович**, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

*Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации*

*ул. Большая Черемушкинская, 34, г. Москва, Российская Федерация*

*nat-resources@izak.ru*

#### DATA ABOUT THE AUTHOR

**Sivakov Dmitri Olegovitch**, Leading Researcher of Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Candidate of Legal Science

*The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation*

*34, Bolshaya Cheremushkinskaya Str., Moscow, Russian Federation*  
*nat-resources@izak.ru*