

## Общая характеристика земель водного фонда Российской Федерации как объекта государственного управления

© 2010 Т.Ю. Анопченко

доктор экономических наук, профессор  
Южный федеральный университет, г. Ростов-на-Дону

© 2010 Д.В. Дудник

кандидат экономических наук, доцент

Российская академия правосудия, Северо-Кавказский филиал, г. Краснодар  
E-mail: kafedra\_itemeo@mail.ru

Статья посвящена изучению специфики земель водного фонда как объекта государственного управления земельными ресурсами Российской Федерации и анализу динамики развития отношений в сфере государственного управления данной категорией земель.

*Ключевые слова:* государственное управление, земельные ресурсы, функции управления, земли водного фонда.

Российская Федерация - крупнейшее в мире государство, располагающее более 20% мировых запасов пресной поверхностной и подземной воды. Наша страна имеет свыше 2,5 млн. рек и 2 млн. озер, свыше 30 тыс. водохранилищ, что означает особую важность такой категории земель, как земли водного фонда.

В соответствии со ст. 102 Земельного кодекса Российской Федерации к землям водного фонда относятся:

- 1) земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах;
- 2) земли, занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 1 Водного кодекса Российской Федерации водный объект - это природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима.

В общей площади земель, занятых водными объектами, земли водного фонда составляют 27,2 млн. га, или 37,9%. Наиболее значимую часть земель водного фонда составляют земли водоохраных объектов, зоны и округа санитарной охраны водных объектов, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также округа санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей курортов. Также составная часть земель водного фонда представлена землями, занятыми гидротехническими и иными водохозяйственными сооружениями, их эксплуатирующими организациями.

В отличие от естественнонаучного представления о воде как о химическом соединении водорода и кислорода, существующем в жидком,

твердом и газообразном состояниях, в юридическом представлении это вся вода, находящаяся в тех или иных водных объектах, являющихся объектами водных отношений.

В зависимости от физико-географических, гидрорежимных и других признаков водные объекты подразделяются:

- на поверхностные водные объекты в виде поверхностных водотоков (водные объекты, воды которых находятся в состоянии непрерывного движения. К ним, в частности, относятся реки и водохранилища на них, ручьи, каналы межбассейнового распределения);
- поверхностные водоемы, воды которого находятся в состоянии замедленного водообмена (к ним, в частности, относятся озера, болота, пруды).

Поверхностные водные объекты включают в себя внутренние морские воды, а также ледники - движущиеся естественные скопления снега и льда, сохраняющиеся на земной поверхности в течение всего теплого времени года или его части. Поверхностные водные объекты являются водными путями общего пользования. Перечень водных объектов, используемых для судоходства, лесосплава, взлета (посадки) воздушных судов, определяется Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>.

Подземные водные объекты - это сосредоточение находящихся в гидротехнической связи вод в горных породах, имеющих границы, объем и черты водного объекта, но в то же время не сопряженные с использованием их для хозяйственно-бытовых либо лечебно-оздоровительных целей (водоносные горизонты, бассейны подземных вод), не влекущие за собой права владения, пользования и распоряжения землями.

В тех случаях когда подземные воды сопряжены с извлечением вод, особенно для хозяйственно-бытовых либо лечебно-оздоровительных целей, возникает необходимость использования земель для образования горно-санитарных округов и зон охраны, санитарных округов. Использование для этих целей земельных участков и их охрана регулируются как нормами водного, так и земельного, природоохранительного (экологического) законодательства.

Ранее в соответствии со ст. 97 Земельного кодекса Российской Федерации земли водоохраных зон рек и водоемов относились к землям природоохранного назначения. Необходимо отметить, что в пределах земель природоохранного назначения вводится особый правовой режим использования земель, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, которые несовместимы с основным назначением этих земель. Земельные участки в пределах этих земель не изымаются и не выкупаются у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

Земли природоохранного назначения относятся к землям особо охраняемых природных территорий - землям, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим (ч.1 ст. 94 Земельного кодекса РФ)<sup>3</sup>.

В соответствии со ст.14 Федерального закона № 73-ФЗ внесены изменения в Земельный кодекс РФ, согласно которым земли водного фонда исключены из перечня земель природоохранного назначения. В связи с этим ограничения, установленные для земель природоохранного назначения, на земли водного фонда не распространяются.

Водное законодательство устанавливает, что собственники, владельцы и пользователи земельных участков, примыкающих к поверхностным водным объектам, могут использовать водные объекты только для своих нужд в той мере, в какой это не нарушает права и законные интересы других лиц. Каждый может пользоваться водными объектами общего пользования и другими водными объектами, если иное не предусмотрено законодательством (публичный водный сервитут). Права лиц, которым водные объекты пре-

доставлены в долгосрочное или краткосрочное пользование, могут быть ограничены в силу договора либо на основании судебного решения в пользу иных заинтересованных лиц (частный водный сервитут). Водные сервитуты могут устанавливаться в целях забора воды, водопоя и прогона скота, использования водных путей для паромов, лодок, других маломерных плавательных средств<sup>4</sup>.

Приоритетным в использовании земель водного фонда является использование входящих в их состав водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Пригодность для него поверхностных и подземных вод определяется органами санитарно-эпидемиологического надзора.

Водопользователи, использующие водные объекты для промышленности, энергетики, сельского и лесного хозяйства, обязаны принимать меры по сокращению изъятия и потерь воды, предотвращению загрязнения земель, засорения и истощения водных объектов, обеспечивать сохранение температурного режима<sup>5</sup>.

Гидроэнергетика осуществляет водопользование с учетом интересов других земле- и водопользователей. При этом режим наполнения и сброски водохранилищ соблюдает приоритет питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, потребности рыбного хозяйства на участках рек и водохранилищ, имеющих важное значение для сохранения и воспроизводства рыбных запасов. Использование водных объектов и земель водного фонда для добычи торфа, извлечения затонувшей древесины, прокладки кабеля и трубопроводов, проведения дноуглубительных, взрывных работ, строительства и эксплуатации подводных и надводных сооружений осуществляется на основании лицензии на водопользование.

Массовый отдых, туризм, спорт, любительское рыболовство допускаются на землях и в местах, устанавливаемых органами местного самоуправления по согласованию со специально уполномоченными государственными органами. Здесь проявляется конкуренция регулирования земель водного фонда и земель рекреационного назначения.

Забор воды для обеспечения пожарной безопасности допускается из любых водных объектов, с использованием любых земельных участков и производится без особого на то разрешения, бесплатно и в количестве, необходимом для ликвидации пожара. Запрещается использовать для иных целей воду из водных объектов, специально предназначенных для обеспечения пожарной безопасности.

При отнесении земель к землям водного фонда имеет значение устойчивость покрытия земель водными объектами, т.е. земли должны быть покрыты водой вечно или большую часть времени года. Если земли заливаются водой не на длительный срок, например в период половодья, суточных колебаний речного стока, в период морских приливов, они не считаются водопокрытыми.

В Водном кодексе РФ поверхностные воды и земли, покрытые ими и сопряженные с ними (дно и берега водного объекта), рассматриваются как единый водный объект. Следовательно, берега водного объекта также должны относиться к землям водного фонда. В Земельном кодексе РФ указаны пределы берега поверхностного водного объекта, который входит в состав земель водного фонда - земли водоохраных зон водных объектов. Поэтому можно сделать вывод, что водоохраные зоны неразрывно связаны с

водным объектом и находятся в составе земель водного фонда.

Анализ динамики развития отношений в сфере управления земельными ресурсами Российской Федерации в части управления землями, относящимися к водному фонду, позволяет сделать вывод о необходимости дальнейшего их совершенствования.

<sup>1</sup> Земельный кодекс Российской Федерации: 25 окт. 2001 г. □ 136-ФЗ: изм. и доп. от 8 нояб. 2007 г. // Собр. законодательства РФ. 2001. □ 44. Ст. 4147; 2007. □ 46. Ст. 5553.

<sup>2</sup> Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. С.А. Боголюбова, С.И. Сая. СПб.; М., 2008.

<sup>3</sup> Земельный кодекс Российской Федерации.

<sup>4</sup> Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации.

<sup>5</sup> Постатейный комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. Г.Е. Быстрова, Б.Д. Клюкина. М., 2006.

*Поступила в редакцию 01.09.2010 г.*