

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ВОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ ПО ВОДНОМУ И ЗЕМЕЛЬНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

И. Калинин

Водные объекты могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной и частной (юридических и физических лиц) собственности. Водное законодательство устанавливает презумпцию государственной собственности в отношении водных объектов: все водные объекты, включая обособленные, не находящиеся в муниципальной или частной собственности, находятся в государственной собственности.

С подземными водными объектами неразрывно связаны вмещающие их горные породы, а с поверхностными – прилегающие земельные участки, поскольку, в соответствии с водным законодательством, поверхностные воды и земли, покрытые ими и сопряженные с ними (дно и берега водного объекта), рассматриваются как единый водный объект. Горные породы относятся к недрам, и право собственности на них (недра) должно определяться в соответствии с горным законодательством. Иначе обстоит дело с земельными участками, которые могут включаться (входить) в состав водного объекта. Правовой режим земельных участков, так или иначе примыкающих к водным объектам, отличается от правового режима любых иных земельных участков и должен определяться нормами водного законодательства с учетом положений земельного законодательства.

Объектом права собственности на поверхностный водный объект, по водному законодательству, является водный объект, который включает не только воды, но и покрытые ими и сопряженные с ними (дно и берега водного объекта) земельные участки. Последовательного разграничения отношений собственности на земельные участки, которые могут являться составной частью водного объекта, ни земельное, ни водное законодательство не проводит. Буквальное трактование требований водного законодательства, приводит к выводу о том, что право собственности на земельные участки, покрытые поверхностными водами и сопряженные с ними, должно следовать праву собственности на соответствующие

воды (водный объект). В известном противоречии с этим находятся нормы земельного законодательства.

В соответствии со ст.ст.3,4,5 Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю», основаниями внесения земельных участков в перечень земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований, возникает право собственности, является включение этих земельных участков в состав, соответственно, земель водного фонда, находящихся в федеральной собственности; земель водного фонда, занятых водными объектами, находящихся в собственности субъектов Федерации; земель водного фонда, занятых обособленными водными объектами, находящимися в муниципальной собственности. Перечисленные основания не влекут, автоматически, возникновения права собственности на рассматриваемые земельные участки у Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований. Это только основания (предпосылки). Для возникновения права собственности на них необходим акт Правительства Российской Федерации¹, согласованный с органами государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления.

С учетом этого необходимо обратить внимание на две проблемы, обусловленные несоответствием земельного и водного законодательства. Во-первых, в соответствии с приведенными нормативными установлениями земельного законодательства, земельные участки, относящиеся к землям водного фонда, только **могут быть** (выделено авт.) отнесены к собственности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в указанном порядке. С другой стороны, если земельные участки включаются в состав водного объекта, то право собственности на них уже определено водным законодательством и не требует утверждения Правительством РФ. Во-вторых, ни в водном, ни в земельном законодательстве не дается понятия «сопряженных с поверхностными водами» зе-

¹ В Федеральном законе «О разграничении государственной собственности на землю» не указан вид правового акта, принимаемого Правительством РФ. Отмечено лишь, что перечни земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований возникает право собственности, утверждаются Правительством Российской Федерации.

мельных участков. Это может явиться причиной достаточно произвольного определения границ объектов права собственности как правоприменителем, так и землепользователями и водопользователями. Для разрешения этого вопроса, в отсутствие нормативного регулирования, можно обратиться к одному из водных сервитутов, установленных в водном законодательстве – бечевнику. Согласно Водному кодексу, полоса суши вдоль берегов водных объектов общего пользования (бечевник) предназначается для общего пользования. Каждый вправе без использования транспорта пользоваться бечевником для передвижения и пребывания у водного объекта общего пользования, в том числе рыболовства и причаливания плавательных средств. Ширина бечевника не может превышать 20 метров. Можно допустить, что бечевник представляет собой ограниченное право пользования (сервитут) именно водным объектом, а не земельным участком. Полоса суши вдоль водного объекта рассматривается в законе как часть этого водного объекта. Об этом свидетельствует и Кодекс внутреннего водного транспорта РФ. В нем указано, что в пределах внутренних водных путей, расположенных за пределами территорий городских поселений, организации внутреннего водного транспорта вправе использовать безвозмездно для работ, связанных с судоходством, береговую полосу – полосу земли шириной 20 метров от края воды вглубь берега при среднемноголетнем уровне воды на свободных реках и нормальном уровне воды на искусственно созданных внутренних водных путях. На берегу, имеющем уклон более 45 градусов, береговая полоса определяется от края берега вглубь берега. Особые условия пользования береговой полосой устанавливаются Правительством Российской Федерации². Поэтому можно обоснованно предположить, предельная протяженность земельного участка, который может вклю-

² Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2003 г. №71 «Об утверждении «Положения об особых условиях пользования береговой полосой внутренних водных путей Российской Федерации». В нем, в частности, указано, что граница береговой полосы определяется бассейновыми органами государственного управления на внутреннем водном транспорте в порядке, установленном Министерством транспорта РФ по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Юридическим или физическим лицам участок береговой полосы может быть предоставлен во временное пользование: а) в целях проведения связанных с обеспечением транспортного процесса следующих работ: устройство временных сооружений для причаливания, швартовки и стоянки судов и иных плавучих объектов, погрузки, выгрузки и хранения грузов, посадки на суда и высадки с судов пассажиров; сооружение временных строений и проведение других необходимых работ в случае непредвиденных зимовок судов или транспортных происшествий с судами. б) в сельскохозяйственных и иных целях.

чаться в состав водного объекта, не должна превышать 20 метров от границы поверхностных вод.

Земельные участки, относящиеся к землям водного фонда, не исчерпываются только участками, покрытыми водами, и сопряженные с ними участки. По мнению С.А. Боголюбова, в Водном кодексе РФ не говорится о пределах площади земель берегов водных объектов, которые должны признаваться составной частью этих водных объектов, хотя и предусмотрено, 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. Из этого он делает вывод, что примыкающие земельные участки – значит участки, сопряженные с водными объектами и, следовательно, входящие в состав водных объектов³. С таким мнением сложно согласиться. В соответствии с Постановлением Правительства РФ «Об утверждении «Положения о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах», а также Приказом Министерства природных ресурсов РФ от 21 августа 1998 г. №198 «Об утверждении «Методических указаний по проектированию водоохранных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос», ширина водоохранной зоны может быть размером от 50 до 500 метров, а ширина прибрежных защитных полос – от 15 до 100 метров. Едва ли будет обоснованным утверждать, что примыкающие к водным объектам земельные участки включают в себя водоохранные зоны, и даже прибрежные защитные полосы. Земельные участки шириной до 500 метров по обе стороны, например, реки, не должны являться частью водного объекта, и право собственности на них следует определять в соответствии с земельным, а не водным законодательством.

Помимо земельных участков, покрытых водами, и сопряженных с ними земельных участков, к землям водного фонда относятся также земли водоохранных зон водных объектов, земли, выделяемые для установления полос отвода и зон

³ См. подробнее: Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / Под ред. С.А. Боголюбова. М.: Изд-во «Юридический дом «Юстицинформ». 1997.

охраны водозаборов, гидротехнических сооружений и иных водохозяйственных сооружений, объектов. Эти земли могут использоваться для строительства и эксплуатации сооружений, обеспечивающих потребности населения в питьевой воде, бытовых, оздоровительных и других потребностей населения, а также для водохозяйственных, сельскохозяйственных, промышленных, энергетических и иных потребностей. Отношения собственности на такие земли, а также отношения, возникающие в связи с использованием перечисленных земель, регулируются земельным законодательством. Однако ограничения на их использование установлены водным законодательством.

Сложнее решить вопрос о праве собственности на подземные водные объекты. Это связано с тем, что подземные воды и вмещающие их горные породы рассматриваются как единый водный объект. Но согласно водному законодательству, предметом права собственности на водные объекты выступает водный объект в целом. В Водном кодексе предусмотрено, что в федеральной собственности находятся подземные водные объекты, расположенные на территориях двух и более субъектов Российской Федерации. В собственности субъектов Федерации могут находиться водные объекты, акватории и бассейны которых полностью расположены в пределах территории соответствующего субъекта и не отнесенные к федеральной собственности⁴. Таким образом, буквальное толкование положений Водного кодекса приводит к выводу о том, что в собственности субъектов Федерации могут находиться не только подземные воды, но и участки недр, непосредственно сопряженные с ними. Однако такое заключение противоречит горному законодательству. Оно не предусматривает права собственности субъектов Российской Федерации на участки недр, независимо от того, расположены ли они вблизи подземных вод или нет. Провозглашение права государственной собственности на участки недр, закрепленного в горном законодательстве, обусловлено, как указывалось, жизненной важностью, прежде всего, сосредоточенных в них полезных ископаемых. Сложно ожидать размещения полезных ископаемых в

⁴ Следует иметь в виду, что водные объекты признаются собственностью субъектов Федерации органами их исполнительной власти по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

горных породах, непосредственно примыкающих к подземным водам. С этой точки зрения, в регулировании отношений собственности на подземные водные объекты, рассматриваемые как подземные воды и сопряженными с ними горные породы, приоритет следует отдать водному законодательству. Вместе с тем, для исключения коллизии рассматриваемых систем законодательства, необходимо внести изменения в горное законодательство. Целесообразно предусмотреть норму, согласно которой участки недр, непосредственно примыкающие к подземным водам, могут находиться в собственности субъектов Российской Федерации в случае, если подземный водный объект отнесен к собственности соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном водным законодательством.

Частная и муниципальная собственность на водные объекты установлена водным законодательством в отношении обособленных водных объектов, принадлежащих на праве собственности юридическим и физическим лицам, городским и сельским поселениям, другим муниципальным образованиям⁵. Обособленные водные объекты имеют специфический правовой режим. Обособленные водные объекты, согласно водному и гражданскому законодательству, относятся к недвижимому имуществу и являются составной частью земельного участка. Предельные размеры обособленных водных объектов определяются земельным законодательством России. Водное законодательство отдает приоритет правового регулирования отношений по использованию обособленных водных объектов гражданскому, поэтому их правовой режим необходимо выводить из сравнительного анализа норм обеих отраслей законодательства. Гражданский кодекс РФ относит к недвижимому имуществу земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и др. Это позволяет утверждать, что обособленный водный объект является, с точки зрения гражданского законодательства, самостоятельным объектом права собственности. В то же время, в соответствии с водным законодательством, он не может являться самостоятельным объектом гражданско-

⁵ Обособленные водные объекты (замкнутые водоемы) по водному законодательству – это небольшие по площади и непроточные искусственные водоемы, не имеющие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами.

правового оборота, поскольку является частью земельного участка⁶. Рассматриваемая коллизия обусловлена тем, что по гражданскому законодательству (ст.261 ГК РФ) право собственности на земельный участок распространяется на замкнутые водоемы, находящиеся на нем лес и растения, если иное не предусмотрено законом. Сопоставляя содержание ст.ст.130 и 261 ГК РФ и учитывая, что водное законодательство применяются к обособленным водным объектам в той мере, в какой это не противоречит гражданскому законодательству, можно прийти к выводу о том, что обособленный водный объект как недвижимое имущество является самостоятельным объектом гражданско-правового оборота и может выступать в качестве объекта купли-продажи, залога и иных сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Ни в гражданском, ни в земельном законодательстве нет никаких препятствий к тому, чтобы собственник земельного участка, на котором расположен обособленный водный объект, мог отчуждать этот объект по своему усмотрению без отчуждения самого земельного участка⁷.

Нельзя не обратить внимание на определенные пробелы гражданского и водного законодательства, регулирующего отношения права собственности на водные объекты. Гражданское и водное законодательство признают недвижимостью только обособленные водные объекты, в то время как среди всех водных объектов именно они играют наименьшую роль. Признаками недвижимого имущества является его прочная связь с землей и невозможность его перемещения без нанесения несоразмерного ущерба его назначению. Следовательно, и иные водные объекты (поверхностные, подземные, внутренние морские воды и территориальное море) должны быть признаны недвижимым имуществом.

⁶ О.С. Колбасов так же утверждал, что обособленные водные участки по существу не могут считаться водными объектами, так как представляют собой составляющую земельного участка со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями (Цит. по: Павлов П. Водное законодательство: настоящее и будущее // Российская юстиция. 1996. №6).

⁷ При этом возможно установление как водных сервитутов в пользу собственника земельного участка, так и земельного сервитута в пользу собственника обособленного водного объекта в порядке, устанавливаемом гражданским и водным законодательством.