

М. И. Васильева*

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ¹

Аннотация. Роль органов местного самоуправления в управлении водными ресурсами не столь значительна, как деятельность федеральных и региональных органов власти, что объясняется федеральной собственностью на все водные объекты, за исключением прудов и обводненных карьеров. В то же время именно на муниципальном уровне решаются важные социально значимые вопросы.

Органы местного самоуправления участвуют в водных отношениях в форме реализации полномочий собственника муниципальных прудов и обводненных карьеров, осуществляют нормотворческую деятельность в области управления использованием и охраной водных объектов, решают вопросы местного значения при организации использования и охраны водных объектов, участвуют в государственном управлении водными ресурсами.

Наиболее важным нормотворческим полномочием органов местного самоуправления муниципального района и городского округа является установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд. Проанализирован ряд муниципальных правил с точки зрения наличия в них целей общего водопользования, разрешений, запретов. Внесено предложение об изменении редакции ч. 4 ст. 6 Водного кодекса РФ. Такое социально значимое полномочие, как обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и береговой полосе, осуществляется органами местного самоуправления при предоставлении земельных участков в пределах береговой полосы в аренду, ведении муниципального земельного контроля, установлении публичных сервитутов.

Участие органов местного самоуправления в государственном управлении использованием и охраной водных объектов осуществляется посредством участия в работе бассейновых советов, в реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, в определении границ зон затопления, подтопления.

В статье затрагиваются вопросы участия органов местного самоуправления в выполнении международных обязательств, вытекающих из соглашений об охране трансграничных водных объектов, а также проблемы нарушений органами местного самоуправления водного законодательства.

Для преодоления существующей отстраненности органов местного самоуправления от участия в решении общезначимых водных проблем вносится предложение об определении конкретных форм их взаимодействия с федеральными и региональными органами власти, рассматриваются возможности наделения их отдельными государственными полномочиями.

¹ Статья написана при информационной поддержке компании «КонсультантПлюс».

© Васильева М. И., 2017

* Васильева Мария Ивановна, доктор юридических наук, профессор кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии

vasilyeva-mi@yandex.ru

105064, Россия, г. Москва, пер. Гороховский, д. 4

Ключевые слова: использование водных объектов, охрана водных объектов, водные объекты общего пользования, береговая полоса, пруды, обводненные карьеры, доступ к водным объектам, муниципальная собственность, вопросы местного значения, полномочия органов местного самоуправления

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.132.11.067-082

По мнению директора Института водных проблем РАН, в настоящее время одной из наиболее важных из числа первоочередных проблем водохозяйственного комплекса России является недостаточная эффективность государственного управления отраслью — водными ресурсами и водохозяйственными системами². На эффективность государственного управления вообще и в водной отрасли в частности существенным образом влияет разграничение полномочий органов власти трех уровней: федеральных, региональных, муниципальных. Полномочия органов местного самоуправления, безусловно, заслуживают внимания с точки зрения задач совершенствования управления водными ресурсами, поставленных в Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р), поскольку такие задачи не могут быть решены без участия органов местного самоуправления. В юридической литературе данная тема до сих пор не рассматривалась как комплексная, включающая весь спектр полномочий органов местного самоуправления, которые можно отнести к области использования и охраны вод, что, на наш взгляд, образует пробел в теории водного права.

Полномочия органов местного самоуправления в существующей системе управления использованием и охраной водных объектов, установленной водным законодательством, являются довольно ограниченными в сравнении с полномочиями федеральных и региональных органов власти. Однако эти полномочия пополняются за счет норм иных отраслей законодательства, формально не относимых к водному праву, но в действительности регулирующих осуществление органами местного самоуправления целого ряда значимых функций в сфере использования и охраны водных объектов.

Полномочия органов местного самоуправления в области использования и охраны водных объектов могут быть классифицированы следующим образом:

- 1) полномочия, осуществляемые от лица собственника применительно к водным объектам муниципальной формы собственности;
- 2) нормотворческие полномочия;
- 3) полномочия по организации использования и охраны водных объектов при решении вопросов местного значения;
- 4) участие в государственном управлении использованием и охраной водных объектов.

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ВОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ

Муниципальная собственность является одним из важнейших институтов, с помощью которого формируются властные полномочия в системе местного самоуправления, а также осуществляется управление территорией³.

Согласно ст. 8 Водного кодекса РФ (далее — ВК РФ) водные объекты находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности), за исключением прудов, обводненных карьеров, расположенных в границах земельных участков, принадлежащих на праве собственности субъектам РФ, муниципальным образованиям, физическим лицам, юридическим лицам, которые находятся, соответственно, в собственности субъектов РФ, муниципальных образований, физических лиц, юридических лиц, если иное не установлено федеральными законами.

Федеральный закон от 3 июня 2006 года № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» (ч. 3, 4 ст. 7) установил следующие критерии отнесения

² Данилов-Данильян В. И. Водные ресурсы мира и перспективы водохозяйственного комплекса России. М. : Институт устойчивого развития, Центр экологической политики России, 2009. С. 69.

³ Муниципальное право России : учебник / под ред. Н. В. Постового. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юриспруденция, 2016.

земельных участков к муниципальной собственности. Земельные участки, которые не находятся в собственности Российской Федерации, субъектов РФ, граждан, юридических лиц и в границах которых расположены пруд, обводненный карьер, являются собственностью муниципальных районов, если указанные водные объекты находятся на территориях двух и более поселений или указанные земельные участки находятся на территориях муниципальных районов вне границ поселений. Земельные участки, которые не находятся в собственности Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных районов, граждан, юридических лиц и в границах которых расположены пруд, обводненный карьер, являются собственностью поселений, городских округов. То есть в основу определения круга объектов муниципальной собственности был положен «остаточный» принцип.

Применительно к праву федеральной собственности и собственности субъектов РФ Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ содержит такой критерий отнесения водных объектов к соответствующему виду собственности, как нахождение его на земельных участках, отнесенных федеральными законами, соответственно, к федеральной собственности и собственности субъектов РФ. Такого же указания относительно нахождения водных объектов на земельных участках, отнесенных к муниципальной собственности, не сделано. Данный Федеральный закон не учитывает фактор муниципальной собственности на земельные участки как условия относимости прудов, обводненных карьеров, находящихся на таких земельных участках, к муниципальной собственности, используя в качестве критерия муниципальной собственности на водные объекты только территориальный фактор, местоположение водных объектов.

Под земельными участками, в границах которых расположены пруд, обводненный карьер, понимаются земельные участки, в состав которых входят земли, покрытые поверхностными водами, в пределах береговой линии.

Право собственности на пруды и обводненные карьеры зависит от права собственности на земельный участок, в границах которого они располагаются. Пруд, обводненный карьер могут отчуждаться в соответствии с гражданским законодательством и земельным законодательством. Право собственности муниципального образования на пруд, обводненный

карьер прекращается одновременно с прекращением права собственности на соответствующий земельный участок, в границах которого расположен такой водный объект.

В то же время нахождение на земельном участке такого водного объекта налагает определенные ограничения на его правовой режим. Так, данные земельные участки не подлежат разделу, если в результате такого раздела требуется раздел пруда, обводненного карьера.

Недостатком действующего водного законодательства является отсутствие в ВК РФ определения пруда и обводненного карьера. Требуемые нормы законодательства должны содержать признаки идентификации так называемых русловых прудов, сооружаемых на водотоках, и прудов, гидрологически изолированных. Внесение таких дополнений в законодательство имеет значение, например, для разграничения озер и прудов в зависимости от площади акватории и, соответственно, для определения объектов муниципальной собственности и надлежащей реализации распорядительных полномочий органов местного самоуправления в отношении таких водных объектов. В Водном кодексе Республики Беларусь (ст. 1) содержатся такие определения: пруд — искусственный водоем площадью водного зеркала до одного квадратного километра (за исключением технологических прудов рыбноводных хозяйств), созданный путем перегораживания плотиной малых рек, ручьев, временных водотоков или обвалования территории вне русла (в понижениях рельефа, на равнинных участках местности, в искусственных выемках); пруд-копань — небольшой искусственный водоем в специально выкопанном углублении на поверхности земли, предназначенный для накопления и хранения воды для различных хозяйственных целей.

Согласно ч. 1 ст. 27 ВК РФ к полномочиям органов местного самоуправления в отношении водных объектов, находящихся в собственности муниципальных образований, относятся:

- 1) владение, пользование, распоряжение такими водными объектами;
- 2) осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий;
- 3) осуществление мер по охране таких водных объектов;
- 4) установление ставок платы за пользование такими водными объектами, порядка расчета и взимания этой платы.

Органами местного самоуправления осуществляется предоставление водных объектов, находящихся в собственности муниципальных образований, или частей таких водных объектов в пользование на основании договоров водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование (ч. 4 ст. 11 ВК РФ)⁴. Как показывает анализ муниципальных нормативных актов, в некоторых из них встречается регулирование в разрешительно-договорном порядке и того водопользования, которое осуществляется для личных и бытовых нужд. Например, Правила использования водных объектов общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований Орехово-Зуевского муниципального района, для личных и бытовых нужд (утверждены решением Совета депутатов Орехово-Зуевского муниципального района Московской области 23 апреля 2008 г. № 44/3) регулируют изъятие водных ресурсов из прудов и обводненных карьеров с использованием технических средств. Использование воды при централизованном изъятии водных ресурсов из прудов и обводненных карьеров на полив огородов, водоснабжение индивидуальных жилых, дачных домов и бань с использованием технических средств происходит на договорной основе за плату. Договор водопользования с потребителем заключает администрация городского, сельского поселения, где расположены пруд или обводненный карьер. На наш взгляд, правомерно различать бытовые нужды, осуществляемые гражданами непосредственно на водоеме в порядке бесплатного свободного доступа к водным объектам (ч. 2 ст. 6 ВК РФ), и бытовые нужды, осуществляемые посредством объемного изъятия воды из водоемов. В приведенном примере орган местного самоуправления принял меры к регулированию массового забора воды в целях предотвращения истощения водных объектов.

По общему правилу (ч. 1 ст. 55 ВК РФ) собственники водных объектов осуществляют мероприятия по охране водных объектов, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, а также меры по ликвидации последствий указанных явлений.

В соответствии с ч. 5 ст. 67.1 ВК РФ собственник водного объекта обязан осуществлять меры по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий. Меры по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в собственности муниципальных образований, осуществляются органами местного самоуправления.

Право муниципальной собственности на водные объекты в границах территорий общего пользования ограничено в публичных интересах наложением запрета на их приватизацию. Земельный кодекс РФ (далее — ЗК РФ) в п. 8 ст. 27 содержит запрет на приватизацию земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с ВК РФ, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования. Земельные участки общего пользования в населенных пунктах, занятые водными объектами, не подлежат приватизации (п. 12 ст. 85 ЗК РФ).

НОРМОТВОРЧЕСКИЕ ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

На основании и во исполнение ВК РФ, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципального района и городского округа относится установление правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территории муниципального района, городского округа, для личных и бытовых нужд (ч. 4, 5 ст. 27 ВК РФ). Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ) это является вопросом местного значения.

⁴ См., например, постановление администрации города Костромы от 1 июля 2011 г. № 1570 «Об утверждении Административного регламента предоставления администрацией города Костромы муниципальной услуги по заключению договоров водопользования в отношении муниципальных водных объектов».

Полагаем, что по сфере регулирования такие правила могут быть установлены в отношении любых водных объектов общего пользования, не только находящихся в муниципальной собственности. Понятие водного объекта общего пользования связывается с публичной формой собственности на него: поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, т.е. общедоступными водными объектами, если иное не предусмотрено Водным кодексом (ч. 1 ст. 6 ВК РФ). Таким образом, муниципальные правила, принимаемые органами местного самоуправления городов, обладающих согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ статусом городских округов, и муниципальных районов (это не распространяется на районы внутри городов), могут регулировать использование водных объектов общего пользования, находящихся в федеральной, региональной и муниципальной собственности, но не распространяются на водные объекты, находящиеся в частной собственности.

Муниципальные правила, регулирующие использование водных объектов общего пользования, принимаются в комплексной сфере водных отношений, в которой часть нормотворческой компетенции закреплена за субъектами РФ, часть — за муниципальными образованиями, и поэтому они должны быть согласованы с нормативными актами соответствующего субъекта РФ — правилами охраны жизни людей на водных объектах, правилами пользования водными объектами для плавания на маломерных судах, а также с муниципальными правилами благоустройства территорий.

Как показывает анализ муниципальных правил, в них содержатся цели общего водопользования, разрешения, запреты.

Цели использования водных объектов общего пользования: купание, отдых, туризм, занятия спортом, плавание на маломерных судах, водных мотоциклах и их причаливание, любительское и спортивное рыболовство, забор воды для полива садовых, огородных, дачных земельных участков, земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства, водопой и проведение работ по уходу за сельскохозяйственными и домашними животными. Цели часто формулируются как разрешенные виды использования водных объектов общего пользования.

При установлении *запретов* органы местного самоуправления часто включают в правила требования к охране водных объектов, установленные федеральным водным и экологическим законодательством — перечисляются запреты загрязнения и засорения водных объектов, сброса сточных вод и (или) дренажных вод в водные объекты, содержащие природные лечебные ресурсы, отнесенные к особо охраняемым водным объектам, в водные объекты, расположенные в границах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, первой, второй зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов, рыбоохранных зон, рыбохозяйственных заповедных зон, сброса в водные объекты и захоронения в них отходов потребления, в том числе выведенных из эксплуатации судов и иных плавучих средств, их частей и механизмов. Тем самым муниципальные нормы входят в сферу компетенции органов государственной власти Российской Федерации, что в случае формулирования экологических требований иначе означало бы противоречие федеральному законодательству.

Иногда правила выходят за пределы предмета правового регулирования, например, запрещают: захоронение и складирование на территории водоохраных зон отходов производства и потребления, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ, размещение кладбищ, скотомогильников и пунктов захоронения радиоактивных отходов; использование сточных вод для удобрения почв в водоохраных зонах; применение запрещенных орудий и способов добычи (вылова) объектов животного мира и водных биологических ресурсов; повреждение или уничтожение деревьев, кустарников и иных зеленых насаждений, за исключением рубок, производимых на основании специального разрешения. Подобные положения не относятся к использованию водных объектов. Кроме того, они повторяют нормы федерального законодательства.

Повторение федеральных норм в муниципальных актах является нарушением правил юридической техники, самостоятельного регулятивного значения такие нормы не имеют, однако могут иметь информационное значение для населения.

Запреты при осуществлении пользования водными объектами общего пользования включают следующие действия: мойку, за-

правку топливом и ремонт автотранспортных средств и механизмов в пределах береговой полосы; занятие береговой полосы, а также размещение в ее пределах устройств и сооружений, ограничивающих свободный доступ к водному объекту; выпас и купание сельскохозяйственных животных и организацию для них летних лагерей; размещение на водных объектах и в их водоохраных зонах, береговых полосах средств и оборудования, влекущих за собой загрязнение водных объектов, а также чрезвычайные ситуации; создание препятствий водопользователям, помех и опасностей для людей; размещение на береговой полосе свалок, отвалов размывных грунтов; организацию объектов размещения отходов; купание у пристаней, в пределах запретных и охраняемых зон водопроводных и иных сооружений, а также в других запрещенных местах, где выставлены информационные ограничительные знаки или предупредительные щиты; купание в необорудованных местах и местах, где качество воды не соответствует установленным нормативам; купание в местах, где выставлены щиты (аншлаги) с предупреждающими и запрещающими знаками и надписями; стирку белья и купание животных в местах, отведенных для купания людей (вариант — и выше их по течению до 500 м); движение и стоянку автотранспортных средств (кроме автомобилей специального назначения) в пределах береговой полосы водного объекта общего пользования, за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально отведенных местах, имеющих твердое покрытие; забор водных ресурсов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения в случаях установления ограничения пользова-

ния водным объектом; использование водных объектов, на которых водопользование ограничено, приостановлено или запрещено, для целей, на которые введены запреты, и др.⁵

Указание на места, где пользование возможно и где запрещено, не всегда есть в правилах, что можно объяснить общеустановленностью свободы пользования водными объектами общего пользования для личных и бытовых нужд (ч. 2 ст. 6 ВК РФ). Это может быть закреплено, например, таким образом: места для массового отдыха, а также купания, туризма и спорта на водных объектах общего пользования, расположенных на территории городского округа город Воронеж, определяются администрацией городского округа город Воронеж по согласованию с Государственной инспекцией по маломерным судам в составе Главного управления МЧС России по Воронежской области и Управлением Федеральной службы по надзору в сфере прав потребителей и благополучия человека по Воронежской области с соблюдением Правил охраны жизни людей на водных объектах в Воронежской области⁶. Места купания могут определяться не только в общих правилах пользования водными объектами, но также специальными правовыми актами⁷.

В правилах часто приводятся определения понятий, которые даны в ВК РФ (водный объект, водный ресурс, водопользование, водный объект общего пользования, водоохранная зона и др.), воспроизводятся нормы ст. 6 ВК РФ (о доступе к водным объектам общего пользования и бесплатном их использовании для личных и бытовых нужд; о возможности пользования береговой полосой без использования механических транспортных средств для передвижения и пребывания около водоема).

⁵ См.: Правила использования водных объектов общего пользования, расположенных на территории Одинцовского муниципального района Московской области, для личных и бытовых нужд» (утв. постановлением главы Одинцовского муниципального района Московской области от 6 ноября 2012 г. № 169-ПГл) ; Правила использования водных объектов общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований Орехово-Зуевского муниципального района, для личных и бытовых нужд (утв. решением Совета депутатов Орехово-Зуевского муниципального района Московской области от 23 апреля 2008 г. № 44/3) ; Правила использования водных объектов общего пользования на территории Андреапольского района для личных и бытовых нужд (утв. решением Собрания депутатов Андреапольского района Тверской области от 3 июня 2009 г. № 39) ; и др.

⁶ Правила использования водных объектов общего пользования, расположенных на территории городского округа город Воронеж, для личных и бытовых нужд (утв. решением Воронежской городской Думы от 12 декабря 2012 г. № 1029-III).

⁷ Постановление Главы городского округа Электрогорск Московской области от 29 апреля 2008 г. № 335 «Об установлении мест купания граждан на территории городского округа Электрогорск».

Иногда в муниципальных правилах встречаются особые нормы. Например, «Требования безопасности на льду»⁸. В этих правилах для закрепления обязанностей граждан и запретов используются слова «следует», «необходимо», «должно быть», «рекомендуется», «разрешается», «нельзя», «запрещается». Социальная полезность подобных правовых актов выражается в информировании граждан о правилах поведения в интересах собственной безопасности.

Обязательный характер подобных правил следует из их утверждения органом местного самоуправления, гарантией соблюдения является установление административной ответственности за нарушение. Например, в соответствии с Законом Тверской области от 14 июля 2003 г. № 46-ЗО «Об административных правонарушениях» нарушение установленных правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований, для личных и бытовых нужд влечет наложение административного штрафа.

Помимо правил пользования водными объектами общего пользования органы местного самоуправления, исходя из общей нормы (ч. 7 ст. 2 ВК РФ) в пределах своих полномочий могут принимать иные нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения. «В пределах

своих полномочий» применительно к полномочиям собственника означает возможность принятия нормативных правовых актов применительно к водным объектам муниципальной собственности, регулирующих различные отношения, возникающие при осуществлении полномочий владения, пользования, распоряжения такими водными объектами⁹, мер по их охране, мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий¹⁰.

Нормативными правовыми актами органов местного самоуправления устанавливаются ставки платы за пользование такими водными объектами, порядок расчета и взимания этой платы¹¹.

Принимаются также нормативные акты комплексного характера, как, например, решение Совета депутатов Ступинского муниципального района Московской области от 28 июня 2007 г. № 350/25 «Об утверждении Положения о регулировании водных отношений на территории Ступинского муниципального района».

С учетом установленности собственного предмета правового регулирования органы местного самоуправления не должны принимать правовые акты в сферах, отнесенных к нормотворчеству субъектов РФ, между тем подобные муниципальные нормативные акты встречаются¹².

⁸ Правила использования водных объектов общего пользования на территории муниципального образования Бологовский район Тверской области для личных и бытовых нужд (утв. решением Собрания депутатов муниципального образования Бологовский район от 28 декабря 2011 г. № 251).

⁹ См., например, постановление Мэра городского округа Жигулевск Самарской области от 25 января 2011 г. № 65 «О проведении работы по выявлению лиц, осуществляющих водопользование при отсутствии договорных отношений».

¹⁰ См., например, постановление главы Наро-Фоминского муниципального района Московской области от 28 марта 2008 г. № 402 «О мероприятиях по защите водоемов в Наро-Фоминском муниципальном районе от истощения и загрязнения»; постановление администрации городского округа Краснознаменск Московской области от 27 мая 2008 г. № 174-ПА «Об организации работы по приведению в надлежащее состояние городского озера и сохранению водных биоресурсов»; распоряжение главы Администрации Кировского района городского округа г. Уфа от 1 марта 2011 г. № 174 «О подготовке объектов жилищно-коммунального хозяйства, организаций, сил и средств Кировского района городского округа город Уфа Республики Башкортостан к весеннему половодью 2011 года».

¹¹ Решение Думы города Костромы от 25 марта 2010 г. № 24 «Об установлении ставок, порядка расчета и взимания платы за пользование водными объектами или их частями, находящимися в собственности муниципального образования городского округа город Кострома»; решение Городской Думы г. Каменска-Уральского от 28 января 2009 г. № 49 «Об утверждении ставок платы, порядка расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в собственности муниципального образования город Каменск-Уральский».

¹² Постановление главы Солнечногорского муниципального района Московской области от 28 апреля 2008 г. № 1031 «О Правилах пользования водными объектами для плавания на маломерных судах на территории Солнечногорского муниципального района».

Нормативные акты, регулирующие предоставление муниципальных водных объектов в пользование, принимаются в виде положений, правил, административных регламентов.

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ ПРИ РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и береговой полосе и информирование населения об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования относится, согласно ВК РФ, к полномочиям органов местного самоуправления городского поселения, муниципального района, городского округа. При этом Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам и береговой полосе также отнесено к полномочиям органов местного самоуправления всех трех уровней, а информирование населения об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования не отнесено к вопросам местного значения муниципальных районов, что вряд ли может рассматриваться как намеренное выведение этих вопросов из круга вопросов местного значения, это скорее пробел данного Закона.

Названные полномочия реализуются органами местного самоуправления сельского поселения в случае закрепления законом субъекта РФ за сельским поселением соответствующих вопросов местного значения, а в случае отсутствия такого закрепления — органами местного самоуправления муниципального района.

Обеспечение органами местного самоуправления свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и береговой полосе осуществляется по трем направлениям. Во-первых, при предоставлении земельных участков в пределах береговой полосы в аренду, во-вторых, при ведении муниципального земельного контроля, в-третьих, посредством установления публичного сервитута.

Договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и расположенного в границах береговой полосы водного объекта общего пользования, заключается при условии обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе (п. 4 ст. 39.8 ЗК РФ).

Муниципальный земельный контроль осуществляется за соблюдением требований законодательства РФ, законодательства субъекта РФ, за нарушение которых законодательством РФ, законодательством субъекта РФ предусмотрена административная и иная ответственность. За несоблюдение условия обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе в ст. 8.12.1 Кодекса об административных правонарушениях РФ (КоАП РФ) установлена административная ответственность. В случае выявления данного правонарушения должностные лица органов местного самоуправления направляют копию акта проверки в орган государственного земельного надзора (п. 5 ст. 72 ЗК РФ). Государственный земельный надзор за соблюдением режима использования земельных участков в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов осуществляет Росприроднадзор. КоАП РФ не урегулировал компетенцию какого-либо органа государственного земельного надзора по рассмотрению дел об административном правонарушении, предусмотренном ст. 8.12.1 КоАП РФ. Поскольку береговая полоса расположена внутри прибрежной защитной полосы и водоохранной зоны, применима норма ст. 23.23 КоАП РФ о том, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 8.42 КоАП РФ («Нарушение специального режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на прибрежной защитной полосе водного объекта, в водоохранной зоне водного объекта»), рассматривают органы, осуществляющие государственный надзор в области использования и охраны водных объектов (органы Росприроднадзора). Кроме того, орган муниципального земельного контроля имеет право выдать нарушителю предписание об устранении препятствий свободному доступу граждан к водным объектам и береговой полосе. Такие препятствия (строения, ограждения) могут находиться как на самих береговых полосах, так и за их пределами на территории прибрежных защитных полос и водоохранных зон, устанавливаемых с природоохранными целями. И таким образом свободный доступ к водным объектам и береговым полосам обеспечивается сносом — добровольным или по решению судов — зданий, строений, сооружений, самовольно возведенных как на береговой полосе, так и на прибрежной защитной полосе водного объекта либо в его водоохранной зоне.

Для прохода или проезда через земельный участок в целях обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе орган местного самоуправления может установить публичный сервитут путем принятия соответствующего нормативного правового акта (п. 2, 3 ст. 23 ЗК РФ).

Информация об ограничении водопользования на водных объектах общего пользования предоставляется гражданам органами местного самоуправления через средства массовой информации и посредством специальных информационных знаков, устанавливаемых вдоль берегов водных объектов. Могут быть также использованы иные способы предоставления такой информации. К способу информирования может быть отнесено наличие соответствующих норм в Правилах использования водных объектов общего пользования. В этих Правилах также в качестве мест размещения такой информации называются официальные сайты администраций. Порядок реализации данного полномочия может регулироваться специальными нормативными актами органов местного самоуправления¹³.

Управленческая деятельность на местном уровне включает осуществление муниципальными органами власти ряда других полномочий, так или иначе связанных с охраной и использованием водных объектов.

В основе определения компетенции органов местного самоуправления и разделения ее с компетенцией органов государственной власти — относимость деятельности к вопросам местного значения, которые установлены в качестве таковых Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и осуществляются органами местного самоуправления самосто-

ятельно за счет муниципальных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации).

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ относит к вопросам местного значения городского поселения, муниципального района, городского округа: создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения; осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья. К вопросам местного значения городского поселения, городского округа этот Закон относит создание условий для массового отдыха жителей и организацию обустройства мест массового отдыха населения, организацию благоустройства территории.

Законами субъекта РФ и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений названные полномочия могут закрепляться за сельскими поселениями (организация благоустройства территории поселения закреплена за органами местного самоуправления сельских поселений Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

Осуществление мероприятий в сфере благоустройства включает благоустройство водных объектов с целью организации зон отдыха населения, что может проводиться вместе с принятием мер по обеспечению безопасного пребывания людей на воде¹⁴.

В соответствии с ч. 11 ст. 35 Градостроительного кодекса РФ в состав зон рекреационного назначения могут включаться зоны в границах территорий, занятых прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, береговыми полосами водных объектов общего пользования¹⁵.

¹³ Постановление администрации городского округа Краснознаменск Московской области от 28 марта 2012 г. № 160-ПА «Об утверждении Административного регламента по исполнению муниципальной функции «Информирование населения об ограничениях использования водных объектов общего пользования, расположенных на территории городского округа Краснознаменск Московской области, для личных и бытовых нужд»».

¹⁴ См., например: постановление главы Администрации муниципального района Ишимбайский район Республики Башкортостан от 29 апреля 2010 г. № 1140 «Об организации пляжей и мест массового отдыха людей на водных объектах и мерах по охране жизни людей на воде»; постановление главы Администрации городского округа г. Уфа от 28 апреля 2012 г. № 1517 «Об организации отдыха населения городского округа город Уфа Республики Башкортостан на воде в 2012 году».

¹⁵ См., например, постановление главы городского поселения Люберцы Люберецкого муниципального района Московской области от 22 мая 2008 г. № 61-ПГ «Об утверждении границ рекреационной зоны парка у Наташинских прудов в городе Люберцы»).

УЧАСТИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

Предусмотрено участие органов местного самоуправления в *работе бассейновых советов*. Бассейновые советы создаются как коллективные совещательные структуры, осуществляющие разработку рекомендаций в области использования и охраны водных объектов в границах бассейнового округа (ст. 29 ВК РФ). Рекомендации бассейновых советов учитываются при разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов. В состав бассейновых советов входят в том числе представители органов местного самоуправления. По мнению Д. О. Сивакова, бассейновые советы становятся ключевым элементом управления водным хозяйством и проводником реализации новой водохозяйственной политики России¹⁶.

Органы местного самоуправления участвуют в *реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов*. Схемы комплексного использования и охраны водных объектов являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления. Схемы реализуются органами государственной власти и органами местного самоуправления путем планирования на их основании и осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, направленных на удовлетворение фактической потребности и потребности в перспективе в водных ресурсах, планомерное сокращение антропогенного воздействия

на водные объекты, обеспечение рационального использования и охраны водных объектов, а также предотвращение негативного воздействия вод¹⁷.

Органы местного самоуправления принимают участие в *определении границ зон затопления, подтопления* (ч. 4 ст. 67.1 ВК РФ). В новом Положении о государственном надзоре в области использования и охраны водных объектов (утверждено постановлением Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476) нет пункта о взаимодействии органов местного самоуправления с органами Росприроднадзора и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении ими соответственно федерального и регионального государственного надзора за использованием и охраной водных объектов, который был в утратившем силу Положении об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов (утверждено постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. № 801).

Юридически неопределенной является сфера участия органов местного самоуправления в *практической работе по охране водных объектов, состоящих в федеральной собственности*. Заинтересованность органов местного самоуправления в охране рек, протекающих по территории муниципальных образований, предотвращении их загрязнения и засорения вполне объяснима, поскольку этот вопрос тесно связан с собственными полномочиями органов местного самоуправления по решению вопросов благоустройства, организации отдыха населения, водоотведения¹⁸.

¹⁶ Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества : сборник статей / сост. Ю. С. Шемшученко, С. А. Боголюбов. М. : ИЗИСП при Правительстве РФ, 2011. С. 270.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 883 «О порядке разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы».

¹⁸ См., например: постановление главы Луховицкого муниципального района Московской области от 5 февраля 2008 г. № 188 «О создании Комиссии по выявлению источников загрязнения, заилиения и причин падения уровня воды в реке Оке на территории Луховицкого муниципального района Московской области».

Другой пример: в Твери был выполнен комплекс мер по улучшению работы ливневой канализации, особое внимание было уделено зонам потенциального подтопления. В целях предотвращения возможных подтоплений производилась расчистка русла реки Лазури. Работы велись в месте выхода сетей ливневой канализации. Параллельно выполнялась очистка дна от иловых отложений. Этот частный случай заинтересованности органов местного самоуправления в очистке русла реки связан с необходимостью нормализации водоотведения, организация которого является вопросом местного значения.

Актуальным является определение форм взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в осуществлении мероприятий по охране малых рек. Это подтверждается в федеральной целевой программе «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012—2020 годах» (утверждена постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2012 г. № 350). В свете основных задач, определяющих направления развития водохозяйственного комплекса, совершенствование системы государственного управления связывается, в частности, с закреплением за органами местного самоуправления полномочий по охране водных объектов, находящихся в федеральной собственности (преимущественно малые реки) и расположенных на территориях муниципальных образований. Безусловно, проблема охраны малых рек является острой, в литературе отмечается, что работы по очистке дна, защите берега, борьбе с эрозией, восстановлению лесов в водоохранных зонах малых рек либо совершенно не проводятся, либо проводятся эпизодически¹⁹. Однако передача полномочий по охране малых рек на муниципальный уровень — это ответственный шаг, который, если и будет сделан, то должен быть обоснован соображениями большей эффективности органов местного самоуправления, что в настоящее время неочевидно.

Что касается наделения органов местного самоуправления *отдельными государственными полномочиями*, то согласно п. 6 ст. 26.3 Федерального закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законами субъекта РФ в порядке, определенном федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации с передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов.

К числу таких полномочий, которыми субъекты РФ могут наделить органы местного самоуправления, относится решение вопросов:

осуществления регионального государственного экологического надзора, в том числе в части регионального государственного надзора в области использования и охраны водных объектов; осуществления государственного мониторинга водных объектов; резервирования источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; нормативно-правового регулирования отдельных вопросов в сфере водных отношений; осуществления полномочий собственника водных объектов в пределах, установленных водным законодательством РФ; создания искусственного земельного участка.

Согласно ч. 1 ст. 17.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, — также муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ. Водный кодекс РФ не относит к полномочиям органов местного самоуправления муниципальный водный контроль. В связи с этим нелегитимно установление муниципального водного контроля на муниципальном же уровне. Например, Положение о порядке регулирования водных отношений на территории Орехово-Зуевского муниципального района наделяет администрацию района правом осуществления муниципального контроля за использованием и охраной водных объектов от загрязнения. Если есть такая целесообразность или необходимость, то решение вопроса о наделении органов местного самоуправления контрольно-надзорными полномочиями в области использования и охраны водных объектов возможно двумя путями: введением соответствующей нормы в ВК РФ либо посредством принятия федеральных и (или) региональных законов о наделении органов местного самоуправления надзорными полномочиями в соответствии со ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. При этом принципиальным условием эффективности местного самоуправления в сфере водных

¹⁹ Сиваков Д. О. Водное право России и зарубежных государств. М. : Юстицинформ, 2010. С. 154.

отношений является реальная способность муниципальных органов осуществлять регулятивные и управленческие функции²⁰.

При участии органов местного самоуправления в выполнении международных обязательств правовую основу деятельности местного самоуправления составляют также общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ. Полагаем, что органы местного самоуправления вправе и обязаны участвовать в реализации международных соглашений в области охраны и использования трансграничных водных объектов, частично располагающихся на территории соответствующего муниципального образования. Впрочем, форма такого участия в водном законодательстве не определена, как и сама возможность участия.

Соглашение между Правительством РФ и Правительством Эстонской Республики о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных вод от 20 августа 1997 г. содержит такое положение: «Стороны обеспечивают гласность рассмотрения вопросов в рамках настоящего Соглашения и привлекают к участию в их обсуждении представителей органов местного самоуправления. Стороны способствуют сотрудничеству соответствующих органов исполнительной власти и местного самоуправления» (ст. 12). Аналогичное положение содержится в Соглашении между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных водных объектов от 24 мая 2002 г.: «Стороны обеспечивают право на участие органов местного самоуправления в решении вопросов, связанных с использованием и охраной трансграничных водных объектов» (ст. 9).

Таким образом, из отдельных международных соглашений прямо следует обязательность участия органов местного самоуправления в их реализации. Кроме того, «необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, не-

посредственно их касающихся» (ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления).

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочием на осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами (ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). Каких-либо норм, детализирующих данное полномочие в целях осуществления органами местного самоуправления полномочий в сфере использования и охраны водных объектов, законодательство не содержит.

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК НАРУШИТЕЛИ ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Анализ судебной практики и практики прокурорского надзора показывает наличие большого количества нарушений водного и природоохранного законодательства, выражающихся в загрязнении водоемов, почв, питьевой воды в результате прорыва водопроводно-канализационных сооружений, непринятия необходимых мер по предупреждению и ликвидации экологического вреда со стороны предприятий и организаций водопроводно-канализационного хозяйства, администраций муниципальных образований. В разных ситуациях органы местного самоуправления могут выступать как непосредственными правонарушителями, так и опосредованно, будучи ответственными за организацию водоотведения и водоснабжения в соответствующих муниципальных образованиях (это вопрос местного значения поселений и городских округов согласно ст. 14, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). Например, Чебоксарской межрайонной природоохранной прокуратурой был выявлен сброс канализационных сточных вод на рельеф местности (почву) с перекачивающей насосной станции, находящейся в собственности муниципального образования. Ивановская межрайонная природоохранная прокуратура обращалась в суд с целью обязать администрацию района

²⁰ О финансово-экономическом и организационном обеспечении природоохранной деятельности органов местного самоуправления см.: Муниципальное управление в сфере охраны окружающей среды (законодательство и практика его применения) / под ред. М. И. Васильевой. М.: Общественная палата РФ, 2007. С. 20—24.

организовать утилизацию выведенной из эксплуатации и затопленной баржи. Арбитражные суды рассматривали дело о признании недействительным предписания об обеспечении реализации мероприятий по прекращению сброса неочищенных сточных, производственных, хозяйственно-бытовых и ливневых вод, выданного администрации Ростова-на-Дону Департаментом Росприроднадзора по Южному федеральному округу²¹.

Встречаются случаи незаконного распоряжения органами местного самоуправления федеральными водными объектами при принятии решений о предоставлении земельных участков²².

Иногда органы местного самоуправления принимают нормативные правовые акты вне сферы их нормотворческой компетенции. Самарская межрайонная природоохранная прокуратура обращалась в суд с заявлением о признании недействующим Положения о порядке использования водных объектов для личных и бытовых нужд на территории сельского поселения в связи с тем, что органы местного самоуправления сельских поселений не наделены полномочиями по утверждению правил использования водных объектов для личных и бытовых нужд.

НЕДОСТАТКИ И ПРОБЕЛЫ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

Водная стратегия РФ предполагает совершенствование механизмов координации и взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и водопользователей. Водное законодательство, в целом достаточно урегулировавшее взаимодействие на федерально-региональном уровне, пробельно в части взаимодействия по линии «федеральный центр — муниципальные образования». Органы местного самоуправления оказались во многом отстранены от участия в решении общезначимых водных проблем, несмотря на то, что любые водоемы и водотоки географически соприкасаются или располагаются на территориях конкретных муниципальных об-

разований, и, соответственно, существует заинтересованность местного населения, которое представляют органы местного самоуправления, в таком регулировании водных отношений и осуществлении государственного управления, которое учитывало бы сложившиеся потребности, виды водопользования и другие специфические факторы, присущие различным городам, районам, поселениям.

Вместе с тем в ведении органов местного самоуправления находятся решение многих земельных и градостроительных вопросов, правовое регулирование и управление в сфере застройки и благоустройства, очистка территорий от отходов посредством принятия решений и практической деятельности в этих сферах, осуществляемой с точки зрения водного законодательства на площадях водосборов и, следовательно, влияющей на состояние водных объектов. Сотрудничество с органами местного самоуправления целесообразно и для эффективного государственного управления в сфере использования и охраны вод. Учитывая, что значительная часть управленческих полномочий осуществляется на региональном уровне, взаимодействие должно осуществляться и по линии «регион — муниципальное образование». В законодательстве могут быть отражены организационные формы таких видов взаимодействия, помимо бассейновых советов.

В числе основных задач федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012—2020 годах», определяющих направления развития водохозяйственного комплекса — совершенствование системы государственного управления на основе закрепления за органами местного самоуправления полномочий по охране водных объектов, находящихся в федеральной собственности (преимущественно малые реки) и расположенных на территориях муниципальных образований.

Такого рода полномочия в рамках существующей системы разграничения полномочий в области водных отношений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ и организации местного самоуправления

²¹ См.: определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 3 августа 2012 г. № ВАС-7642/12 ; постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 18 апреля 2012 г. по делу № А53-5001/2011.

²² См.: определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 4 сентября 2012 г. № ВАС-9717/12 ; постановление ФАС Северо-Западного округа от 24 апреля 2012 г. по делу № А66-1059/2010.

в первую очередь на основе принципа решения вопросов местного значения, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, могут быть переданы органам местного самоуправления только федеральным законом. В настоящее время полномочия по охране водных объектов, состоящих в федеральной собственности (а это также и малые реки) осуществляются органами государственной власти как полномочия, переданные Российской Федерацией. Полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъекта РФ, могут передаваться законами субъекта РФ органам местного самоуправления, если такое право предоставлено им федеральными законами, предусматривающими передачу соответствующих полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов РФ (п. 7 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ). Водный кодекс РФ такую возможность не предоставляет.

Многие муниципальные правила использования водных объектов общего пользования содержат норму об обязанностях не только физических, но и юридических лиц. Представляется необоснованным установление в муниципальных правилах использования водных объектов общего пользования обязанностей юридических лиц, поскольку системное толкование норм ч. 2 и 3 ст. 6 ВК РФ дает основание полагать, что такие правила должны регулировать только пользование водными объектами со стороны граждан (физических лиц), которым такое право в общем виде предоставлено ВК РФ (ч. 2 ст. 6) и должно быть конкретизировано нормативными актами органов местного самоуправления. Юридические лица не являются субъектами права свободного и бесплатного доступа к водным объектам общего пользования с целью использования их для личных и бытовых нужд, поскольку такого рода нужды свойственны только физическим лицам, но не юридическим. Кроме того, подобные положения нормативных правовых актов органов местного самоуправления могут рассматриваться как принятые с превышением полномочий с точки зрения установления в них элементов правового статуса юридических лиц как субъектов предпринимательской и иной деятельности.

Множественные запреты пользования водными объектами общего пользования, содержащиеся в муниципальных правилах, впол-

не согласуются с представлениями о том, как должно такое водопользование осуществляться с учетом обеспечения безопасности населения, охраны водных объектов от загрязнения, свободы доступа к водным объектам.

Однако интерпретация нормы ч. 4 ст. 6 ВК РФ, согласно которой на водных объектах общего пользования могут быть запрещены забор (изъятие) водных ресурсов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купание, использование маломерных судов, водных мотоциклов и других технических средств, предназначенных для отдыха на водных объектах, водопой, а также установлены иные запреты в случаях, предусмотренных законодательством РФ и законодательством субъектов РФ, происходит не вполне адекватно вложенному в нее смыслу. С одной стороны, это происходит по причине диспозитивности толкования, с другой стороны, юридический смысл этой нормы в ВК РФ размыт. Первое, что обращает на себя внимание — то, что «случаи» как основания введения запретов не названы в самом ВК РФ, и идет отсылка к федеральному и региональному законодательству. Однако это законодательство случаи так и не установило, а муниципальные правила пользования водными объектами общего пользования запреты устанавливают самостоятельно (данная норма не указывает на то, какими органами власти такие запреты могут быть установлены), и это осуществлено повсеместно, правила действуют, не оспариваются в судах. Однако по смыслу рассматриваемой нормы ВК РФ все же существует неопределенность в отношении полномочий органов местного самоуправления по установлению запретов осуществления какой-либо деятельности на водных объектах общего пользования. В целом есть основания к пересмотру редакции ч. 4 ст. 6 ВК РФ.

Декларированное взаимодействие органов Росприроднадзора и органов местного самоуправления (п. 4 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400) не имеет четко выраженного содержания — в чем именно такое взаимодействие может состоять. Это довольно актуальная проблема, если иметь в виду еще и отсутствие правовых оснований для муниципального водного контроля. Участия в работе бассейновых советов, наделенных только правом разработки рекомендаций, недостаточно. Более того, порядок формиро-

вания бассейновых советов не гарантирует представления интересов всех муниципальных образований в границах бассейнового округа.

Иные организационные формы взаимодействия с органами государственной власти в законодательстве не закреплены.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Данилов-Данильян В. И. Водные ресурсы мира и перспективы водохозяйственного комплекса России. — М., 2009.
2. Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества : сборник статей / сост. Ю. С. Шемшученко, С. А. Боголюбов. — М., 2011.
3. Муниципальное право России : учебник / под ред. Н. В. Постового. — М., 2016.
4. Муниципальное управление в сфере охраны окружающей среды (законодательство и практика его применения) / под ред. М. И. Васильевой. — М., 2007.
5. Сиваков Д. О. Водное право России и зарубежных государств. — М., 2010.

Материал поступил в редакцию 6 июля 2017 г.

POWERS OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE SPHERE OF THE USE AND PROTECTION OF WATERBODIES²³

VASILYEVA Maria Ivanovna — Doctor of Law, Professor of the Department of Land Law and Registration of Real estate of Moscow State University of Geodesy and Cartography (MIIGAik)
vasilyeva-mi@yandex.ru
105064, Russia, Moscow, Gorokhovskiy per., 4

Abstract. *The role of local governments in the water resources management is not as significant as that of federal and regional authorities, which is explained by federal ownership of all waterbodies, with the exception to ponds and watered quarries. At the same time, it is at the municipal level that important issues of social importance are being addressed.*

Local governments participate in water relations through exercising the authority of the owner of municipal ponds and watered quarries, carry out normative rule-making activities in the sphere of management of the use and protection of waterbodies, address issues of local importance organizing the use and protection of water bodies, participate in public water resources management.

The most important rule-making power of local governments in the municipal district and the city district is to make rules for the use of public waterbodies for personal and household needs. A number of municipal regulations have been analyzed from the point of view of whether it provides for the shared water use, permissions and bans. A proposal has been made to change revised Para 4 Art. 6 of the Water Code of the Russian Federation.

Such an important power as to ensure the free access of citizens to public waterbodies and the coastline is exercised by local governments when plots of land within the coastline are offered for lease, municipal land control is being carried out, and public easements are established.

The participation of local governments in public management of the use and protection of water facilities is affected through participation in the work of basin councils, implementation of schemes for the integrated management and protection of water facilities, defining the boundaries of flood zones and submergences.

The article deals with the issues of local authorities' participation in implementation of international obligations arising from agreements and treaties concerning protection of transboundary water facilities, as well as the problem of violations of water laws committed by local governments.

In order to overcome the existing exclusion of local governments from participation in the solution of major water problems, a proposal is made to define specific forms for their interaction with federal and regional authorities, the possibility of vesting them with separate state powers is being considered.

²³ The article is written with the information support of "KonsultantPlus" Co.

Keywords: *use of waterbodies, protection of waterbodies, public waterbodies, coastline, ponds, watered quarries, access to waterbodies, municipal property, local issues, powers of organs of local self-government.*

REFERENCES

1. *Danilov-Danilyan, V. I.* Water Resources of the World and the Prospects of the Russian water complex. M., 2009.
2. Regulation of the Environmental Sphere of the Society under International and Domestic Law: Collection of articles / Comp. by Yu.S. Shemshuchenko, S.A. Bogolyubov. M., 2011.
3. Russian Municipal Law: Textbook / Ed. by N.V. Postovoy. M., 2016.
4. Municipal Governance in the Environmental Sphere (laws and practice of their application) / Ed. by M.I. Vasilyeva. M., 2007.
5. *Sivakov, D. O.* Water Law of Russia and Foreign States. M., 2010.