

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Тюльпанов Ф.М.

**ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ
ПРАВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ
В УСЛОВИЯХ ОРОШАЕМОГО ЗЕМЛЕДЕЛИЯ**

Статья посвящена рассмотрению основных правовых проблем водопользования, определению правового статуса сельскохозяйственных водопользователей в условиях орошаемого земледелия, основных тенденций развития водного права в области орошаемого земледелия.

Ключевые слова: сельскохозяйственное водопользование, орошаемое земледелие, мелиорация, ирригационная система, гидротехническое сооружение.

Вступление России во Всемирную торговую организацию обязывает все структурные органы власти и управления агропромышленного комплекса приспосабливаться к новым условиям экономики страны. Здесь должна быть продуманная, целеустремленная государственная политика не только в области промышленности, но и аграрного сектора.

При изучении литературы, посвященной проблеме водопользования в сельском хозяйстве, видно, что этому вопросу в науке водного и земельного права недостаточно уделяется внимание, несмотря на принятие новых законодательных актов, и в первую очередь Водного и Лесного кодексов РФ. Основные причины малоизученности проблемы связаны, прежде всего, с недостаточным вниманием к практическому решению задач такой важной отрасли сельского хозяйства. Во-вторых, орошаемое земледелие требует больших финансовых затрат. Не все хозяйства могут позволить себе расходование денежных средств на орошение земель. В-третьих, зачастую у государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, да и у самих предпринимателей отсутствуют желание и политическая воля к изменению производства и получения гарантированной сельскохозяйственной продукции. В связи с этим немаловажной является проблема регулирования водопользования в агропроме Российской Федерации.

Вместе с тем следует отметить, что имеется ряд заслуживающих внимания

научных работ, рассматривающих сущность права сельскохозяйственного водопользования, а также вопросы соотношения сельскохозяйственного водопользования с другими видами использования вод.

Некоторые работы посвящены исследованию таких проблем, как управление водными объектами в условиях орошаемого земледелия и мелиорации земель, их рациональное использование¹. Проведены анализы теории и практики применения норм сельскохозяйственного водопользования.

Так, правовому режиму ирригационных систем посвящена работа Л.Б. Шейнина, в которой автор изложил вопросы регулирования ирригационных систем и их взаимоотношений с сельскохозяйственными предприятиями – водопользователями, определено правовое положение управления оросительными системами, а также практика водопользования в мелиорированных районах².

Однако большинство научных работ были написаны в 80-е годы. Сегодня решение проблем орошаемого земледелия становится актуальным, поскольку происходит изменение климата на планете и если раньше, например, на Южном Урале лето в большинстве случаев выдавалось умеренным, благоприятным для выращивания сельскохозяйственной продукции, то в последние годы зачастую оно становится засушливым с меньшим выпадением осадков. Несмотря на большое количество озер и рек в Челябинской области (озер насчитывается 3170, рек протяженностью свыше

100 км – 17), в засушливые периоды погибают урожаи пшеницы, ржи, картофеля и других сельхозрастений. Чтобы получать гарантированную сельскохозяйственную продукцию в растениеводстве и животноводстве, необходимо осуществлять мелиорацию земель, создавая орошаемые площади.

В литературе под мелиорацией земель понимается система производственных мероприятий с целью улучшения состояния земли как производительной силы в сельском хозяйстве. Улучшение состояния земли достигается путем повышения естественного плодородия, восполнения недостающих тем или иным участкам земли благоприятных физических, химических и биологических свойств, устранения неблагоприятных свойств, мешающих применению высокопроизводительных способов ведения сельского хозяйства³.

Характеризуя право сельскохозяйственного водопользования, необходимо отметить, что это основополагающий институт водного права, составляющий совокупность правовых норм, регулирующих отношения по рациональному использованию водных объектов и их охране в сельском хозяйстве. Субъекты права сельскохозяйственного водопользования имеют право на использование водных объектов в своих интересах в соответствии с требованиями водного законодательства. Иначе говоря, они имеют право на реализацию норм как водного, так и земельного законодательства, выполняя условия договора на пользование водами и защиту своих прав.

В условиях орошаемого земледелия эти проблемы возникают с новой силой в период становления рыночных отношений на селе, тем самым усложняя охрану земель и вод. Несмотря на ряд принятых законов, таких, как Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации»⁴, Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения»⁵, Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»⁶, Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного

назначения»⁷, теоретических обобщений и научных выводов в сфере орошаемого земледелия не было сделано. Для того чтобы понять сущность складывающихся отношений в сельском хозяйстве на орошаемых земельных участках, необходимо дать понятие и определение права сельскохозяйственного водопользования.

В законодательстве нет четкого понимания вопроса о порядке предоставления водных объектов в пользование для нужд орошаемого земледелия. Да и в литературе неоднозначно понимается само право водопользования. Нет необходимости рассматривать подробно существующие позиции и точки зрения ученых по этому вопросу. Однако все же следует привести некоторые из них.

Так, О.С. Колбасов пишет, что «водопользования вообще как такового на практике не существует. Но есть добыча воды из реки, моря, озера, подземного водоносного горизонта и т. п.; добыча, осуществляемая путем применения сложных гидротехнических сооружений капитального типа, либо при помощи простейших бытовых приспособлений»⁸.

Т.Г. Калиниченко считает, что водопользованием является «...только использование природных водных объектов, находящихся в исключительной собственности государства, входящих в единый государственный водный фонд»⁹.

Часть 10 ст. 11 Водного кодекса РФ определяет забор (изъятие) водных ресурсов для орошения земель сельскохозяйственного назначения (в том числе лугов и пастбищ) не дает полного представления о водных ресурсах орошаемого земледелия. Общим для права водопользования всех сельскохозяйственных предприятий является то, что одна из его сторон – государственные органы управления водным хозяйством и органы местного самоуправления, а второй стороной выступают лица, использующие водные ресурсы.

Орошение земель сельскохозяйственного назначения – это неотъемлемая часть сельскохозяйственного водопользования, которое регулируется также сельскохозяйственным (аграрным) правом, земельным

правом. Учитывая то, что сельскохозяйственное право включает отношения по эксплуатации водохозяйственных систем (комплекс гидротехнических сооружений и устройств), их необходимо рассматривать в качестве объектов водопользования. Право сельскохозяйственного водопользования в условиях орошаемого земледелия заключается в том, что порядок и условия предоставления в пользование водных ресурсов отличается от права водопользования как такового. Законодатель своими нормами недостаточно полно закрепил права сельскохозяйственных водопользователей, и, как следствие, возникают определенные сложности, связанные со специальным видом водопользования (гидротехнические сооружения, водохозяйственные объекты – водохранилища, оросительные системы, насосные установки, трубопроводы, дамбы обвалования и т. д.). Эти объекты должны быть определены в договоре на водопользование с сельскохозяйственными предприятиями, учреждениями и фермерскими хозяйствами.

Соответственно, содержание договора на водопользование в орошаемом земледелии должно включать в себя: сведения о водном объекте; описание его границ, в пределах которых предполагается осуществлять водопользование.

Очевидно, ч. 10 ст. 11 Водного кодекса РФ требует более конкретной регламентации права сельскохозяйственного водопользования. В целом необходима унификация норм водного законодательства в системе мелиорации и орошения земель. В связи с этим возникает необходимость теоретического обоснования этого вида водопользования в качестве института водного права. Кроме того, по нашему мнению, следует издать закон «О сельскохозяйственном водопользовании в Российской Федерации» либо дополнить существующий закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». В них должны быть определены субъекты права водопользования, а также правовой статус органов государственного управления водным хозяйством, которое принимает на себя обязанность

наиболее полно и разумно использовать их, создавая соответствующие условия субъектам права водопользования для реализации их прав.

Следующая проблема – это воздействие агромелиоративных мероприятий на окружающую среду. Исследование правового регулирования общественных отношений в данной сфере исходит из того, что агромелиорация представляет собой мощный фактор отрицательного воздействия на состояние окружающей среды.

Решая вопрос о развитии программы плодородия почв в стране, государство в равной мере должно учитывать как положительные, так и отрицательные последствия применения химизации и другого воздействия на земли сельскохозяйственного назначения.

С целью сохранения плодородия почвы и ее незагрязнения, следует вести хозяйство таким образом, чтобы гарантировать сельскохозяйственный экономический эффект при экологически благоприятных результатах мелиоративного вмешательства в экосистемы. Здесь также важное значение имеет принцип целевого использования водных ресурсов в сельском хозяйстве. Согласно ст. 37 Водного кодекса РФ водные объекты используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, сброса сточных и (или) дренажных вод, производства электрической энергии, водного и воздушного транспорта, сплава древесины и иных предусмотренных настоящим Кодексом целей. Несмотря на широкий охват норм водного законодательства, являющихся основой многих статей, тем не менее, на наш взгляд, она не содержит положений, регулирующих водные отношения на орошаемых землях. Представляется, что нынешнее водное законодательство должно более детально своими нормами регламентировать эти отношения, включая принцип целевого использования вод в хозяйствах агропромышленного комплекса РФ. Желательно было бы воспроизвести статью 21 Водного кодекса РСФСР 1972 г.

Предписание ст. 37 Водного кодекса РФ не дает полного представления о целевом использовании орошаемых земель. Законодатель предполагает, что не следует перечислять цели использования вод, и говорит о том, что список не является исчерпывающим. Такая регламентация норм ст. 37 Водного кодекса вызывает ряд возражений. Во-первых, это вопросы, для которых нет конкретного решения. Во-вторых, законодатель оставляет «лазейку» недобросовестным водопользователям. И, в-третьих, сам принцип целевого водопользования теряет смысл его существования.

Отсюда следует, что Водный кодекс 2006 г. упростил процедуру приобретения права водопользования, исключив порядок лицензирования водных объектов. К водным объектам, как уже говорилось, относятся все водохозяйственные системы, включая государственные, муниципальные и частные. Частные могут принадлежать предприятиям различных отраслей производства, которые используют их как для своих нужд, так и в интересах третьих лиц.

Сам порядок и условия предоставления водных объектов в пользование – это ничто иное, как государственные мероприятия, закрепленные в водном и земельном законодательстве и направленные на использование различных видов водопользования. Существующие федеральные законы: «О мелиорации земель», «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» носят общий, декларативный характер и не определяют такие понятия, как «водные мелиорации», «сельскохозяйственное водопользование», «гидротехнические сооружения».

Для обеспечения рационального использования и охраны водных ресурсов в сельском хозяйстве необходимо: 1) систематизировать водное законодательство в области орошаемого земледелия на уровне Федерации и субъектов Федерации; 2) объединить все земельно-правовые нормы и требования, предусмотренные не только земельным законодательством, но и другими отраслями российского законодательства; 3) уделить

больше внимания изучению правового режима отдельных категорий земель государственного земельного фонда, особенно орошаемых земель; 4) обеспечить своевременное обнаружение новых земельно-правовых актов, используя для этого все имеющиеся каналы и средства массовой информации; 5) укрепить правовое положение, систему и структуру органов государственного контроля за использованием и охраной орошаемых земель.

Рыночные отношения требуют комплексного подхода к разработке договоров в области использования мелиорации и орошение земель. При разработке новых видов договоров следует исходить из комплексного характера понятия «мелиорация» как процесса, регулируемого различными отраслями права. В договоре необходимо предусмотреть требования земельного, водного и аграрного права по обеспечению улучшения земель и совершенствования взаимоотношений сельскохозяйственных организаций, предпринимателей с обслуживающими его отраслями экономики. Для этого необходимо разработать Типовой договор по высокоэффективному использованию мелиорированных и орошаемых земель. Таким образом, при определении понятия права сельскохозяйственного водопользования в условиях орошаемого земледелия необходимо указать три признака: 1) использование природных запасов воды, состоящих в собственности государства и предоставляющихся для всех видов пользователей в агропроме; 2) использование самого физического состояния воды, включая поверхностные и подземные источники; 3) использование таким способом, при котором происходит какое-либо воздействие на состояние водных объектов, либо затрагиваются условия водопользования других субъектов.

Также при определении понятия права сельскохозяйственного водопользования в условиях орошаемого земледелия следует учитывать такие объекты, как «водохозяйственные сооружения и устройства», «оросительные системы», «мелиорация», а также «сельскохозяйственное водопользование»,

ибо это связано с разработкой мелиоративных проектов, которые, прежде всего, направлены на использование водных объектов. Под водным объектом понимается природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима (ст. 1 п. 4 Водного кодекса РФ). Однако законодатель не связывает понятие водного объекта с качественным состоянием орошаемых и мелиорированных земель. В практике водопользования различают три группы водных сооружений и устройств. К первой относятся все водохозяйственные сооружения и устройства, имеющие федеральное значение, (перечень их устанавливается Правительством РФ и Минприроды), ко второй – имеющие республиканское, краевое и областное значение; к третьей – ирригационно-мелиоративные устройства, определяющие внутрихозяйственную деятельность и находящиеся на территории хозяйства.

Возникает вопрос, можно ли относить к объектам права водопользования не только

сами водные ресурсы, но и водопроводящие, канализационные, оросительные, обводнительные, осушительные и иные водохозяйственные сооружения и устройства? В соответствии с водным законодательством все каналы, оросительные (ирригационные) и тем более осушительные, а также служащие для обводнения отгонных пастбищ, признаны водными объектами. Вместе с тем непонятен правовой режим каналов, расположенных на территории земельных участков, принадлежащих юридическим и физическим лицам на праве частной собственности, и используемых для орошения, обводнения, водоснабжения и т. д. Все это требует специальных теоретических разработок и подготовки концепции мелиорации земель, которые включали бы всестороннее исследование и раскрытие содержания этой концепции. Таким образом, решение этих вопросов сегодня остается актуальным и, на наш взгляд, связано с осуществлением частичной кодификации сельскохозяйственного и водного законодательства в области орошаемого земледелия.

Примечания

1. Калининченко Т. Г. Право сельскохозяйственного водопользования. – М. : Наука, 1989. – С. 34.
2. Шейнин Л. Б. Правовой режим государственных ирригационных систем. – М., 1978.
3. Правовая охрана окружающей среды в сельском хозяйстве / отв. ред. О. С. Колбасов. – М., 1989. – С. 49.
4. О мелиорации : федер. закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 142.
5. О государственном обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения : федер. закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 29. – Ст. 3399.
6. О землеустройстве : федер. закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 26. – Ст. 2558.
7. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3018.
2. Колбасов О. С. Теоретические основы пользования водами в СССР. – М.: Наука, 1972. – С. 15.
3. Калининченко Т. Г. Указ. соч. – М. : Наука, 1989. – С. 11.

Тюльпанов Фарид Муллагалиевич, доцент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов Южно-Уральского государственного университета (Национального исследовательского университета), кандидат юридических наук, доцент.