

Право пользования водными объектами: анализ судебной практики

БАБАНИНА Юлия Владимировна

Водные объекты — важнейший природный ресурс земли, который подвержен значительной антропогенной нагрузке. Возможность дальнейшего использования и соблюдение принципа устойчивого развития напрямую связаны с рациональным использованием и сохранением водных ресурсов, что реализуется в том числе и через законодательное регулирование вопросов предоставления физическим и юридическим лицам прилегающей территории и самого водного объекта в пользование.

Основания и условия предоставления водных объектов в пользование закреплены в Водном кодексе Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (далее — ВК РФ)¹. В соответствии с частью 1 статьи 9 ВК РФ физические лица, юридические лица приобретают право пользования поверхностными водными объектами по основаниям и в порядке, которые установлены главой 3 Водного кодекса Российской Федерации.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 11 ВК РФ водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, предоставляются в пользование для использования акватории водных объектов, в том числе для рекреационных целей, на основании договоров водо-

¹ Водный кодекс Российской Федерации: от 03.06.2006 № 74-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // Собрание законодательства РФ. 2006, № 23. Ст. 2381.

пользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование, если иное не предусмотрено частью 3 указанной статьи.

При этом административный порядок до сих пор играет большую роль в механизмах предоставления таких объектов и является предметом анализа многих правоведов².

Так, статьей 11 ВК РФ закреплены случаи предоставления различных водных объектов на основании решений уполномоченных органов: обеспечения обороны страны и безопасности государства; сброса сточных, в том числе дренажных, вод; строительства причалов, судоподъемных и судоремонтных сооружений; создания стационарных и (или) плавучих платформ, искусственных островов на землях, покрытых поверхностными водами; строительства гидротехнических сооружений, мостов, а также подводных и подземных переходов, трубопроводов, подводных линий связи, других линейных объектов, если такое строительство связано с изменением дна и берегов водных объектов; разведки и добычи полезных ископаемых; проведения дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов; подъема затонувших судов; сплава древесины в плотках и с применением кошелей; забора (изъятия) водных ресурсов для орошения земель сельскохозяйственного назначения (в том числе лугов и пастбищ); организованного отдыха детей, а также организованного отдыха ветеранов, граждан пожилого возраста, инвалидов; забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов и их сброса при осуществлении аквакультуры (рыбоводства).

Более того, указаны случаи, когда не требуется каких-либо юридических оснований для использования водного объекта, если он предоставлен для: судоходства (в том числе мор-

² Болтанова Е.С. Экологизация строительной отрасли и ее правовое обеспечение // Журнал российского права, 2016. №5; Будницкий Д.М. Правовое регулирование воздействия на природную среду в процессе деятельности по водоснабжению и водоотведению // СПС «КонсультантПлюс». 2016; Железнов Д.С. Защита прав на природные ресурсы при осуществлении предпринимательской деятельности в сфере природопользования // Аграрное и земельное право, 2015. № 12; М.М. Аносова, А.А. Аюрова, Ю.Н. Беляева и др. Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: Монография / отв. ред. А.В. Габов, Н.В. Путило. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015.

ского судоходства), плавания маломерных судов; осуществления разового взлета, разовой посадки воздушных судов; забора (изъятия) из подземного водного объекта водных ресурсов, в том числе водных ресурсов, содержащих полезные ископаемые и (или) являющихся природными лечебными ресурсами, а также термальных вод; рыболовства, охоты; охраны окружающей среды, в том числе водных объектов; полива садовых, огородных, дачных земельных участков, ведения личного подсобного хозяйства, а также водопоя, проведения работ по уходу за сельскохозяйственными животными; купания и удовлетворения иных личных и бытовых нужд граждан; создания искусственных земельных участков.

В процессе реализации положений водного и земельного законодательства, а также взаимоотношений между сторонами возникают различные споры, которые служат поводом для обращения в суд. На практике суды сталкиваются с различными категориями дел. Первая из них связана с требованием отмены постановлений о привлечении к административной ответственности (далее — Постановления) по фактам самовольного занятия водного объекта или пользования им с нарушением установленных условий. Согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее — КоАП РФ)³ пользование водным объектом в отсутствие решения о предоставлении водного объекта в пользование или договора водопользования образует объективную сторону правонарушения, предусмотренного ст. 7.6 КоАП РФ⁴.

Арбитражный суд, ссылаясь на ст. 7.6 КоАП РФ, разъяснил, что объективная сторона указанного административного правонарушения предусматривает необходимость доказывания административным органом либо факта самовольного занятия водного объекта или его части, либо использования водного объекта или его части без документов, на

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002, № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁴ Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.07.2015 № 15АП-9085/2015 по делу № А53-2118/2015 // СПС «КонсультантПлюс», 2016.

основании которых возникает право пользования водным объектом или его частью, либо водопользования с нарушением его условий⁵.

При этом действия лиц, осуществляющих добычу подземных вод без соответствующей лицензии либо с нарушением требований, предусмотренных лицензией, согласно Постановлению Пленума ВАС РФ от 17.02.2011 № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» образуют состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 1 или частью 2 статьи 7.3 КоАП РФ, а не статьей 7.6 КоАП РФ⁶.

Практика судов идет в данном случае как по пути признания требований о признании незаконным и отмене постановления контролирующих органов подлежащими удовлетворению, так и по пути отказа в удовлетворении данных требований. При этом большую роль в удовлетворении заявленных требований играет представление относимых и допустимых доказательств, однозначно подтверждающих факт совершения заявителем правонарушения, а также соблюдение установленного законом порядка применения административного взыскания.

Так, Общество с ограниченной ответственностью Яхт-клуб «А» обратилось в суд с заявлением к Управлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Воронежской области о признании незаконным и отмене постановления № 373 от 16.11.2010. Заявитель, не оспаривая отсутствие соответствующих разрешительных документов (договора), указывает, что при рассмотрении материалов административного дела административным органом не исследовались вопросы вины непосредственно заявителя. Кроме того, он указывает на отсутствие у ООО Яхт-клуб «А» обязанности на заключение договора на водопользование.

⁵ Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.07.2015 № 20АП-3513/2015 по делу № А23-1317/2015 // СПС «КонсультантПлюс», 2016

⁶ Постановление Пленума ВАС РФ от 17.02.2011 № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. от 25.01.2013) // Вестник ВАС РФ, 2011 № 5.

Изучив материалы дела, суд нашел заявленные требования подлежащими удовлетворению, поскольку административным органом не было представлено относимых и допустимых доказательств, однозначно подтверждающих факт совершения заявителем правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ст. 7.6 КоАП РФ, и его вину во вмененном правонарушении⁷.

Подобные основания встречаются в Постановлении Верховного суда РФ от 07.04.2016 № 309-АД16-2343 по делу № А71-9516/2015, Постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 30.05.2016 № Ф07-3337/2016 по делу № А56-38370/2015, Решении Арбитражного суда Воронежской области от 25.08.2014 по делу № А14-1947/2014.

В то же время более обширна практика, в которой Постановления остаются в силе. Так, Администрация городского поселения г. Николаевск Николаевского муниципального района Волгоградской области обратилась в Арбитражный суд Волгоградской области с заявлением о признании незаконным и отмене Постановления Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Волгоградской области, в соответствии с которым администрация городского поселения г. Николаевск привлечена к административной ответственности по статье 7.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в виде административного штрафа в размере 50 тыс. руб. Решением Арбитражного суда Волгоградской области, оставленным без изменения постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, в удовлетворении заявленного требования отказано.

Материалами дела, в том числе актом технического освидетельствования пляжа, актом обследования, подтверждено, что администрация городского поселения г. Николаевск использовала акваторию Волгоградского водохранилища в рекреационных целях в отсутствие договора водопользования. Таким образом, многочисленная практика показывает, что наличие доказательств, подтверждающих факт совершения

⁷ Решение Арбитражного суда Воронежской области от 01.03.2011 по делу № А14-11915/2010 // СПС «КонсультантПлюс», 2016.

лицом вмененного ему административного правонарушения, оставляет Постановления контролирующих лиц в силе⁸.

Вторая категория дел связана с обжалованием отказов в предоставлении водных объектов в пользование. При этом судами при вынесении решений в пользу уполномоченных органов указывается в том числе на несоблюдение лицами природоохранных мероприятий либо на возможность негативного воздействия на жизнедеятельность водных биологических ресурсов.

Интересен, на наш взгляд, следующий прецедент: общество с ограниченной ответственностью «Артем Карьер Строй» обратилось в Арбитражный суд Приморского края с заявлением о признании недействительным решения Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края об отказе в предоставлении водного объекта в пользование, а также об обязанности Департамента принять решение о предоставлении в пользование водного объекта для проведения дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водного объекта — русла реки Раздольная.

Рассмотрев обращение общества и приложенные им документы, уполномоченный орган не выявил предусмотренных законом оснований для предоставления испрашиваемого заявителем водного объекта ему в пользование, в связи с чем принял решение об отказе, в котором указал на то, что использование водного объекта в заявленных ООО «Артем Карьер Строй» целях запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации; поскольку приведенная характеристика изымаемых грунтов — песок, который относится к общераспространенным полезным ископаемым, то планируемые работы по его выемке будут нарушать требования статьи 65 Водного кодекса РФ, согласно которой в границах водоохраных зон запрещается разведка и добыча общераспространенных полезных ископаемых.

⁸ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 31.05.2016 № Ф05-6270/2016 // СПС «КонсультантПлюс», 2016. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 26.10.2015 № Ф08-7327/2015 по делу № А32-2646/2015 // СПС «КонсультантПлюс», 2016. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 26.10.2015 № Ф08-7327/2015 по делу № А32-2646/2015 // СПС «КонсультантПлюс», 2016.

Решением суда заявленные обществом требования удовлетворены, оспариваемый отказ Департамента признан незаконным в связи с его несоответствием Водному кодексу РФ и на Департамент возложена обязанность принять решение о предоставлении в пользование заявителю названного водного объекта для указанных им целей. Постановлением Пятого арбитражного апелляционного суда названное решение суда отменено, в удовлетворении заявленных требований отказано полностью.

Апелляционная инстанция посчитала, что общество, обращаясь в уполномоченный орган с соответствующим заявлением о предоставлении водного объекта, в нарушение положений действующего законодательства не обосновало целесообразность проведения заявленных им мероприятий именно для улучшения гидрологической ситуации на реке Раздольная как объекте инженерной защиты для предотвращения возможных чрезвычайных ситуаций и снижения рисков подтопления земель сельскохозяйственного назначения.

Подобная практика, связанная с природоохранными требованиями, существует и в других субъектах Российской Федерации — например, Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 17.05.2016 № Ф03-1889/2016 по делу № А51-19073/2015, Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 25.11.2015 № Ф03-4776/2015 по делу № А51-2663/2015, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 25.03.2016 № Ф06-6968/2016 по делу № А55-5538/2015, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 21.04.2015 № Ф07-1244/2015 по делу № А44-6502/2014, Определение Верховного Суда РФ от 18.01.2016 № 308-ЭС15-17646 по делу № А32-2646/2015.

Менее распространена положительная практика обжалования вышеназванных отказов. Примечательным, на наш взгляд, выступает прецедент, где индивидуальным предпринимателем в Арбитражном суде Белгородской области оспорен отказ Отдела государственного контроля, надзора и охраны водных биологических ресурсов по Белгородской

области Московско-Окского территориального управления Федерального агентства по рыболовству в согласовании условий использования водного объекта⁹.

Основаниями отказа в согласовании условий водопользования явились: отсутствие информации о праве пользования прудом и невыполнение требований п. 5 Правил согласования Федерального агентства по рыболовству строительства и реконструкции объектов капитального строительства, внедрения новых технологических процессов и осуществления иной деятельности, оказывающей воздействие на водные биологические ресурсы и среду их обитания, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 30.04.2013 № 384, а именно: не представлены мероприятия по охране объектов растительного и животного мира и среды их обитания.

Решением суда, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции от 24.03.2016, заявленное требование удовлетворено. Как видно из материалов дела и установлено судом, индивидуальный предприниматель осуществляет на пруду на р.Топлинка деятельность, связанную с разведением, содержанием и выращиванием рыбы как объекта аквакультуры, на основании лицензии; в связи с истечением срока действия лицензии и внесением изменений в водное законодательство он обратился в Отдел с заявлением о предоставлении в его пользование водного объекта — пруда на реке Топлинка у с. Старая Нелидовка Белгородского района Белгородской области.

При этом суд исходил из следующего. Поскольку Бедненко А.А. осуществляет свою предпринимательскую деятельность, связанную с разведением, содержанием и выращиванием рыбы, то есть занимается товарной аквакультурой (товарным рыбоводством), которая является предпринимательской деятельностью, относящейся к сельскохозяйственному производству, он не осуществляет добычу, вылов водных биологических ресурсов, то есть не осуществляет деятельность, предусмотренную Постановлением Прави-

⁹ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 29.06.2016 № Ф10-1705/2016 по делу N A08-2679/2015 // СПС «КонсультантПлюс», 2016.

тельства Российской Федерации от 30.04.2013 № 384 и Федеральным законом от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Таким образом, применение в данной ситуации Правил согласования с Федеральным агентством по рыболовству строительства и реконструкции объектов капитального строительства, внедрения новых технологических процессов и осуществления иной деятельности, оказывающей воздействие на водные биологические ресурсы и среду их обитания, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 30.04.2013 № 384, неправомерно. Следовательно, и требование о предоставлении дополнительных документов является неправомерным.

Другой пример связан с отказом обществу в предоставлении водного объекта в пользование для целей строительства сооружения рекреационного назначения на сваях в связи с нарушением им требований о представлении документов. Так, Общество с ограниченной ответственностью «Сетунь» обратилось в Арбитражный суд города Москвы с заявлением к Департаменту жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства города Москвы о признании незаконным отказа в предоставлении водного объекта или его части на основании решения о предоставлении водного объекта в пользование, об обязании департамента принять решение о предоставлении обществу в пользование части водного объекта в целях строительства в соответствии с действующим законодательством.

Решением Арбитражного суда города Москвы от 16 февраля 2015 года, оставленным без изменения постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 30 апреля 2015 года, требования заявителя удовлетворены. При этом суды исходили из того, что оспариваемый отказ департамента не соответствует требованиям ст. ст. 11, 23 Водного кодекса РФ, нарушает права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской деятельности¹⁰.

¹⁰ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 28.08.2015 № Ф05-10175/2015 по делу № А40-216786/14 // СПС «КонсультантПлюс», 2016.

Таким образом, анализ судебной практики в области предоставления водных объектов в пользование показывает наличие в основном двух категорий споров: оспаривание постановлений о привлечении к административной ответственности и обжалование отказов в предоставлении водных объектов в пользование.

Судебная практика формируется неоднозначно и связана в первом случае с представлением относимых и допустимых доказательств, однозначно подтверждающих факт совершения водопользователями правонарушения, соблюдение установленного законом порядка применения административного взыскания к правонарушителям, а также наличие доказательств, подтверждающих факт совершения лицом вмененного ему административного правонарушения.

При этом важную роль играет соблюдение целевого использования и природоохранных мероприятий, поскольку возможность негативного воздействия на жизнедеятельность водных биологических ресурсов и водной среды может привести к отказу в предоставлении водных объектов в пользование.

Библиография

1. Водный кодекс Российской Федерации: от 03.06.2006 № 74-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006. № 23. Ст. 2381.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
3. Болтанова Е.С. Экологизация строительной отрасли и ее правовое обеспечение // Журнал российского права, 2016. № 5.
4. Будницкий Д.М. Правовое регулирование воздействия на природную среду в процессе деятельности по водоснабжению и водоотведению // СПС «КонсультантПлюс». 2016.
5. Железнов Д.С. Защита прав на природные ресурсы при осуществлении предпринимательской деятельности в сфере природопользования // Аграрное и земельное право, 2015. № 12.
6. Аносова М.М., А.А. Аюрова А.А., Беляева Ю.Н. и др. Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / отв. ред. А.В. Габов, Н.В. Путило. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015.

7. Акимов Л.Ю., Андриченко Л.В., Артемьева Е.А. и др. Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015.

8. Постановление Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 17.02.2011 № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. от 25.01.2013) // Вестник ВАС Российской Федерации, 2011. № 5.

9. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 29.06.2016 № Ф10-1705/2016 по делу № А08-2679/2015 // СПС «КонсультантПлюс», 2016.

10. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 26.10.2015 № Ф08-7327/2015 по делу № А32-2646/2015 // СПС «КонсультантПлюс», 2016.

11. Постановление Верховного суда РФ от 07.10.2015 № 44-АД15-5 // СПС «КонсультантПлюс», 2016.

12. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 28.08.2015 № Ф05-10175/2015 по делу № А40-216786/14 // СПС «КонсультантПлюс», 2016.

13. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.07.2015 № 15АП-9085/2015 по делу № А53-2118/2015 // СПС «КонсультантПлюс», 2016.

14. Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.07.2015 № 20АП-3513/2015 по делу № А23-1317/2015 // СПС «КонсультантПлюс», 2016.

15. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 31.05.2016 № Ф05-6270/2016 // СПС «КонсультантПлюс», 2016.

16. Решение Арбитражного суда Воронежской области от 01.03.2011 по делу № А14-11915/2010 // СПС «КонсультантПлюс», 2016.

17. Постановление ФАС Поволжского округа от 24.09.2009 по делу № А57-5022/2009 // СПС «КонсультантПлюс», 2016.