

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВОДНОГО РЕЕСТРА В РОССИИ

Л. В. Бударagina, С. В. Тищенко

*Нижегородский государственный
архитектурно-строительный университет*

Поступила в редакцию 4 сентября 2016 г.

Аннотация: *рассматривается процесс становления и развития государственного водного реестра в Российской Федерации и его нормативно-правовой базы, а также соотношение понятий «водный кадастр» и «водный реестр».*

Ключевые слова: *водный реестр, водный кадастр, режим водных объектов, оценка водных ресурсов, государственное управление и контроль.*

Abstract: *the article considers the process of formation and development of the state water register of Russian Federation and its regulatory framework, the ratio of such concepts as water cadastre and water registry.*

Key words: *water register, water cadastre, water treatment facilities, water resources assessment, governance and control.*

Современное водное законодательство недостаточно полно и четко регулирует водные отношения. Исследования в области ведения государственного водного реестра практически отсутствуют. В научных трудах упоминание о функции учета водных объектов и их состоянии в основном осуществляется в рамках исследования вопросов охраны вод и водных объектов, а также контроля и надзора за деятельностью граждан и юридических лиц в процессе водопользования.

Существует вопрос соотношения понятий «водный реестр» и «водный кадастр». Итак, понятие государственного водного кадастра в федеральном законодательстве России в настоящее время отсутствует. Действующий Водный кодекс Российской Федерации 2006 г.¹ (далее – ВК РФ) заменил понятие «государственный водный кадастр» на «государственный водный реестр» (далее – ГВР).

Согласно ст. 31 ВК РФ государственный водный реестр представляет собой систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, собственности физических лиц, юридических лиц, об их использовании, о речных бассейнах, о бассейновых округах.

В рамках проводимой земельной реформы в стране понятие кадастра изначально связывалось с землей и сочеталось с понятием «земельного

¹ Водный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381.

кадастра», которое в 2007 г. было заменено на «кадастр недвижимости» (далее – ГКН). В связи с возникновением частной собственности на землю в России с 1997 г. также началось ведение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРП).

Кроме ГВР ведутся различные природные кадастры и реестры (лесной, водный, градостроительный, кадастр отходов и другие, ведение которых регулируется специальным природоресурсным законодательством).

Специалисты отмечают, что данные государственного водного кадастра (в настоящее время – ГВР) неоднократно обновлялись. Его ведение началось в СССР еще в 30-х гг. прошлого столетия, однако до сих пор в России не удалось достичь его необходимого уровня: он остается неполным, т.е. содержит сведения не обо всех поверхностных водных объектах. Даже в черте крупных городов-мегаполисов малые водотоки и водоемы не нашли должного отражения в водном кадастре (реестре), и вопрос об их инвентаризации еще не решен².

Нормативно-правовая база ГВР начала формироваться с принятия в 1931 г. Госпланом СССР решения о составлении Водного кадастра СССР, объединяющего систематизированные сведения о режиме морей, рек, озер, болот, ледников и подземных вод. В 1933 г. составление общего Водного кадастра СССР было поручено Гидрометеорологическому комитету СССР и РСФСР.

Первый Водный кадастр СССР был подготовлен Государственным гидрологическим институтом под руководством Гидрометеорологического комитета СССР и РСФСР в 1933–1940 гг. Он состоял из трех серий, включающих районные справочники по водным ресурсам СССР, материалы по режиму рек, сведения об уровне воды, гидрологические ежегодные каталоги и справочники по морям СССР, гидрометеорологический кадастр и другую информацию на основе материалов наблюдений с 1875 по 1935 г.

С 1936 г. начали выходить «Гидрологические ежегодники», содержавшие сведения о гидрологическом режиме рек, водохранилищ и озер, полученные гидрологическими постами и станциями (уровень и расходы воды, расходы взвешенных наносов, крупность взвешенных наносов и донных отложений, температура воды и толщина льда, химический анализ воды), а также справочные сведения о постах и станциях.

В период с 1960 по 1974 г. проводилась разработка и выпуск нового Водного кадастра в виде справочников «Ресурсы поверхностных вод СССР», состоявших из трех серий:

– «Гидрологическая изученность» – кадастровые данные по поверхностным водным объектам;

– «Основные гидрологические характеристики» – многолетние данные по поверхностным водным объектам;

² См.: Опыт составления кадастров водных объектов мегаполиса (на примере г. Санкт-Петербурга) / В. С. Вуглинский [и др.] // Всероссийский конгресс работников водного хозяйства : тезисы докладов. М., 2003. С. 103–104.

– «Водные ресурсы» – обобщающая серия с фундаментальной характеристикой гидрологического и гидрохимического режима водных объектов, в том числе вопросы использования и качества вод.

В 1978 г. началось ведение по единой для СССР системе Государственного водного кадастра СССР, включавшего данные учета вод по количественным и качественным показателям, регистрации водопользований, а также данные учета использования вод. Ведение государственного водного кадастра (далее – ГВК) было поручено:

– Государственному комитету СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды;

– Министерству геологии СССР;

– Министерству мелиорации и водного хозяйства СССР.

Материалы ГВК СССР были единственными официальными данными о водных ресурсах, обязательными для использования при решении всех задач гидрологического обеспечения хозяйственной деятельности.

В 1994 г. в целях обеспечения преемственности и непрерывности наблюдений за режимом водных объектов и оценки водных ресурсов России было принято решение о продолжении ведения по единой системе ГВК РФ, которое было поручено:

– Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;

– Комитету Российской Федерации по водному хозяйству;

– Комитету Российской Федерации по геологии и использованию недр.

С 1996 г. ведение ГВК осуществлялось Министерством природных ресурсов Российской Федерации и Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

В 2006 г. функции по ведению ГВК были переданы Федеральному агентству водных ресурсов РФ с участием Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и Федерального агентства по недропользованию.

После принятия нового Водного кодекса 2006 г., начиная с мая 2007 г., началось ведение Государственного водного реестра (ГВР), в который были включены данные ГВК РФ.

Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2007 г. № 253 «О порядке ведения государственного водного реестра»³ было установлено, что в государственный водный реестр включаются данные государственного водного кадастра Российской Федерации по состоянию на 1 января 2007 г., ведение которого осуществлялось в соответствии с постановлением Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1403⁴.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации утверждает форму⁵ государственного водного реестра и прави-

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 19. Ст. 2357.

⁴ Там же. 1996. № 49. Ст. 5566 ; 2006. № 5. Ст. 554.

⁵ Об утверждении формы государственного водного реестра : приказ МПР РФ от 29 мая 2007 г. № 138 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 32.

ла⁶ оформления государственной регистрации в государственном водном реестре договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, прекращения договоров водопользования.

В целях формирования государственного водного реестра в срок до 1 июля 2007 г. была предусмотрена передача на безвозмездной основе Федеральному агентству водных ресурсов следующих сведений (по состоянию на 1 января 2007 г.) федеральных органов исполнительной власти:

– Министерством сельского хозяйства Российской Федерации – сведений об использовании водных объектов для нужд сельского хозяйства, в том числе в целях водопотребления и водоотведения, а также о государственных мелиоративных системах и об отнесенных к государственной собственности отдельно расположенных гидротехнических сооружениях на водных объектах;

– Федеральной регистрационной службой (в настоящее время – Росреестр) – сведений о документах, на основании которых возникло право собственности на водные объекты, гидротехнические и иные сооружения, расположенные на водных объектах;

– Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды – данных государственного водного кадастра Российской Федерации по поверхностным водным объектам;

– Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека – сведений о санитарно-эпидемиологической обстановке на водных объектах;

– Федеральной службой по надзору в сфере природопользования – сведений о поднадзорных гидротехнических и иных сооружениях, расположенных на водных объектах, о водных объектах, расположенных в пределах особоохраняемых природных территорий федерального значения, и режимах использования водоохраных зон водных объектов;

– Федеральной службой по надзору в сфере транспорта – сведений о поднадзорных гидротехнических и иных сооружениях, расположенных на водных объектах;

– Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору – сведений о поднадзорных гидротехнических и иных сооружениях, расположенных на водных объектах, об объектах, оказывающих негативное воздействие на водные объекты, в том числе осуществляющих сбросы загрязняющих веществ;

– Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости – сведений о гидротехнических и иных сооружениях, расположенных на вод-

⁶ Об утверждении Правил оформления государственной регистрации в государственном водном реестре договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, прекращения договоров водопользования : приказ МПР России от 22 августа 2007 г. № 216 (в ред. от 11.08.2014) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 41.

ных объектах, в том числе о кадастровых номерах земельных участков, в границах которых расположены водные объекты, а также земельных участков, занятых указанными сооружениями;

– Федеральным агентством морского и речного транспорта – сведений о пользовании акваториями водных объектов и береговой полосой внутренних водных путей Российской Федерации;

– Федеральным агентством по недропользованию – данных государственного водного кадастра Российской Федерации по подземным водным объектам;

– Федеральным агентством по рыболовству – сведений о водных объектах рыбохозяйственного значения;

– Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации – об особоохраняемых водных объектах федерального значения, о водных объектах, расположенных в пределах особоохраняемых природных территорий федерального значения;

– органами исполнительной власти субъектов РФ – о договорах водопользования, о переходе прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращении договоров водопользования, сторонами которых они являются, о принятых решениях о предоставлении в пользование водных объектов, о прекращении права пользования водными объектами, предоставленными на основании этих решений, о рыбопромысловых участках, режимах округов санитарной (горно-санитарной) охраны, установленных для лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального и местного значения, в границах которых расположены водные объекты, о водных объектах и расположенных на них гидротехнических и иных сооружениях, находящихся в собственности субъектов РФ;

– органами местного самоуправления – о режимах особой охраны для водных объектов, расположенных в границах зон санитарной охраны водных объектов, установленных в соответствии с требованиями санитарных норм, о договорах водопользования, о переходе прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращении договоров водопользования, сторонами которых они являются, принятых решениях о предоставлении в пользование водных объектов, о прекращении права пользования водными объектами, предоставленными на основании этих решений, водных объектах и расположенных на них гидротехнических и иных сооружениях, находящихся в собственности муниципальных образований.

ВК РФ также установлено, что целью создания ГВР является информационное обеспечение комплексного использования водных объектов, целевого использования водных объектов, их охраны, а также планирование и разработка мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

Поэтому в государственный водный реестр включаются документированные сведения:

1) о бассейновых округах;

- 2) о речных бассейнах;
- 3) о водохозяйственных участках;
- 4) о водных объектах, расположенных в границах речных бассейнов, в том числе об особенностях режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностях;
- 5) о водохозяйственных системах;
- 6) об использовании водных объектов, в том числе о водопотреблении и сбросе вод, в том числе сточных вод, в водные объекты;
- 7) о гидротехнических и иных сооружениях, расположенных на водных объектах;
- 8) о водоохраных зонах и прибрежных защитных полосах, зонах затопления, подтопления и других зонах с особыми условиями их использования;
- 9) о решениях о предоставлении водных объектов в пользование;
- 10) о договорах водопользования;
- 11) о разрешениях на захоронение донного грунта в морях или их отдельных частях;
- 12) о местоположении береговой линии (границы водного объекта);
- 13) об иных документах, на основании которых возникает право собственности на водные объекты или право пользования водными объектами.

Водопользователи, а также организации, осуществляющие в пределах своей компетенции наблюдение за режимом, ресурсами и качеством поверхностных и подземных вод, обязаны в порядке, установленном национальным законодательством, представлять данные, подлежащие включению в ГВР.

Данные ГВР (или иного официального национального документа, представляющего свод аналогичных данных) являются основой для принятия иных решений при осуществлении государственного управления и контроля в области использования и охраны водных объектов.

Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет

Бударagina Л. В., кандидат философских наук, доцент кафедры международного права

E-mail: liudmila-nn@mail.ru

Тел.: 8-920-250-68-48

Тищенко С. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, земельного и градостроительного права

E-mail: stischenko@yandex.ru

Тел.: 8-920-011-05-72

Nizhny Novgorod State University of Architecture and Civil Engineering

Budaragina L. V., Candidate of Philosophical Sciences, Associate Professor of the International Law Department

E-mail: liudmila-nn@mail.ru

Tel.: 8-920-250-68-48

Tishchenko S. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Ecological, Land and Town-planning Law Department

E-mail: stischenko@yandex.ru

Tel.: 8-920-011-05-72