

Козырин А. Н.

Водные ресурсы как часть казны¹

Природные ресурсы занимают особое место в составе российской казны. В свою очередь, водные ресурсы представляют собой одно из основных природных богатств России.

Вода, подобно земле и лесу, — это особый многофункциональный ресурс, который представляет собой не только экономическое благо, но и необходимое условие поддержания жизни и экологического равновесия.

Вода представляет собой основу, субстрат жизни на земле. Этот очевидный научный факт нашёл своё отражение в системе прав человека, составляющей сердцевину современного международного права. «Хотя вода не признаётся прямо как самостоятельное право человека в международных договорах, международное право в области прав человека связано с конкретными обязанностями, относящимися к доступу к безопасной питьевой воде. Эти обязанности требуют от государств обеспечения доступа всех к достаточному количеству безопасной питьевой воды для личных и бытовых нужд»².

Концепция базовых потребностей в воде для удовлетворения основных нужд человека была впервые выдвинута на Конференции ООН по водным ресурсам в Мар-дель-Плате (Аргентина). Впоследствии право всех народов на

¹ Исследование выполнено при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект № 14-03-00603 «Государственная казна как источник бюджетных доходов», 2014.

² Право на воду. Серия «Права человек: изложение фактов». Вып. 35. Женева: Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. (ISSN 1014-5575). С. 4.

доступ к питьевой воде было подтверждено в Повестке дня на XXI век, принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в 1992 году.

Признание воды и санитарных услуг в качестве составной части права на достаточный образ жизни закреплено в Программе действий Международной конференции по народонаселению и развитию 1994 года и в итоговых документах Конференции ООН по населённым пунктам (Хабитат II), принятых в 1996 году.

В документах ООН право на воду трактуется как включающее в себя:

а) ряд свобод, обеспечивающих защиту от произвольного и незаконного отключения; запрещение незаконного загрязнения водных ресурсов; недискриминацию в доступе к безопасной питьевой воде и санитарным услугам; невмешательство в доступ к существующему водоснабжению, особенно к традиционным источникам воды;

б) материальные права, подразумевающие доступ к минимальному количеству безопасной питьевой воды для поддержания жизни и здоровья; доступ к безопасной питьевой воде и санитарным услугам в условиях лишения свободы, а также принятие решений, связанных с водой и санитарными услугами, на национальном и местном уровнях³.

Право на воду предусматривает, что водоснабжение для каждого человека должно быть достаточным и непрерывным, с тем чтобы удовлетворять личные и бытовые нужды⁴.

³ Право на воду. Серия «Права человек: изложение фактов». Вып. 35. Женева: Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. (ISSN 1014-5575). С. 11.

⁴ Под водой, необходимой для личных и бытовых нужд понимается вода для питья, стирки одежды, приготовления пищи, а также для личной и бытовой гигиены. Другие виды бытового использования воды (садоводство, плавательные бассейны и т. д.) не включаются в содержание права на воду.

Право на воду гарантирует доступ к воде для жизнеобеспечения, здоровья и удовлетворения основных потребностей⁵, но не наделяет никого правами на неограниченное количество воды.

При этом вода для личных и бытовых нужд должна быть безопасной (то есть должна быть защищена от заражения микробами и паразитами, химическими и радиологическими веществами)⁶ и приемлемой (приемлемого цвета, запаха и вкуса).

Право на воду предполагает, что вода и санитарные услуги должны быть физически доступны и находиться в пределах безопасной досягаемости для всех групп населения (в том числе инвалидов, женщин, детей и пожилых людей).

Наконец, право на воду требует, чтобы водоснабжение было экономически доступным для всех⁷ и чтобы никто не лишался доступа к безопасной питьевой воде по причине того, что он не в состоянии оплачивать услуги водоснабжения. При этом запрет на ограничение доступа к воде по причине неплатёжеспособности не означает установления права на бесплатную воду.

С функцией воды как субстрата жизни самым тесным образом связана и экологическая функция водных ресурсов и, соответственна их особая ценность.

⁵ По данным Всемирной организации здравоохранения для удовлетворения самых основных потребностей необходимо от 50 до 100 литров воды в сутки. Доступ к 20-25 литрам на человека в сутки представляет собой минимальный уровень. См.: *G. Howard and J. Bertram. Domestic water quantity, service level and health. World Health Organization, 2003. P. 22.*

⁶ По статистике, в любой отдельно взятый момент времени половину больничных коек в мире занимают пациенты, поражённые инфекциями, которые передаются через воду. [Электронный ресурс] // Режим доступа: www.un.org/waterforlifedecade (дата обращения: 17.02.2014).

⁷ Программа развития ООН (ПРООН) предлагает в качестве ориентира потолок в 3 % от дохода домашних хозяйств.

Водные ресурсы представляют собой важнейшую и неотъемлемую часть мировой экологической системы. В уже упоминавшейся Повестке дня на XXI век, принятой Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, всем государствам рекомендовано осуществлять защиту и сохранение водных ресурсов, водных экосистем, содействовать разработке и применению экологически чистых технологий и т. д.⁸

Обеспечение равновесия экологической системы возможно только через установление надлежащего баланса публичных и частных интересов при водопользовании и водоохране и установления приоритета охраны водных ресурсов перед их использованием.

Положение водных ресурсов в составе российской казны определяется свойствами воды как экономического блага⁹. Долгое время вода оставалась в России недооценённым природным ресурсом. Однако нерациональное использование водных ресурсов, их загрязнение, а иногда и просто варварское, хищническое использование, сделали проблему рационального водопользования и водоохраны актуальной и для российской экономики.

Вода повсеместно используется в народном хозяйстве. Помимо ее использования как питьевого ресурса и потребления в составе пищевого рациона, она востребована в коммунально-бытовых и рекреационных целях. Без воды невозможно представить функционирование современной промышленности, энергетики и транспорта. Крупнейшим потребителем водных

⁸ Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml (дата обращения: 17.02.2014).

⁹ Характеризуя воду, как экономическое благо, исследователи отмечают, что её источниками являются, во-первых, как возобновляемые, так и истощаемые ресурсы, а, во-вторых, как природные ресурсы, так и ресурсы, искусственно создаваемые с помощью современных технологий опреснения (см., например: *Фридман А. А. Модели экономического управления водными ресурсами. М., 2012. С. 10*).

ресурсов остаётся аграрный сектор экономики. От обеспеченности водой сельского хозяйства напрямую зависит продовольственная безопасность России.

В процессе использования водных ресурсов народным хозяйством различают *водопотребителей*, которыми являются отрасли народного хозяйства, использующие водные ресурсы вне водных источников (забор воды коммунальным хозяйством¹⁰, промышленностью, сельским хозяйством и ирригационными системами, санаторно-курортным хозяйством и т. д.), и *водопользователей* — отрасли народного хозяйства, использующие водные ресурсы без изъятия их из водных источников (гидроэнергетика, водный транспорт, рыбное хозяйство и т. д.)¹¹.

Водопотребление промышленностью связано с использованием воды в самых разных качествах — как составной части промышленной продукции, теплоносителя, растворителя, средства транспортировки и т. д. Источниками промышленного водоснабжения являются преимущественно речные воды. В относительно небольших объёмах используются подземные воды и опреснённые морские воды.

Крупными водопользователями в народном хозяйстве являются гидроэлектростанции. Использование ими водных ресурсов представляет собой транзитное проточное водопользование.

В отличие от гидроэлектростанций, которые являются водопользователями, тепловые и атомные электростанции выступают в

¹⁰ К водопотреблению коммунальным хозяйством относится также потребление воды предприятиями городской промышленности и инфраструктуры, городским транспортом, строительными организациями и т. д.

¹¹ Подробнее см.: Использование воды в народном хозяйстве. В серии «библиотека гидротехника и гидроэнергетика». Вып. 35. М., 1973. С. 16-44.

качестве водопотребителей. Таким образом, вся энергетическая отрасль напрямую зависит от использования и потребления водных ресурсов.

В аграрном секторе экономики вода используется в целях сельскохозяйственного водоснабжения (бытовые и хозяйственные потребности в воде сельских населённых пунктов, потребление воды животноводством и т. д.), обводнения пастбищ (систематическое улучшение пастбищ водными ресурсами) и орошения земель, являющегося неременным условием сельскохозяйственного производства в крайне засушливых районах¹².

Реки, озёра, водохранилища, внутренние моря и иные водные объекты, которые используются для добычи и разведения рыбы и иных водных биологических ресурсов, становятся рыбохозяйственными водоёмами.

Водные пути речных систем используются внутренним водным транспортом — важным элементом единой общероссийской транспортной системы, на который приходится перевозки преимущественно массовых грузов — строительных материалов, угля, руды и т. д. Нельзя не отметить также, что внутренние водные пути широко используются для лесосплава (к водным артериям тяготеет 98 % запасов страны¹³).

В свете стоящей перед Россией задачи диверсификации экспортных поставок водные ресурсы, по мнению Министерства экономического развития Российской Федерации, могут вскоре стать важной статьёй российского экспорта. «Россия в перспективе до 2030 года может начать поставлять на

¹² Отметим, что уже упоминавшееся право на воду не распространяется на воду, используемую в целях растениеводства и животноводства. Однако можно утверждать, что право на воду предусматривает приоритетность водопользования в растениеводстве и животноводстве, когда это необходимо для предупреждения голода (Право на воду. С. 17).

¹³ Использование воды в народном хозяйстве. С. 39.

мировой рынок пресную воду, т. к. располагает 10 % всех мировых запасов этого ресурса, занимая второе место после Бразилии»¹⁴.

Характеризуя количественные параметры водных ресурсов как актива российской казны, остановимся на параметрах Водного фонда Российской Федерации¹⁵, под которым понимается совокупность водных объектов в пределах территории Российской Федерации.

Водный кодекс Российской Федерации, в котором даётся легальное определение водного фонда, содержит также дефиницию базового элемента водного фонда — водного объекта, которым считается природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима (характеризуется изменением во времени уровней, расхода и объёма воды).

В состав водного фонда входят:

а) поверхностные водные объекты, состоящие из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии:

— моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и другие);

— водотоки (реки, ручьи, каналы);

¹⁴ Россия может стать экспортёром пресной воды, считают в МЭР / РИА Новости, 24.12.2013. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://news.mail.ru/economics/16254705/?frommail=1> (дата обращения: 17.02.2014).

¹⁵ Следует отметить, что, наряду с собственно водными ресурсами (водным фондом), водно-ресурсную компоненту национального богатства России составляет также водохозяйственный комплекс, включающий гидроэлектростанции, системы территориального перераспределения стока, гидроузлы и сооружения для регулирования стока рек, системы и сооружения для водообеспечения орошаемого земледелия, комплексные сооружения очистки сточных вод, защитные сооружения от вредного воздействия вод и т. д. Объекты водохозяйственного комплекса, находящиеся в государственной собственности, также являются активами российской казны. Поскольку в настоящей главе рассматриваются лишь водные ресурсы, составляющие часть российской казны, объекты водохозяйственного комплекса остаются за рамками предмета нашего исследования.

- водоёмы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища);
- болота;
- природные выходы подземных вод (родники, гейзеры);
- ледники, снежники;

б) подземные водные объекты, границы которых определяются в соответствии с законодательством о недрах:

- бассейны подземных вод;
- водоносные горизонты.

При этом природные запасы воды, которые не выступают в качестве самостоятельных водных объектов, а являются компонентом растительных и животных организмов, горных пород, атмосферного воздуха, а также вода, добытая из природной среды и находящаяся в водопродных системах, сосудах и резервуарах, в водный фонд не входят.

Российская Федерация относится к числу государств, наиболее обеспеченных водными ресурсами. В Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 года № 1235-р¹⁶, содержится информация о том, что среднемноголетние возобновляемые водные ресурсы России составляют 10 % мирового речного стока (второе место в мире после Бразилии) и оцениваются в 4,3 тыс. куб. км в год. В целом же по стране обеспеченность водными ресурсами составляет 30,2 тыс. куб. м на человека в год¹⁷.

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 2009. № 36. Ст. 4362.

¹⁷ Водные ресурсы Российской Федерации характеризуются значительной неравномерностью распределения по территории страны. На освоенные районы европейской части страны, где сосредоточено более 70 % населения и производственного потенциала, приходится не более 10 % водных ресурсов. В маловодные годы дефицит

Ресурсный потенциал подземных вод на территории Российской Федерации составляет почти 400 куб. км в год. Общее количество запасов подземных вод, пригодных для использования (питьевого и хозяйственно-бытового, производственно-технического водоснабжения, орошения земель и обводнения пастбищ), составляет около 34 куб. км в год.

Общий объём забора (изъятия) водных ресурсов из природных водных объектов в Российской Федерации составляет 80 куб. км в год из них 62,5 куб. км воды используется в экономике.

Учитывая особое, уникальное значение водных ресурсов в Российской Федерации формируется самостоятельная отрасль законодательства, регулирующая водные отношения.

Водное законодательство включает в себя Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ¹⁸ (далее — Водный кодекс РФ), иные федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними законы субъектов Российской Федерации.

Двухуровневая система водного законодательства, предусматривающая включение в него как «федеральную составляющую» (Водной кодекс РФ и иные федеральные законы), так и региональное водное законодательство, обусловлена установленным Конституцией РФ распределением полномочий по регулированию водных отношений между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

К ведению Российской Федерации в этой области относятся в соответствии со ст. 71 Конституции РФ: регулирование и защита прав и свобод

воды наблюдается в районах интенсивной хозяйственной деятельности в бассейнах рек Дона, Урала, Кубани, Иртыша, а также на западном побережье Каспийского моря.

¹⁸ Собрание законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

человека и гражданина, включая право на благоприятную окружающую среду, федеральная государственная собственность на водные объекты и управление ею; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации; гражданское законодательство в части правовой защиты имущественных отношений, возникающих при использовании и охране водных объектов и т. д.

Согласно ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: вопросы владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами, включая водные ресурсы; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории. В этой же статье Конституции РФ закреплено, что земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды также относятся к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов.

Федеральная составляющая водного законодательства включает наряду с Водным кодексом РФ и другие федеральные законы, принятые в соответствии с Водным кодексом РФ. Например — Федеральный закон от 3 июня 2006 года № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации»¹⁹, содержащий, помимо организационных норм и переходных положений, ряд важных материальных норм (ст. 6.1-6.4, 7 и др.).

Следует отметить, что, наряду с нормами собственно водного законодательства, статус водных объектов и отдельные аспекты водных правоотношений могут определяться нормами, содержащимися в Конституции

¹⁹ Собрание законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2380.

РФ и иных законодательных актах — Федеральном законе от 31 июля 1998 года № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»²⁰, Федеральном законе от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»²¹, Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»²², Федерального закона от 23 февраля 1995 года № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»²³, Федеральном законе от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»²⁴ и т. д.

Водное законодательство субъектов Российской Федерации (региональное водное законодательство) формируется в соответствии с Конституцией РФ, Водным кодексом РФ и с учётом полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области водных отношений, закреплённых в ст. 25 и 26 Водного кодекса РФ.

Во многих субъектах Российской Федерации приняты региональные законы о регулировании водных отношений: Закон Московской области от 11 января 2007 года № 5/2007-ОЗ «О регулировании водных отношений на территории Московской области»²⁵, Закон Республики Коми от 3 апреля 2006 года № 22-РЗ «О регулировании водных отношений в Республике Коми»²⁶, Закон Республики Башкортостан от 1 марта 2007 года № 412-з «О

²⁰ Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

²¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 50. Ст. 7358.

²² Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

²³ Собрание законодательства РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

²⁴ Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

²⁵ Ежедневные Новости. Подмосковье. № 9. 19.01.2007.

²⁶ Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2006. № 11. Ст. 4595.

регулировании водных отношений в Республике Башкортостан»²⁷, Закон Республики Дагестан от 1 ноября 2007 года № 52 «О регулировании водных отношений в Республике Дагестан»²⁸ и т. д.

Значительно реже встречаются случаи объединения законодательного регулирования на региональном уровне водных и иных природоресурсных отношений (например, лесных, земельных отношений, отношений по недропользованию): Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 29 декабря 2006 года № 148-оз «О регулировании отдельных вопросов в области водных и лесных отношений на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»²⁹, Закон Республики Адыгея от 7 июля 2008 года № 194 «О разграничении полномочий между органами государственной власти Республики Адыгея в сфере водных отношений, а также в сфере регулирования отношений недропользования»³⁰.

Субъектами Российской Федерации принимаются законы, регулирующие вопросы распределения полномочий в сфере использования и охраны водных объектов между:

- а) Российской Федерацией и её субъектами (Закон Псковской области от 5 марта 2007 года 643-оз «О реализации отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений на территории Псковской области»³¹);
- б) отдельными государственными органами субъекта Российской Федерации (Закон Санкт-Петербурга от 15 февраля 2007 года № 60-13 «О разграничении полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга

²⁷ Республика Башкортостан. № 43(26276). 06.03.2007.

²⁸ Собрание законодательства Республики Дагестан. 2007. № 17. Ст. 806.

²⁹ Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2006. № 12 (ч. I). Ст. 1491.

³⁰ Собрание законодательства Республики Адыгея. № 7. Июль, 2008.

³¹ Псковская правда. № 47. 13.03.2007.

в области водных отношений на территории Санкт-Петербурга»³², Закон Смоленской области от 25 июня 2007 года № 62-з «О разграничении полномочий органов государственной власти Смоленской области в сфере водных отношений»³³);

в) государственными органами субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления (Закон Корякского автономного округа от 7 февраля 2007 года № 263-оз «О разграничении полномочий между органами государственной власти Корякского автономного округа и органами местного самоуправления в области водных отношений»³⁴).

Особое место в системе источников регионального водного законодательства занимают законы о питьевой воде: Закон Алтайского края от 8 декабря 2003 года № 74-ЗС «О питьевом водоснабжении»³⁵, Закон Липецкой области от 11 июня 2002 года № 3-ОЗ «О питьевой воде и питьевом водоснабжении»³⁶, Закон Республики Саха (Якутия) от 25 декабря 2003 года 103-З № 209-III «О питьевой воде и питьевом водоснабжении»³⁷ и т. д.

Нормы водного права могут содержаться в региональных природоохранных законах (например, в Законе Волгоградской области от 28 февраля 2000 года № 379-ОД «Об охране озера Эльтон»³⁸ установлен водный режим озера Эльтон (ст. 6 и др.)).

Федеральная и региональная составляющие водного законодательства Российской Федерации насчитывают десятки законодательных актов. Для

³² Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. № 6. 26.02.2007.

³³ Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 27.06.2007. № 6. Часть III.

³⁴ Народовластие. № 17. 15.02.2007.

³⁵ Сборник законодательства Алтайского края. 2003. Ч. 1. № 92.

³⁶ Липецкая газета. № 116. 15.06.2002.

³⁷ Якутские ведомости. № 4. 17.01.2004.

³⁸ Волгоградская правда. № 49. 21.03.2000.

обеспечения единства, целостности и непротиворечивости законодательства в Водном кодексе, во-первых, закреплены основные принципы водного законодательства, а, во-вторых, основные начала субординации нормативных правовых актов в зависимости от юридической силы.

Водное законодательство и все иные принимаемые в соответствии с ним нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения, должны основываться на принципах, перечисленных в ст. 3 Водного кодекса РФ, которые условно можно сгруппировать следующим образом:

а) принципы, регулирующие вопросы общей части водного права, включая права собственности на водные объекты:

— регулирование водных отношений должно осуществляться исходя из значимости водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека, представления о водном объекте как о важнейшей составной части окружающей среды, как о природном ресурсе, используемом человеком для личных и бытовых нужд, осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как об объекте права собственности и иных прав;

— участие граждан и общественных объединений в решении вопросов, касающихся прав на водные объекты, а также их обязанностей по охране водных объектов;

— равный доступ физических и юридических лиц к приобретению в собственность водных объектов, которые в соответствии с водным законодательством могут находиться в собственности физических или юридических лиц;

б) принципы правового регулирования водоохраны:

— приоритет охраны водных объектов перед их использованием; использование водных объектов не должно оказывать негативное воздействие на окружающую среду;

— сохранение особо охраняемых водных объектов, ограничение или запрет использования которых устанавливается федеральными законами;

— экономическое стимулирование охраны водных объектов;

в) принципы правового регулирования водопользования:

— целевое использование водных объектов; водные объекты могут использоваться для одной или нескольких целей;

— приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования; предоставление их в пользование для иных целей допускается только при наличии достаточных водных ресурсов;

— равный доступ физических и юридических лиц к приобретению права пользования водными объектами;

— гласность осуществления водопользования;

— комплексное использование водных объектов;

— платность использования водных объектов;

— использование водных объектов в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для осуществления традиционного природопользования;

г) правовые принципы управления водными ресурсами:

— регулирование водных отношений в границах бассейновых округов (бассейновый подход);

— регулирование водных отношений в зависимости от особенностей режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностей;

— регулирование водных отношений исходя из взаимосвязи водных объектов и гидротехнических сооружений, образующих водохозяйственную систему.

В ст. 2 Водного кодекса РФ установлены основные начала субординации между нормативными правовыми актами, регулируемыми водные отношения, в зависимости от их вида и юридической силы.

Во-первых, нормы, регулирующие отношения по использованию и охране водных объектов и содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать Водному кодексу РФ.

Во-вторых, принимаемые в развитие водного законодательства подзаконные акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, также не должны противоречить федеральным актам водного законодательства.

В-третьих, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий могут издавать нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения, при условии, что такие акты принимаются на основании и во исполнение Водного кодекса РФ, а также иных нормативных правовых актов Российской Федерации и законов субъектов Российской Федерации.

В-четвёртых, правотворческие полномочия органов местного самоуправления, связанные с регулированием водных отношений, могут быть реализованы только при условии, что принимаемые ими нормативные правовые акты соответствуют федеральным и региональным источникам водного права.

В основе водного права лежит право собственности на водные ресурсы, правовой режим водопользования и водоохраны.

Российское водное право исходит из того базового положения, что все водные объекты в России находятся в федеральной собственности. Нахождение водных ресурсов в собственности государства — распространённая мировая практика. Она обусловлена особой значимостью водных ресурсов для реализации основных прав человек, и прежде всего — права на жизнь и благоприятную окружающую среду, а также свойствами самой воды (например, текучестью), создающими объективные затруднения для фиксации права собственности.

Государственная собственность на воду дополняется в некоторых государствах иными моделями права на водные ресурсы: в Великобритании, Канаде, Австралии, отдельных штатах США и др. применяется *рипаррианская* система прав на воду (*riparian water rights*), возникшая в английском общем праве и предполагающая, что каждый собственник земли, на которой находится водный объект, может пользоваться соответствующими водными ресурсами наряду с другими субъектами³⁹; в большинстве штатов США действует *апрорриативная* система прав на воду (известная также как доктрина *Colorado*),

³⁹ Подробнее см., например: 1) <http://corporate.findlaw.com/business-operations/water-rights-law-prior-appropriation.html>; 2) http://en.wikipedia.org/wiki/Riparian_water_rights; 3) Фридман А. А. Модели экономического управления водными ресурсами. М., 2012. С. 16-17.

суть которой непосредственно связана с юридической максимой “*first in time, first in right*” — право использования водного ресурса принадлежит его первооткрывателю или тому, кто его начал раньше использовать⁴⁰.

Отметим, что в современном российском водном законодательстве право собственности на воду не является более исключительным правом. В соответствии с п. 2 ст. 8 Водного кодекса РФ «пруд, обводнённый карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, находятся соответственно в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица, если иное не установлено федеральными законами».

В отличие от поверхностных вод, подземные воды создают меньше технических и юридических проблем для установления права собственности. Чаще всего в мировой практике право собственности на подземные источники определяется в увязке с правом собственности на землю, где эти источники расположены. Так, в п. 6 ст. 8 Водного кодекса РФ установлено, что формы собственности на подземные водные объекты определяются законодательством о недрах. В свою очередь, Законом Российской Федерации от 21 февраля 2012 года № 2395-1 «О недрах»⁴¹ (ст. 1.2) предусмотрено, что недра в границах

⁴⁰ А. А. Фридман, сравнивая две системы прав на воду, отмечает, что рипарианская система подходит при использовании водных ресурсов для рыболовства, судоходства, в электроэнергетике, то есть там, где использование воды не сокращает количество водных ресурсов (то есть там, где вода выступает в качестве общественного блага). Апроприативная система уместна в тех случаях, где использование воды связано с водозабором и влечёт безвозвратное водопотребление (там, где вода выступает как частное благо) — в промышленности, сельском хозяйстве, ЖКХ и т. д. (Фридман А. А. Модели экономического управления водными ресурсами. М., 2012. С. 17).

⁴¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью, а добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности.

По общему правилу, сформулированному в ст. 6 Водного кодекса РФ, поверхностные водные объекты, находящиеся в публичной собственности, являются водными объектами общего пользования, то есть общедоступными водными объектами. Каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено Водным кодексом РФ и другими федеральными законами.

На водных объектах общего пользования могут быть установлены запреты в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации (запрещены забор 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 и т. д.)

(продолжение следует)

Библиографический список:

1. Использование воды в народном хозяйстве. В серии «библиотека гидротехника и гидроэнергетика». Вып. 35. М., 1973.
2. Право на воду. Серия «Права человек: изложение фактов». Вып. 35. Женева: Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. (ISSN 1014-5575).
3. Фридман А. А. Модели экономического управления водными ресурсами. М., 2012.
4. G. Howard and J. Bertram. Domestic water quantity, service level and health. World Health Organization, 2003.