ЗЕМЕЛЬНОЕ, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ, АГРАРНОЕ ПРАВО РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

ВОДНЫЙ ФОНД РОССИИ — ИНТЕГРИРОВАННЫЙ ОБЪЕКТ ПРАВООТНОШЕНИЙ

СИВАКОВ Дмитрий Олегович, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: ecology@izak.ru

Автор раскрывает ключевые термины водного права — водный фонд и водные объекты в контексте разнообразных правоотношений. Выявлено соотношение этих терминов с понятием недвижимости, они рассмотрены сквозь призму государственного наблюдения, учета и районирования водного фонда. Приводится опыт стран СНГ, государств Европейского Союза. Используются научные воззрения и прорывные идеи ведущих ученых отечественной правовой науки (Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, М. М. Бринчука, С. А. Боголюбова, О. С. Колбасова, О. И. Крассова), некоторых представителей естественной науки, данные средств массовой информации. Водный фонд России — не просто основа водного хозяйства, но и неизменная основа всей экономики. Снижение качества и количества водных ресурсов неизбежно пагубно скажется на жизни российского общества. В критическом ключе проанализированы положения советского и российского законодательства. Особое внимание уделено классификации водных объектов, имеющей значение для государственного водного фонда. Отмечается, что важно деление на поверхностные и подземные водные объекты; в понятие «поверхностный водный объект» входят не только водные массы, но и покрытые ими земли в пределах береговой линии. Здесь имеют место обязательные признаки поверхностных водных объектов — соединение земли и воды. В связи с этим осмысливается сложный вопрос о том, имеют ли поверхностные водные объекты в своем составе недвижимость.

Ключевые слова: водные объекты, водохранилища, водный фонд, государственный фонд недр, подземные водные объекты, фонды природных ресурсов, недвижимость, государственный водный реестр, мониторинг водных объектов, водные правоотношения, береговая полоса общего пользования, схемы комплексного использования и охраны водных объектов, речные бассейны, водохозяйственные участки, гидрографическое районирование, Водная стратегия России.

RUSSIAN WATER FUND AS AN INTEGRATED OBJECT OF LEGAL RELATIONSHIPS

D. O. SIVAKOV, leading research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: ecology@izak.ru

The author reveals key terms of water law — water fund and water objects in context of various relationships. The author discloses correlation of these terms with the concepts of real estate, watersectoral complex; understands said terms through the prism of state surveillance, account and zoning of water fund. Water objects of common usage are also inspected by the author. The following methods of scientific research are used: historic retrospective, comparative analyze and extrapolation. Experience of EU, CIS and other countries is taken into account. The article exposes the views and breakthrough ideas of leading scientists of modern jurisprudence (T. Y. Khabrieva, Yu. A. Tikhomirov, M. M. Brinchuk, S. A. Bogolyubov, O. S. Kolbasov, O. I. Krassov), some representatives of the natural sciences and mass media. Russian water fund is not only a basis of water sector, but also is a permanent basis of all economy. Degradation of quality and reduction of quantity of water resources inevitably would harm the well-being of the Russian society. Norms of Soviet and Russian legislation are presented by the author in a critical manner. The author inspects the classification of water objects, which is important for the state water fund. As it is stated in article 5 of Russian Water Code, depending on the features of the regime, geographical, morphometric and other features, water objects have complicated gradation. For the purposes of this article, first of all it is important to divide the surface and underground water objects. According to the article 5 of Russian Water Code, the term “surface water object” includes not only water masses, but also covered land

within the coastline. These are the necessary features of surface water objects — connection of land and water. In this regard, a difficult question is attended to as of whether the surface water objects have in their structure real estate.

Keywords: water objects, reservoirs, water fund, state subsoil fund, underground water objects, funds of natural resources, real estate, state water register, water monitoring, water relationships, coastal line of common usage, water usage contracts, schemes of complex usage and protection of water objects, river basins, watersectoral areas, hydrographic zoning, Russian water Strategy.

DOI: 10.12737/21263

Легальное понятие водного фонда. Водные правоотношения складываются в связи с использованием и охраной водных объектов¹. Исходя из норм ст. 1 Водного кодекса РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (далее — ВК РФ), совокупность водных объектов в пределах территории РФ образует водный фонд страны. Из этого логически следует, что водный фонд есть совокупный, интегрированный объект водных правоотношений.

Правовая категория водного фонда была закреплена еще в советском водном законодательстве, что соответствовало задачам планового управления водным хозяйством СССР. За водный фонд отвечали тогда главным образом отраслевые министерства и ведомства Союза ССР и союзных республик. Единый государственный водный фонд предусматривался в частности ст. 4 Водного кодекса РСФСР 1972 г.

Затем в силу ст. 1 Водного кодекса РФ от 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ водный фонд понимался как совокупность водных объектов в пределах территории РФ, включенных или подлежащих включению в государственный водный кадастр.

Водный фонд России принадлежит к числу видовых понятий, входящих в родовое понятие «фонд природных ресурсов Российской Федерации». Названный термин в отличие от видовых понятий, закрепленных в отраслевых законах и кодексах, носит исключительно доктринальный характер и не раскрывается в федеральных законах.

По оценкам профессора А. К. Голиченкова, фонд природных ресурсов РФ включает в себя земельный, водный, лесной фонды, государственный фонд недр, государственный охотничий, природно-заповедный фонды, а также фонд объектов животного мира².

Водный фонд находится в тесной связи с государственным фондом недр. Согласно ст. 2 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» государственный фонд недр составляют используемые участки, представляющие собой геометризованные блоки недр, и неиспользуемые части недр в пределах территории РФ и ее континентального шельфа. В рамках названных частей и блоков недр имеются подземные водные ресурсы. Следовательно, можно с уверенностью отмечать частичное совпадение или наложение двух названных фондов в части го-

ризонтов и бассейнов подземных вод. Правовой режим этих природных образований еще должным образом не сложился, а современные научные исследования о нем редки³.

В законодательстве стран СНГ также имеется правовая категория земель водного фонда. Согласно ст. 3 Водного кодекса Республики Беларусь от 15 июля 1998 г. № 191-3 государственный водный фонд этого государства включает как поверхностные, так и подземные водные объекты. В этом смысле водный фонд по законодательству России и Беларуси является двухсоставной категорией.

Для водного фонда России как интегрированного объекта правоотношений характерно широкое распространение государственной формы собственности. Это не касается прудов и обводненных карьеров, которые вместе с окаймляющими их земельными участками могут находиться в разных формах собственности.

Водные объекты, их структура и границы. Поскольку водный фонд состоит из водных объектов, то водный объект можно считать структурной частью водного фонда. При этом ряд исследователей в качестве объектов экологических отношений рассматривает не сами водные объекты, а воды. По мнению ряда исследователей, воды — это вся вода, находящаяся в водных объектах, т. е. в естественном природном состоянии на поверхности суши, в формах ее рельефа или в недрах⁴.

Однако такой подход при всех своих достоинствах не позволяет пространственно определить предмет (объект) прав субъектов водных отношений на названную «природную» воду (собственность, пользование). Для этого как раз и требуется правовая конструкция водного объекта как образования, объединяющего в себе два природных ресурса: землю и чрезвычайно мобильную водную массу. Более того, в рукотворных (искусственных) водных объектах природное состояние воды изменяется в силу воздействия человека.

Само понятие «водный объект» применяется законодателем уже не одно десятилетие. Оно присутствует во многих положениях ранее действовав-

³ См.: Мухина Э. Н. Правовое регулирование использования и охраны подземных вод: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

⁴ См.: Бринчук М. М. Экологическое право: объекты экологических отношений. М., 2011. С. 76—83; Краснов О. И. Природные ресурсы России. Комментарий законодательства. М., 2003. С. 320.

¹ См.: Колбасов О. С. Теоретические основы права пользования водами в СССР: монография. М., 1972. С. 48—61.

² См.: Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. М., 2012. С. 29, 418.

ших кодифицированных актов, включая Водный кодекс РФ 1995 г.⁵

Хотя в настоящее время понятие «водные объекты» является устоявшимся понятием водного законодательства, их легальное определение и характеристика содержат ряд неточностей, многие из которых будут раскрыты далее⁶. Однако с учетом всех критических замечаний этот термин очень полезен для отечественного водного права и законодательства, а заменить его другим, значит, внести дисбаланс и хаос в правовое регулирование водных отношений.

Согласно ст. 1 ВК РФ водный объект — это природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод, в котором имеются характерные формы и признаки водного режима. При этом сам водный режим есть изменение во времени уровня, расхода и объема воды в водном объекте.

Таким образом, понятие водного объекта раскрыто законодателем путем комбинирования существенных признаков и перечисления некоторых образований, относящихся к водным объектам. Затем законодатель раскрывает и поясняет названные признаки (водный режим, постоянное или временное сосредоточение вод) и природные образования (водоемы и водотоки).

Данный подход законодателя не является достаточно последовательным. Ведь для емкого определения того или иного понятия достаточно привести его существенные признаки. В свою очередь, перечисление тех или иных объектов, относящихся к водным, было бы уместно уже после определения понятия.

Как указывается в ст. 5 ВК РФ, в зависимости от особенностей режима, физико-географических, морфометрических и других особенностей водные объекты подразделяются прежде всего на поверхностные и подземные. С помощью данной классификации раскрывается внутреннее строение водного фонда. Исходя из ст. 5 ВК РФ, в понятие «поверхностный водный объект» входят не только водные массы, но и покрытые ими земли в пределах береговой линии. Здесь имеется обязательный признак поверхностных водных объектов — соединение земель и вод⁷.

Понятие «поверхностный водный объект» является общим и собирательным по отношению к понятиям «водоемы», «водотоки», «болота», «ледники и снежники», «моря и их части», «природные выходы подземных вод (родники и гейзеры)». В понятие «водо-

емы» как собирательное входят озера, водохранилища, пруды, обводненные карьеры, а водотоки — это реки, ручьи, каналы.

Отечественный законодатель счел необходимым определить границы между водными объектами (и в целом водным фондом) и близлежащей сушей. Согласно ст. 5 ВК РФ береговая линия рек, ручьев, каналов, озер, обводненных карьеров определяется «по среднемуголетнему уровню вод в период, когда они (водные объекты) не покрыты льдом», у водохранилищ и прудов также определены границы. Есть таковые и у морей и их заливов, ледников и снежников, болот.

Итак, современным законодателем признан общеобязательный признак поверхностных водных объектов в части их структуры: сосредоточение вод и покрытая ими земля в пределах береговой линии. В свою очередь, от береговой линии в предусмотренных законом случаях отсчитывают береговую полосу общего пользования шириной 20 метров.

Поскольку береговая полоса вдоль водного объекта не признается его составной частью как предмета права собственности, ряд авторитетных специалистов полагает, что в ВК РФ нарушена связь между водоемом и берегом. По их убеждению, только при юридически оформленном единстве дна, берега и водной среды коммерсанты, в том числе от пляжного бизнеса, должны будут заботиться о чистоте водоема, включая очистку (от мусора) дна и берега⁸. Следует согласиться с тем, что единство воды и земли учитывается в ВК РФ не так последовательно, как хотелось бы.

Однако, поскольку всю землю вокруг водного объекта в любом случае невозможно включить в его состав, законодателю не всегда целесообразно наращивать земельную составляющую *в самой легальной конструкции водного объекта*. Согласно ч. 8 ст. 27 ЗК РФ запрещается приватизация земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с ВК РФ. Следовательно, и у водного объекта, и у береговой полосы общего пользования один собственник — Российская Федерация. Водоем или водоток вместе с береговой полосой общего пользования составляют комплекс объектов права государственной собственности, что обеспечивает публичный интерес.

Водный фонд, водные объекты и недвижимость. В силу ст. 130 ГК РФ к недвижимому имуществу (недвижимости, недвижимой вещи) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых невозможно без нанесения им несоразмерного ущерба. В связи с характером, сложной структурой и границами водных объектов у вдумчивого исследователя

⁵ См.: Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / отв. ред. С. А. Боголюбов. М., 1997.

⁶ См.: Сиваков Д. О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: монография. М., 2012. С. 64—70.

⁷ См.: Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 350—353.

⁸ См.: Интервью Р. Хамитова // Российская газета. 2008. 21 июля.

может возникнуть вопрос: а недвижимость входит в состав водных объектов?

Пролить свет на этот вопрос можно путем доктринального толкования законодательства. Согласно положениям ВК РФ поверхностные воды и покрытые ими земли в границах береговой линии образуют поверхностные водные объекты, а подземные водные объекты находятся в недрах. Безусловно, земля, являющаяся дном водоемов и водотоков, а равно блоки недр, в которых скапливаются подземные воды, — это недвижимость.

Поверхностные воды при всех своих «текучих» свойствах тесно связаны с землей. Эта связь благодаря экологическим факторам настолько прочна, что без нее не было бы водоема и водотока — объектов права собственности и пользования. Очевидно, есть основания считать, что как искусственные, так и естественные поверхностные водные объекты имеют в своем составе недвижимость.

По подземным водным объектам ответить на поставленный нами вопрос сложнее. Ведь вопреки имеющимся в ст. 5 ВК РФ отсылкам к законодательству о недрах, призванному определить границы подземных водных объектов, эта задача пока не решена. Данное обстоятельство свидетельствует о недостаточном внимании законодателя к изучаемым общественным отношениям.

Сделанное нами утверждение совсем не означает, что поверхностные и тем более подземные водные объекты всецело и полностью являются недвижимостью. Более того, сам термин «недвижимость» предполагает повышенный контроль со стороны государства за общественными отношениями в связи с этим видом имущества. Такая недвижимость, как недра и некоторые категории земель, признаются в российском законодательстве неотчуждаемой государственной собственностью. Ряд объектов недвижимости за рубежом также не может находиться в свободном обороте. К примеру, в силу ст. 8, 10 Конституции КНР 1982 г. закрепляется государственная собственность на недра и земли в городах⁹.

Естественная и рукотворная части водного фонда. Правовая категория водного фонда при всех общих чертах может и должна предполагать некоторую дифференциацию правового режима использования и охраны поверхностных водных объектов. Условно водный фонд можно разделить на рукотворную и естественную части.

Разработчики прежнего и ныне действующего ВК РФ (1995 и 2006 гг.) не стали разграничивать правовой режим естественных и искусственных (рукотворных) водных объектов. Лишь в случае определения формы собственности законодатель дает в руки физических и юридических лиц небольшие искус-

ственные водоемы — пруды и обводненные карьеры. Между тем отметим, сколь разные усилия тратит человек на рукотворные и природные водотоки и водоемы. Оснащенные гидротехническими сооружениями водохранилища и каналы являются предметом ежечасных усилий всего водохозяйственного комплекса, профессионального труда его работников. В России можно встретить массу полуискусственных (или полустественных) водных объектов, включая зарегулированные реки и озера.

В силу положений водного законодательства водохранилища являются федеральной собственностью, но при наличии множества водопользователей со своими частными предпринимательскими интересами. В число последних входят собственники и эксплуатирующие организации гидротехнических сооружений, влияющих на водный режим водохранилищ.

В целях согласования разных видов водопользования, недопущения возможных злоупотреблений и обеспечения интегрированного управления на водохранилищах следовало бы повсеместно ввести в водные правоотношения новые субъекты управления, отвечающие за общее состояние водохранилищ и подпирающих их плотин. Богатый зарубежный опыт учреждения самых разнообразных субъектов управления (США, ЮАР) — от государственных органов (администрации, управления) до компаний и кооперативов подтверждает успешность этой инициативы¹⁰.

В России схема более или менее целостного управления была отработана на Сорочинском водохранилище в Оренбургской области. С 1994 г. там работает ФГУ Управления эксплуатации Сорочинского водохранилища (подчиняется Росводресурсам). Вот уже порядка 20 лет эта организация имеет в своем оперативном управлении гидротехническое сооружение, проверяет гидравлический режим водохранилища и качество вод, проводит мероприятия перед паводками¹¹.

На основе проектной документации и опыта эксплуатации новые субъекты должны выявлять и отслеживать полезные свойства водохранилищ, нейтрализуя опасности, связанные с этими водоемами. Предметом заботы этих юридических лиц могут быть режимы сработки и наполнения водохранилищ, насаждения по их берегам.

Водохозяйственные участки. Согласно ст. 1 ВК РФ водохозяйственный участок — это часть речного бассейна, имеющая характеристики, позволяющие установить лимиты забора (изъятия) водных ре-

⁹ См.: Экологические положения конституций: сб. / под ред. Е. А. Выстороба. М.: Уфа, 2012. С. 68—69.

¹⁰ См.: Шейнин Л. Б. Границы водного хозяйства. Юридические и экономические ориентиры // Вестник университета Российской академии образования. 1998. № 2. С. 49—59.

¹¹ См.: Управление водными ресурсами в России. Законодательное регулирование и перспективы / под общ. ред. Г. А. Карлова; сост. В. В. Каширин. М., 2014. С. 7—16.

сурсов из водного объекта, и другие параметры использования водного объекта (водопользования). Очевидно, водохозяйственный участок отражает некое внутреннее строение водотока, водоема, морского залива или объединяет несколько мелких водных объектов (ручей и пруд).

Исходя из знаний о гидрологическом режиме этих плесов можно будет рассчитать лимиты забора (изъятия) воды, с тем чтобы не произошло истощения водного объекта. Согласно утвержденным формам Государственного водного реестра при учете водных объектов фиксируется «нарезка» на водохозяйственные участки. Благодаря лимитированию водопользования и государственному учету вод водохозяйственный участок является важной единицей водного фонда. Близкие правовые идеи высказывают ученые Казахстана¹².

Мониторинг, учет, гидрографическое районирование водного фонда. Водные объекты и тем более водный фонд подпадают под государственный мониторинг и учет. Мониторинг водных объектов — система наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния водных объектов вне зависимости от формы собственности на них¹³. Одним из направлений мониторинга является наблюдение за водохозяйственными системами, в том числе за гидротехническими сооружениями, а также за объемом вод при водопотреблении и водоотведении.

Государственный водный реестр — систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, находящихся в разных формах собственности, об их использовании, о речных бассейнах, подбассейнах. Идентификация на местности тех или иных природных, антропогенных, природно-антропогенных образований именно как водных объектов — ключевая задача государственного учета вод. Однако критерии определения того или иного водного объекта зависят от устоявшихся представлений гидрологической науки, которые следует утвердить на общегосударственном уровне с учетом мнения РАН.

Мониторинг и учет, которым подлежит весь водный фонд России, необходимы для государственного управления в области водных отношений и водного хозяйства, полезны для функций государственного надзора и общественного контроля.

Законодатель предусматривает гидрографическое районирование всего обширного водного фонда России. Сама природа создала из поверхностных водных объектов речные бассейны, озерные системы. Это да-

ло основание гидрологам осуществлять гидрографическое районирование территорий, в соответствии с которым следует строить государственное управление водным хозяйством, использованием, охраной и восстановлением водного фонда¹⁴.

Согласно п. 18 ст. 1 ВК РФ речной бассейн — территория, поверхностный сток вод с которой через связанные водоемы и водотоки осуществляется в море или озеро. Исходя из этой нормы-дефиниции законодатель умалчивает о подземных водах.

В Директиве 2000/60 ЕГ Европейского парламента и Совета от 23 октября 2000 г. о водной политике¹⁵ предусматривается интегрированная работа учреждений и комитетов в рамках бассейнов рек. Исходя из Директивы бассейн реки как единица управления включает в себя как поверхностные, так и подземные воды. Для отдельных бассейнов требуется принимать планы управления и программы по улучшению состояния вод. Данные подходы директивы присутствуют в законодательстве Франции, Испании и отчасти Нидерландов.

На основе анализа отечественного и зарубежного опыта правового регулирования можно заключить, что бассейновые принципы и методы управления водным хозяйством выражаются в разных формах: в бассейновых договорах (соглашениях), бассейновых коллегиальных органах, в разработке различных документов по освоению, использованию, охране водных бассейнов¹⁶.

В действующем ВК РФ предусматриваются бассейновые подходы к регулированию водных отношений: бассейновые округа (ст. 1, 28), бассейновые советы (ст. 29), схемы комплексного использования и охраны водных объектов (ст. 33).

Однако законодатель в полной мере не раскрыл позитивного потенциала бассейновых подходов и принципов. В отличие от прежнего законодательства ВК РФ не предусмотрел бассейновых соглашений, практиковавшихся до 2003 г. Вопреки Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года бассейновые советы так и не превратились из органов рекомендательных «в органы, принимающие практические управленческие решения по вопросам реализации государственной политики в рамках бассейнового округа, оптимизации водохозяйственной и водоохраной деятельности»¹⁷.

Согласно ВК РФ по бассейновым округам разрабатываются схемы комплексного использования и

¹⁴ См.: Боголюбов С. А. и др. Институты экологического права. М., 2010. С. 306—328.

¹⁵ См.: АБЛ. L 327 от 22 декабря 2000 г. С. 1.

¹⁶ См.: Сиваков Д. О. Водное право России и зарубежных государств. М., 2010. С. 268—271.

¹⁷ См. распоряжение Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» (см. ч. 4 разд. IV Стратегии).

¹² См.: Мукашева А. А. Теоретические и методологические проблемы водного права Республики Казахстан в современных условиях: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Астана, 2010.

¹³ См.: Комментарий к Федеральному закону «О гидрометеорологической службе» / под ред. С. А. Боголюбова, А. И. Бедрицкого. СПб., 2003.

охраны водных объектов. Названные схемы не являются новеллой ВК РФ 2006 г. Они готовились несколько десятилетий на основе постановления Совета Министров РСФСР от 9 июля 1976 г. № 375 «О порядке разработки и утверждения схем комплексного использования и охраны вод»¹⁸ и последующих нормативных правовых актов.

В настоящее время схемы комплексного использования и охраны водных объектов включают в себя систематизированные материалы о состоянии водных объектов и об их использовании. Они являются основой осуществления водохозяйственной деятельности в границах речных бассейнов, образно говоря, это «кардиограмма» водных отношений. Именно поэтому схемы обязательны для федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, частных предпринимателей, общественных организаций.

Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 883 были утверждены Правила разработки, утверждения и реализации Схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы.

Схемы разрабатываются в целях определения допустимой антропогенной нагрузки на водные объекты (в том числе, по забору и сбросу сточных вод), а в итоге — на весь водный фонд, и потребностей в водных ресурсах в перспективе. Еще одна их цель — определить основные направления деятельности по предотвращению негативного воздействия вод.

Неравномерность вовлечения водного фонда в водохозяйственный комплекс. Обширный водный фонд России вовлечен в водохозяйственный комплекс неравномерно. Причина тому — разница в расселении, хозяйственном освоении, преимущественных видах экономической деятельности. По сообщениям средств массовой информации, у рек, озер, болот, ледников и снежников, находящихся в труднодоступных районах нашей страны, крайне низкая степень вовлеченности водных объектов в водохозяйственную деятельность. В частности, из 3 млн российских рек используется регулярно лишь около 3 тыс.¹⁹ Соответственно многие сибирские ре-

ки и озера пока не входят в водохозяйственный комплекс России. Многие подземные источники питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения зарезервированы. Так образуется своего рода резерв развития водного хозяйства. Имеются основания утверждать, что у водного фонда России есть значительная неиспользованная часть. В этом он схож с рассмотренным нами ранее государственным фондом недр, в который также входит неиспользованная часть недр.

Из вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

1. Понятие водного фонда, хотя и было выработано в период плановой экономики, имеет значение и в настоящее время как интегрированный объект водных правоотношений. Поскольку государство несет ответственность за него как собственник, а главное, как суверен, именно государство при поддержке институтов гражданского общества должно создать устойчивую модель ресурсосберегающего использования водного фонда во имя настоящих и будущих поколений.

2. Лишь при балансе потребностей и интересов разных отраслей экономики в области использования и охраны водного фонда можно внедрить ресурсосберегающую модель. Этот баланс может быть обеспечен за счет бассейновых принципов, подходов и принципиальных положений водного законодательства. В России еще только предстоит полностью раскрыть позитивный потенциал бассейновых подходов к регулированию водных отношений.

3. Подземные водные объекты России входят как в водный фонд, так и в государственный фонд недр. При всей важности для будущего развития подземные водные объекты не получили в законодательстве даже своих очертаний, что свидетельствует о недостаточном внимании государства к этому уязвимому природному благу.

4. Особое место в водном фонде России занимают рукотворные водные объекты — водохранилища и каналы. Для согласования разных видов водопользования и недопущения возможных злоупотреблений на водохранилищах и их каскадах следовало бы ввести в водные правоотношения новых юридических лиц, отвечающих за общее состояние водохранилища и ГТС. Зарубежный и отчасти отечественный опыт указывает на разный статус таких юридических лиц: территориальные государственные органы, государственные компании и кооперативы.

¹⁸ См.: Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С. А. Боголюбов, Г. А. Волков, Д. О. Сиваков; отв. ред. С. А. Боголюбов. М., 2007.

¹⁹ См.: Грицюк М. Пить нельзя // Российская газета. 2011. 1 сент.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Боголюбов С. А. и др. Институты экологического права. М., 2010.
 Бринчук М. М. Экологическое право: объекты экологических отношений. М., 2011.
 Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. М., 2012.
 Грицюк М. Пить нельзя // Российская газета. 2011. 1 сент.
 Интервью Р. Хамитова // Российская газета. 2008. 21 июля.
 Колбасов О. С. Теоретические основы права пользования водами в СССР: монография. М., 1972.

Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С. А. Боголюбов, Г. А. Волков, Д. О. Сиваков; отв. ред. С. А. Боголюбов. М., 2007.

Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / отв. ред. С. А. Боголюбов. М., 1997.

Комментарий к Федеральному закону «О гидрометеорологической службе» / под ред. С. А. Боголюбова, А. И. Бедрицкого. СПб., 2003.

Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010.

Крассов О. И. Природные ресурсы России. Комментарий законодательства. М., 2003.

Мукашева А. А. Теоретические и методологические проблемы водного права Республики Казахстан в современных условиях: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Астана, 2010.

Мухина Э. Н. Правовое регулирование использования и охраны подземных вод: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

Сиваков Д. О. Водное право России и зарубежных государств. М., 2010.

Сиваков Д. О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: монография. М., 2012.

Управление водными ресурсами в России. Законодательное регулирование и перспективы / под общ. ред. Г. А. Карлова; сост. В. В. Каширин. М., 2014.

Шейнин Л. Б. Границы водного хозяйства. Юридические и экономические ориентиры // Вестник университета Российской академии образования. 1998. № 2.

Экологические положения конституций: сб. / под ред. Е. А. Высторобца. М.; Уфа, 2012.