

Маликова К.А.

**ПРИНЦИПЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ
ДЛЯ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ПИТЬЕВЫХ И БЫТОВЫХ НУЖД НАСЕЛЕНИЯ
И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ В СОВРЕМЕННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

К.А. Malikova

**PRINCIPLES OF WATER BODIES FOR DRINKING AND HOUSEHOLD
NEEDS AND THEIR IMPLEMENTATION IN MODERN LAW**

УДК: 628.12/16:343 (043)

В статье рассматриваются принципы использования водных объектов для удовлетворения питьевых и бытовых нужд населения и их реализация в современном законодательстве.

The article deals with the principles of using water bodies for drinking and household needs and their realization in modern legislation.

Специалисты, занимающиеся анализом регулирования водных отношений, неоднократно пытались сформулировать принципы использования водных объектов для удовлетворения питьевых и бытовых нужд населения. Известно, что под принципами права понимаются руководящие положения права, его основные начала, выражающие объективные закономерности, тенденции и потребности общества, определяющие суть всей системы, отрасли или института права и имеющие в силу их правового закрепления общеобязательное значение /1/.

Что касается рассматриваемой проблемы, то в свое время О.С. Колбасов, В.Н. Корзун и А.М. Каверин изложили свое видение принципов данного субинститута следующим образом: «Современное правовое регулирование водопользования для питья и хозяйственно-бытовых нужд населения... имеет в своей основе два важнейших принципа: во-первых, общедоступность природных запасов вод для всех граждан в целях максимального удовлетворения их личных потребностей, а во-вторых, обеспечение всех необходимых мер по охране здоровья людей, связанных с использованием воды» /2/.

Следует отметить, что понятие «современное» означало на тот момент содержание соответствующих глав Водного кодекса РСФСР от 30 июня 1972 г. /3/ и блока подзаконных нормативных актов. Кроме того, в постконституционный период при обновлении водного законодательства произошли изменения и в терминологии. Например, в ст. 1 Водного кодекса Российской Федерации 1995 г. гласит, что «воды – вся вода, находящаяся в водных объектах». В дополнение к изложенным изменениям в терминологии - понятийном аппарате диссертант намерен высказать некоторые соображения по смыслу рассматриваемых принципов. В частности, закрепление в нормах термина «общедоступность» вряд ли оправдано. Условие общедоступности к водным объектам должно быть предусмотрено и

довольно обстоятельно оговорено в условиях централизованного водоснабжения населения, когда детально регламентируются отношения между водопользователями и водопотребителями. Но при нецентрализованном использовании водных объектов для удовлетворения питьевых и бытовых нужд населения, или, проще говоря, при индивидуальном заборе воды из речки, озера, родника и т. п., специально упоминать об этом вряд ли необходимо. Тем более, когда доступность к водному объекту зависит от сложности рельефа местности и иных природных условий.

И всё же такие нюансы целесообразно учитывать при обсуждении проблем совершенствования действующего законодательства, хотя бы с позиций реализации целей водопользования в условиях комплексного использования водных объектов. Например, легко убедиться, что цель водопользования – удовлетворение питьевых и бытовых нужд населения, прежде всего реализуется как в порядке общего, так и специального водопользования. Наряду с этим для обеспечения нужд обороны, федеральных энергетических систем, федерального транспорта, а также для иных государственных и муниципальных нужд водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, могут предоставляться в особое пользование по решению Правительства Российской Федерации (ст. 87 ВК). Отсюда следует, что особое пользование водными объектами – это пользование, связанное с некоторыми ограничениями, то есть они не могут быть общедоступными. Именно поэтому в решениях компетентных органов о предоставлении водных объектов в особое пользование необходимо специально предусматривать возможность беспрепятственного удовлетворения питьевых и бытовых потребностей населения, для чего внести соответствующие корректировки в содержание ст. 87 ВК.

В последующие годы специалисты продолжали уделять внимание становлению и упорядочению системы принципов использования водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Причины научных интересов очевидны: изменение политической и экономической обстановки в России, а следовательно, и в сфере общество-природа. По данным экспертов, к 2015 году более

половины населения планеты будет испытывать трудности с питьевой водой /4/. Это повлекло за собой необходимость оформления современных правовых основ свершившихся изменений – принятие Конституции РФ, обновление действующего законодательства (включая и водное законодательство).

На современном уровне Ю.В. Новиков полагает, что основными принципами готового водоснабжения являются:

1) государственные гарантии первоочередного обеспечения питьевой водой граждан в целях удовлетворения их жизненных потребностей и охраны здоровья;

2) государственный контроль за регулированием вопросов питьевого водоснабжения, подотчетность организаций, ответственных за питьевое водоснабжение, органам исполнительной власти и местного самоуправления, а также органам государственного надзора и контроля, органам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций в пределах их компетенции;

3) обеспечение безопасности, надежности и управляемости систем питьевого водоснабжения с учетом их технологических особенностей и выбора источника водоснабжения на основе единых стандартов и нормативов, действующих на территории Российской Федерации, приоритетов использования для питьевого водоснабжения подземных источников;

4) учет и плановость питьевого водоснабжения;

5) государственная поддержка производства и поставки оборудования, материалов для питьевого водоснабжения, а также химических веществ для очистки и обеззараживания воды;

6) отнесение систем питьевого водоснабжения к важным объектам жизнедеятельности /5/.

Конечно, объемное содержание таких принципов привлекает, но не более. Позиции диссертанта полностью отвечает лишь первый и шестой принципы и частично третий (относительно соблюдения единых стандартов и нормативов). Что касается остальных принципов, то вряд ли их можно принять за руководящее начало при использовании водных объектов для рассматриваемых нужд. Известно, что осуществление государственного контроля компетентными государственными органами распространяется и на другие цели использования водных объектов (ст. 81 ВК РФ) /6/. Те же сомнения можно высказать и о четвертом принципе - «учет и плановость питьевого водоснабжения». Они являются сферами государственного управления в области использования и охраны водных объектов (ст. 75 и 79 ВК) /7/, влияние которых ощущается и в некоторых иных управленческих сферах. Например, невозможно составление водохозяйственных балансов, нормирование в области использования и охраны водных объектов без надлежащего учета и плано-

вости при эксплуатации водоемов. Ибо государственный учет поверхностных и подземных вод осуществляется в целях текущего и перспективного планирования рационального использования водных объектов, их восстановления и охраны (ст.79 ВК РФ).

Нельзя обойти вниманием и точку зрения В.П. Орлова, который полагает: «Решение проблемы питьевой воды и защиты ее от загрязнения должно решаться на основе комплексного подхода к использованию всего ресурсного потенциала в бассейнах великих рек и основывается на таких принципах, как:

1) неистощительное использование возобновляемых природных ресурсов;

2) расширенное вовлечение в оборот вторичных ресурсов, эффективное обезвреживание и захоронение отходов;

3) экологическое безопасное размещение производительных сил и природосберегающее развитие промышленности, энергетики, транспорта, коммунального и сельского хозяйства» /8/.

Можно констатировать, что за истекший период времени в этом направлении мало, что сделано. Кстати, если обратить внимание на содержание других разделов, упомянутых основных положений, то можно отметить, что следующие основные направления деятельности, имеют непосредственное отношение к обсуждаемой проблеме:

а) обеспечение населения качественной питьевой водой (разд. 2. «Охрана среды обитания человека»);

б) сохранение природного комплекса бассейна озера Байкал; осуществление программы «Возрождение Волги» (разд. 3. «Оздоровление (восстановление) нарушенных экосистем в экологически неблагополучных регионах России») /9/.

И здесь достигнуты вполне ощутимые результаты: завершены работы на 56 объектах коммунального хозяйства. Введены в эксплуатацию 37 очистных сооружений общей мощностью 589,6 тыс. куб. м в сутки, завершены работы на 30 объектах водного хозяйства, в т.ч. берегоукрепительные работы (25,6 км).

Можно полагать, что содержание обсуждаемого принципа В.П. Орлова относится не к исправлению ошибок, допущенных в прошлом на этом пути, а нацелено на регулирование водохозяйственной деятельности в перспективе. По нашему мнению, реальную помощь в реализации содержания данного принципа должен оказать проект Федерального закона «Об основах экологического предпринимательства в Российской Федерации», внесенный на рассмотрение в Государственную Думу /10/.

По мнению диссертанта, в основу правового обеспечения использования водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения могут быть положены следующие принципы:

- при осуществлении различных видов водопользования гарантируется приоритет использования водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;
- максимально полное удовлетворение нужд и потребностей населения при использовании водных объектов;
- обеспечение населения необходимыми природными запасами вод строго определённого качества, которыми гарантируются здоровые условия жизнедеятельности (качество жизни) водопользователей и водопотребителей.

В теоретическом плане представляет интерес ситуация, а перекликается ли содержание указанных принципов с принципами института водопользования в целом, нет ли в таком сопоставлении каких-либо противоречий?

По мнению К.А. Шайбекова /11/, О. С. Колбасова /12/, Н. Жакипова /13/, к числу важнейших относится принцип исключительной государственной собственности на природные объекты, в том числе и на водные ресурсы.

Принимая во внимание резкую смену политической и экономической ситуаций, произошедших в Российской Федерации, и последующим изменением законодательства, всё же следует согласиться, что государственная собственность на водные объекты, установленная ныне в России, сохраняет своё значение в регулировании водных отношений, обеспечивает в достаточной степени гармонизацию интересов общества и личности в сфере водоснабжения. Можно согласиться с выводом О. С. Колбасова о том, что с этим основным принципом согласуется вся совокупность юридических норм, призванных регулировать отношения водопользования в России, определяется содержание законодательных требований в данной области права /14/.

Сохраняет своё значение и такой важнейший принцип института права водопользования как плановость при эксплуатации водных объектов. В противовес мнениям скептиков, утверждающих, что после перехода экономики России на рельсы рыночных отношений народнохозяйственному планированию придаётся не столь важное значение, диссертант может обоснованно возразить, что в области водного хозяйства преобладают плановые начала сохраняется. В качестве аргументов можно использовать такие сферы государственного управления в области использования и охраны водных объектов как составление водохозяйственных балансов (ст. 75 ВК РФ), применение схем комплексного использования и охраны водных ресурсов (ст. 76 ВК РФ) /15/ и т.д. Подготовлен проект Национальной программы «Развитие водохозяйственного комплекса России».

Наиболее тесно связь с принципами использования водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения проявляется в содержании принципа комплексного использования

вод, на что уже обращалось внимание в литературе /16/. Думается, несколько необоснованными выглядят попытки отнести содержание этого принципа к числу принципов института права собственности на водные объекты. Именно такая позиция просматривается в следующих суждениях И.А. Ромшина: «Необходимо обязать государство предоставлять водные объекты для пользования отдельным лицам при условии соблюдения ими прав всех и каждого на пользование этими водными объектами. Например, предоставление водного объекта в пользование конкретному юридическому лицу в целях промышленного водоснабжения или рекреации, и последующее его использование в указанных целях не должно препятствовать осуществлению общего (общедоступного) водопользования граждан и юридических лиц» /17/. Кстати, такая ситуация довольно подробно урегулирована в статье 143 ВК РФ.

На смену существовавшему ранее принципу бесплатности водопользования пришло время, когда пользование водными объектами является в основном платным (ст. 122 ВК РФ)¹. Не секрет, что экономическое регулирование использования, восстановления и охраны водных объектов является мощным рычагом воздействия на регулирование отношений обеспечения населения России питьевой водой нормативного качества /18/.

Определение содержания принципов использования водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения позволяет приступить к анализу нормативных актов, регулирующих отношения в данной сфере природопользования. И тем самым выяснить, как обеспечивается реализация идей, заложенных в указанных принципах.

На наш взгляд, представляется вполне своевременной постановка вопроса о гарантиях соблюдения такого приоритета с тем, чтобы реально обеспечить его строгую адресность и полноту удовлетворения нужд заинтересованных лиц необходимым количеством питьевой воды нормативного качества. Аналогом для внесения необходимых изменений в ВК РФ может послужить статья 63 Земельного кодекса РФ «Гарантии прав на землю при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд» /19/.

Далее часть вторая ст. 133 ВК предусматривает: «Для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения должны использоваться защищенные от загрязнения и засорения поверхностные и подземные водные объекты. Пригодность поверхностных и подземных водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения определяется органом санитарно-эпидемиологического надзора».

Такая позиция законодателя не вызывает сомнений. Дело в том, что основным источником водоснабжения населения является речной сток, среднесезонные ресурсы которого составляют 4

262. куб. км, при значительной неравномерности его распределения на территории страны.

Так, на Европейскую часть территорий России, где проживает свыше 80 % населения страны и сосредоточен ее основной промышленный и сельскохозяйственный потенциал, приходится менее 8% общего годового речного стока. При этом исчерпаны возможности безвозвратного водоотбора в бассейнах рек Дона, Терека, Урала, Исети, Миасса и т.д. /20/ Другим источником питьевого водоснабжения служат подземные воды, потенциальные эксплуатационные запасы которых превышают 300км³ в год.

Качество вод поверхностных водных объектов в России в большинстве случаев не отвечает нормативным видам требования водопользования и оценивается как неудовлетворительное почти для всех видов водопользования.

В Концепции Федеральной целевой программы «Обеспечение населения России питьевой водой» указывается, что используемые для водоснабжения населения подземные воды имеют лучшее качество и в основном отвечают требованиям ГОСТа «Вода питьевая» /21/ (в современный период действует новый ГОСТ Р 51 232 «Вода питьевая», утвержденный постановлением Госстандарта России от 17 декабря 1998 г. и введенный в действие с 1 июля 1999 г.). Поэтому водные объекты, используемые в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, для купания, занятий спортом, для отдыха и в лечебных целях, в т. ч. и водные объекты, расположенные в черте городских и сельских поселений, не должны являться источниками биологических, химических и физических факторов вредного воздействия на человека. Критерии безопасности для человека водных объектов устанавливаются санитарными правилами⁴ (имеются в виду СанПиН 2.1.4: 1074-01, утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 26 сентября 2001 г., и СанПиН 2.1.4. П 75 - 02, утвержденные Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 17 ноября 2002 г.). Эти проблемы обсуждались в литературе /22/.

Разрешение на использование водного объекта в конкретно указанных целях допускается при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии водного объекта санитарным правилам и условиям безопасности для здоровья населения. Такие заключения подготавливаются на основании санитарно-эпидемиологических правил, которыми устанавливаются единые санитарно-эпидемиологические требования к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению /23/ (см. выше),

Что касается государственного органа санитарно-эпидемиологического надзора, упоминаемого в ч.2 ст. 133 ВК, то речь идет об органах санитарно-эпидемиологической службы /24/, входящей в структуру Минздрава РФ /25/. Именно эти органы выдают санитарно-эпидемиологические заключения по

условиям специального водопользования и проектам нормативов сбросов в водоем, а также проектам зон санитарной охраны источников водоснабжения.

По нашему мнению, заслуживает внимания и содержание ч.6 ст. 133 ВК «Порядок использования водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения регулируется водным законодательством Российской Федерации». Такой вывод верен лишь отчасти и вот почему:

во-первых, не вызывает сомнения активное участие санитарного законодательства при выборе необходимых для таких целей водных объектов, определении степени их годности и создания санитарных зон (округов);

во-вторых, нетрудно убедиться, что ч.6 ст. 133 ВК вступает в противоречие с ч. 5 данной статьи. Здесь предусматривается: «На территории, где отсутствуют поверхностные водные объекты, которые могут быть использованы для хозяйственных и других целей, и имеются достаточные запасы подземных вод, пригодных для питьевого водоснабжения, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию со специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной недр могут в исключительных случаях разрешить использование вод для целей, не связанных с питьевым и хозяйственно-бытовым водоснабжением». А это обязывает в изложенных ситуациях руководствоваться не только водным, но и соответствующим законодательством о недрах видов водопользования.

Очевидно, что использование водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения – многоплановая проблема и поэтому современный Водный кодекс РФ и водное законодательство в целом не в силах обеспечить ее правовую поддержку. Выполнение такой задачи требует комплексного правового обеспечения с участием различных отраслей действующего законодательства.

Литература:

1. Грибанов В.В. Основные проблемы осуществления защиты гражданских прав: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. М., 1970. - С. 10.
2. Новое в водном законодательстве. - М.: «Юридическая литература», 1972. - С. 44.
3. Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1972, № 27. Ст. 692; 1980, № 12. Ст. 304; 1985, №4. Ст. 117.
4. Воробьев Ю. Основные направления государственной стратегии управления рисками на пороге XXI века//Гражданская защита. – 2001, №6. - С. 30.
5. Новиков Ю.В. Экология, окружающая среда и человек. Учеб. пособие. - М.: «ФАИР», 1998. - С.84.
6. Положение об осуществлении государственного контроля за использованием и охраной водных объектов. Утверждено постановлением Правительства РФ от 16 июня 1997 г. // СЗ РФ. 1997. №5. Ст. 2938.
7. Орлов В.П. Состояние и проблемы сохранения природных ресурсов в бассейнах великих рек России: Международ. науч.-промыш. форум «Великие реки»

- 99»; Генеральные доклады по проблемам экологического оздоровления великих рек мира.-Нижний Новгород: ВАО «Нижегородская ярмарка», 1999. -Т.1.-С.10.
8. СЗ РФ. 1994. № 6. Ст. 436.
 9. Порядин А.Ф. Состояние бассейнов великих рек России // Экология и жизнь. – 2000, № 2. - С.52.
 10. Шайбеков К.А. Принципы советского водного законодательства // Тр. Алма-Атинского юрид. ин-та. Т.1. - Алма-Ата, Юриздат, 1955. - С.151.
 11. Колбасов О.С. Законодательство о водопользовании в СССР (проблемы совершенствования советского законодательства об использовании водных ресурсов). - М.: Юридическая литература, 1965. - С. 16-17.
 12. Жакипов Н. О принципах водного законодательства: Вопросы совершенствования законодательства Узбекской ССР. - Ташкент, «Фан», 1970. - С. 361 - 369.
 13. Колбасов О.С. Указ. соч. – С. 17.
 14. Постановление Правительства РФ от 13 сентября 1996г. «О порядке разработки согласования государственной экспертизы, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных ресурсов» // СЗ РФ. 1996. № 39. Ст. 4564.
 15. Тимофеев Л.А. Комплексное использование вод. Правовые вопросы.-Саратов, Изд-во Саратовского ун-та, 1986.
 16. Ромшин И.А. Вопросы совершенствования правового регулирования отношений собственности на водные объекты. Эколого-правовые и аграрно-правовые проблемы современного периода: Межвуз. сб. науч. тр. Екатеринбург. Изд-во УрГЮА, 2000. – С.213.
 17. Шлагина А.Н. Экономический механизм водопользования. Всеросс. конгресс работников водного хозяйства. Тез. докл. - М., Министерство природных ресурсов РФ, 2003. - С. 222-224.
 18. СЗ РФ. 2001. Ст. 44. Ст. 4147.
 19. Михеев Н.Н., Порядин А.Ф., Соер Г., Кунахович А.Й. Водные ресурсы и пути решения проблемы водоснабжения Российской Федерации // Водоснабжение и санитарная техника. – 2000, №4, - С. 5.
 20. СЗ РФ. 1998. № 11. Ст. 1294.
 21. Онищенко Г.Г. Санитарно-эпидемиологическая безопасность питьевого водоснабжения // Водоснабжение и санитарная техника. - 1998. № 4. - С. 14-15.
 22. СЗ РФ. 2000. М 31. Ст. 3295.
 23. СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3295.
 24. СЗ РФ. 2002. № 18. Ст. 1771.

Рецензент: к.ю.н., доцент Шерипов Н.