



Подземные воды как объект регулирования отраслей природоресурсного права

Э. Н. Мухина

Взаимодействие отраслей права в системе права является неотъемлемой характеристикой последней, безусловным основанием ее содержания и функционирования. Экологическое право — одна из комплексных, «молодых» и динамично развивающихся отраслей права, призванная своевременно и достойно отвечать на все вызовы техногенной цивилизации. Для экологического права, ее составляющих (природоохранного и природоресурсного права) категория «взаимодействие» приобретает основополагающий, и в то же время противоречивый характер, поскольку взаимодействие общества и природы может, с одной стороны, способствовать высоким экономическим выгодам, с другой — привести к неопределимым экологическим потерям для природы и человечества. Венгерский ученый П. Мах справедливо отмечал, что взаимодействие человека и природы — извечная проблема человечества. Первоначально ее содержание сводилось к практической возможности группы людей приспособиться к условиям природы для выживания. По мере того как общество освобождается от непосредственной зависимости от природы, перед ним во все большей остроте встают и теоретические стороны этого взаимодействия¹.

Мухина Эвелина Николаевна — младший научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗиСП.

¹См.: *Мах П.* Природные ресурсы и национальное богатство // Рациональное исполь-

Проблемы взаимодействия являлись долгое время дискуссионными в науке экологического права. В. В. Петров отмечал, что осознание человеком опасности разрушения природной среды и необходимости предотвращения этого разрушения вызвало к жизни новую форму взаимодействия общества и природы — эколого-экономическую². Впоследствии, рассматривая предмет экологического права как отрасли права, С. А. Боголюбов подчеркнул, что спецификой общественных отношений, регулируемых экологическим правом, является их возникновение, изменение и прекращение по поводу охраны и рационального использования природных ресурсов³.

Роль и место экологического права в системе права, как и прежде, вызывают живой интерес. Отдельного внимания заслуживает эволюция научных представлений об экологическом праве как комплексной отрасли права. С. С. Алексеев сформулировал тезис о том, что комплексный характер экологического права указывает на вторичность роли данной отрасли права в системе права, ее зависимость от основных отраслей; при этом им отмечалась самостоятельность таких отраслей при-

зование природных ресурсов и охрана окружающей среды: сб. переводных статей / под ред. В. Ф. Худолея. М., 1978. С. 11.

² См.: *Петров В. В.* Правовая охрана природы в СССР. М., 1984. С. 6.

³ См.: *Боголюбов С. А.* Экологическое (природоресурсное) право: учебник. М., 2010. С. 9.

родоресурсного права, как земельное, горное, водное и др.⁴ Однако мнение С. С. Алексеева было воспринято в науке экологического права неоднозначно. О. С. Колбасов опроверг тезис о вторичности роли экологического права в системе права и отметил равноправие земельного, горного, водного и иных отраслей природоресурсного права⁵.

Сегодня комплексный характер экологического права — признак специфики норм экологического права и отраслей природоресурсного права, подтверждение сложности отношений, формирующих предмет как экологического права, так и отраслей природоресурсного права. Как справедливо отмечает С. А. Боголюбов, нормы экологического права содержатся в актах, являющихся источниками иных отраслей права⁶. В науке также отмечается, что комплексность экологического права выражается в том, что в его структуру входят нормы процессуального права⁷.

Таким образом, комплексный характер экологического права является неотъемлемым признаком, а также объединяющим элементом отраслей природоресурсного права, помогающим обосновать взаимосвязь отраслей в процессе правового регулирования использования и охраны природных объектов и их ресурсов.

Особенность развития природоресурсного права как подотрасли

экологического права состоит в усилении и развитии взаимодействия в отраслях природоресурсного права между собой, а также между природоресурсным правом и смежными с ним отраслями права. Поэтому условно можно выделить внутреннее и внешнее взаимодействие отраслей природоресурсного права. Для внутреннего взаимодействия характерно усиление интеграции отраслей природоресурсного права, основанное на объективной взаимосвязи компонентов природной среды, а также на объективной зависимости связи элементов системы природоресурсного права как подотрасли экологического права.

Что касается внешнего взаимодействия отраслей природоресурсного права, то здесь можно выделить две линии развития: с одной стороны, усиливается стремление четко ограничить круг общественных отношений, регулируемых отраслями природоресурсного права и смежных с ними отраслей права. Острота дискуссии о роли и месте земли в развитии законодательства о вещном праве в свете концепции совершенствования гражданского законодательства — яркое подтверждение этому тезису⁸. С другой стороны, объектом правового регулирования отраслей природоресурсного права становятся не только природные ресурсы как таковые, но и одновременно другие объекты правового регулирования, упорядочение которых подчинено

⁴ См.: Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 184—207.

⁵ См.: Колбасов О. С. Водное законодательство в СССР. М., 1972; *Он же*. Экология: политика — право. Правовая охрана природы в СССР. М., 1976.

⁶ См.: Экологическое право: учебник / под ред. С. А. Боголюбова. М., 2009. С. 20.

⁷ См. подробнее: Духно Н. А. В. В. Петров: экологическое право, его структура и содержание // Экологическое право России: сб. мат. науч.-практ. конф. 2008—2009. Вып. 6 / под ред. А. К. Голыченко. С. 460; Аленов М. А. Экологический процесс: нормативное регулирование и проблемы правоприменения. Астана, 2007.

⁸ См. подробнее: Бринчук М. М. Соотношение экологического права с другими отраслями права // Государство и право. 2009. № 7. С. 25—37; Боголюбов С. А., Мухина Э. Н. Гражданско-правовые подходы к природопользованию. Аналитический обзор // Аграрное и земельное право. 2009. № 9. С. 139—147; *Она же*. Земельное законодательство: особенности формирования и развития // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 14—25; Галиновская Е. А. О развитии законодательного регулирования земельных отношений // Хозяйство и право. 2009. № 12. С. 30—35.

как природоресурсным отраслям, так и иным отраслям права. К ним относятся, например, здоровье человека, право на благоприятную окружающую среду не только нынешних, но и будущих поколений граждан, и др.

Динамика развития предмета экологического права обусловила необходимость по-новому взглянуть на правовое регулирование тех природных объектов, ресурсов, которым до сегодняшнего дня не уделялось достаточного внимания. Так, до недавнего времени проблемы охраны и использования подземных вод находились на «задворках» правового регулирования. Однако в условиях загрязнения и истощения большинства поверхностных водных объектов остро обозначились проблемы недостатка чистой питьевой воды, невозможность в достаточной мере обеспечить потребности водоемких отраслей промышленности, в связи с чем значительно увеличилась антропогенная нагрузка на подземные воды и возрос риск их загрязнения и истощения.

Правовое регулирование подземных вод закреплено как в отечественном, так и в международном праве. Однако формирование и развитие отношений, связанных с использованием и охраной подземных вод, имеют разное значение для национального и международного экологического права. Если в отечественном праве законодатель акцентирует внимание на природоресурсном подходе (усиленной эксплуатации подземных вод), то в нормах международного права подземные воды рассматриваются как неотъемлемый компонент экосистемы и подлежат охране в совокупности с иными компонентами природной среды⁹. Кроме того, в некоторых странах, например в США, формируется специальное законодательство штатов,

регламентирующее особенности подземных вод в зависимости от особенностей, присущих тому или иному штату¹⁰. В отечественном праве природоохранная основа использования подземных вод, закрепленная Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», без необходимого подкрепления нормами природоресурсного права, не является эффективной.

Особенность подземных вод как объекта правового регулирования состоит в том, что подземные воды являются неотъемлемым компонентом недр, почв, вод, болот и иных элементов природы. Кроме того, подземные воды часто являются источниками питьевого водоснабжения, обладают бальнеологическими, энергетическими свойствами, содержат ценные химические вещества, например хром, бром, йод. Поэтому сложность правового регулирования использования и охраны подземных вод состоит в необходимости применения норм нескольких отраслей права.

Каждая из отраслей природоресурсного права имеет свою специфику, однако их задача — обеспечить непротиворечивость, полноту правового регулирования. В этом состоит задача взаимодействия отраслей природоресурсного права в процессе правового регулирования использования и охраны подземных вод, однако нельзя не отметить ее сложность. В науке экологического права неоднократно проходила дискуссия о том, к какой отрасли природоресурсного права относится правовое регулирование использования и охраны подземных вод. Мнения ученых разделились: одни полагали, что правовое регулирование подземных вод подчинено одновремен-

⁹ См.: Директива Европейского Парламента и Совета 2000/60/ЕС. Люксембург. 2000. 23 окт.

¹⁰ См.: Natural Resources and Environmental Protection Act, 1994 (NREPA) (нормативный акт штата Мичиган); Grand water Task Force, 1989 (нормативный акт штата Индиана); Wellhead Protection Program (нормативный акт штата Висконсин).

но двум отраслям права — горному и водному (А. А. Рускол¹¹, Н. А. Сыродоев¹², Л. А. Заславская¹³), другие придерживались однозначной позиции о том, что подземные воды относятся только к водному праву (О. С. Колбасов¹⁴, Н. Б. Мухитдинов¹⁵). По мнению Д. В. Хаустова, содержание Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» позволяет говорить о подземных водах как о полезном ископаемом¹⁶. Заслуживает внимания точка зрения Д. О. Сивакова о том, что подземные воды, а в особенности их природные выходы (родники, гейзеры), могут быть в перспективе урегулированы договором¹⁷.

Сегодня вопрос о том, объектом какой отрасли природоресурсного права являются подземные воды, не решен: нормы водного законодательства имеют отсылочный характер к законодательству о недрах, а горное право специальных норм об использовании и охране подземных вод не содержит. Разобщенность правового регулирования в нескольких отраслях природоресурсного пра-

ва обостряет проблему реализации норм права в данной сфере, поскольку приводит к коллизиям и противоречиям. В то же время не потеряло актуальности мнение профессора С. Н. Братуся о том, что между отраслями права нет непроходимых граней, как нет их и между различными видами общественных отношений¹⁸.

Подземные воды как объект регулирования отраслей природоресурсного права остается пока не достаточно ясным для законодателя и правоприменителя. В водном праве отсутствует преемственность в отношении правового регулирования подземных водных объектов. Так, если ранее действовавший Водный кодекс РФ содержал понятие «подземный водный объект», то в новом Водном кодексе РФ (далее — ВК РФ) такого понятия нет. На сегодняшний день не ясно, что понимается под «подземным водным объектом» как объектом правового регулирования водного законодательства и чем он отличается от подземных вод, регулируемых горным правом. Отсутствие единства в терминологии создает путаницу в выборе той отрасли природоресурсного права, которая призвана регулировать использование и охрану подземных вод.

Сама природа подземных вод вызывает к разработке темы взаимодействия отраслей природоресурсного права в процессе правового регулирования, поскольку подземные воды, являясь неотъемлемым компонентом многих природных объектов, требуют учета не только местонахождения подземных вод, но и анализа их влияния на землю, почву, поверхностные водные объекты. Как справедливо отмечает профессор М. М. Бринчук, «...в сфере взаимодействия общества и природы существует множество правовых проблем, которые не могут быть ре-

¹¹ См.: Тезисы докладов и выступлений на конференции по научным основам кодификации горного законодательства Союза ССР и союзных республик. 1962. 29—30 марта.

¹² См.: Сыродоев Н. А. Правовой режим недр. М., 1969. С. 25—26.

¹³ См.: Заславская Л. А. Законодательство о недрах // Советское государство и право. 1977. № 7. С. 67.

¹⁴ См.: Колбасов О. С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1975. С. 64.

¹⁵ См.: Мухитдинов Н. Б. Основы горного права. Алма-Ата, 1983.

¹⁶ См.: Хаустов Д. В. Коллизионные вопросы соотношения водного законодательства и законодательств о недрах при регулировании добычи подземных вод // Законодательство. 2006. № 6. Хотя данная точка зрения была высказана до принятия действующего Водного кодекса, она не потеряла своей актуальности и сегодня.

¹⁷ См.: Сиваков Д. О. Водное право. М., 2009. С. 35.

¹⁸ См.: Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 2005. С. 106.

шены в отраслевом законодательстве — земельном, горном и ином»¹⁹.

Многообразие общественных отношений, регулируемых отраслями природоресурсного права, отражается в одноименных отраслях природоресурсного законодательства. Межотраслевой характер правового регулирования использования и охраны подземных вод находит свое выражение в горном, водном и земельном отраслях законодательства.

Правовое регулирование использования и охраны подземных вод формируется на стыке нескольких отраслей природоресурсного права, в связи с чем, возникает вопрос: образуется ли в природоресурсном праве межотраслевой институт использования и охраны подземных вод? Положительный ответ на данный вопрос возможен, поскольку существуют нормы, посвященные использованию и охране подземных вод. Однако составляют ли эти нормы систему?

В преамбуле Закона РФ «О недрах» подземные воды названы в числе иных минеральных ресурсов, которые являются объектом правового регулирования горного права. ВК РФ не содержит понятия «подземный водный объект», однако в ст. 5 определяется классификация подземных водных объектов. Нормы ВК РФ, регулирующие использование подземных водных объектов, имеют отсылочный характер к законодательству о недрах; отдельно предусмотрена норма, регулирующая охрану подземных водных объектов (ст. 59 ВК РФ). В соответствии со ст. 40, 41 ЗК РФ собственник, землепользователь, землевладелец или арендатор земельных участков имеет право в установленном законодательством порядке добывать пресные подземные воды для собственных нужд. В то же время перечисленные нормы природоресурсного права лишены системности, носят

разрозненный характер, подвергая тем самым сомнению вывод о сформировавшемся межотраслевом институте использования и охраны подземных вод.

Использование и охрана подземных вод в разных отраслях природоресурсного законодательства понимаются неодинаково. Однако приоритет охраны подземных вод перед их использованием не нашел должного отражения ни в одной из отраслей природоресурсного законодательства. Статья 59 «Охрана подземных водных объектов» ВК РФ не реализована в подзаконных актах водного законодательства, а горное законодательство, регламентирующее использование подземных вод, не содержит специальных норм, направленных на охрану подземных вод при проведении горных работ.

Согласно законодательству о недрах недропользователь имеет право свободно распоряжаться ресурсами подземных вод в пределах предоставленного ему участка недр, но охраняет от истощения и загрязнения месторождения подземных вод лишь отчасти — только на водосборных площадях подземных водных объектов. Данное требование предусмотрено не только законодательством о недрах (ст. 23 Закона РФ «О недрах»), но и ст. 59 ВК РФ. «Половинчатость» охраны подземных вод усугубляется отсутствием правовой регламентации в водном законодательстве правового режима использования родников и гейзеров — природных выходов подземных вод, которые нередко связаны с месторождениями минеральных подземных вод, они питают реки, озера и иные поверхностные водные объекты.

В последнее время законодательство о недрах значительно изменилось в отношении использования подземных вод: в Законе РФ «О недрах» появилась ст. 19¹, которая предусматривает упрощенный порядок получения права пользования недрами для целей добычи подземных вод как попутного полезного иско-

¹⁹Бринчук М. М. Экологическое право: учебник. М., 2009. С. 38.

паемого. В связи с этим изменились и требования рационального использования и охраны недр в отношении подземных вод. Так, постановление Правительства РФ от 3 марта 2010 г. № 118 «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами» предусматривает различные способы охраны подземных вод в зависимости от свойств последних.

В то же время наряду с развитием горного законодательства об использовании подземных вод необходимо отметить отсутствие каких-либо изменений в водном законодательстве, касающихся охраны подземных водных объектов. Тем самым недостаточно учитывается роль подземных вод — быть незаменимым компонентом государственного водного фонда.

Анализ судебной практики показывает, что ответственность значительно строже за добычу подземных вод как полезного ископаемого, чем за незаконное использование подземного водного объекта. Так, в постановлении ФАС Поволжского округа от 3 июля 2008 г. по делу № А12-1508/08-С19 указывалось, что незаконную добычу подземных вод нужно квалифицировать по ст. 7.3, а не по ст. 7.6 КоАП РФ, т. е. ответственность в данном случае предусмотрена за незаконное использование недр, а не за нарушение правил пользования водным объектом. Учитывая изменения, внесенные в КоАП в декабре 2009 г., санкции за добычу подземных вод без лицензии или в нарушение лицензии или технического проекта ужесточены.

В то же время Пленум ВАС РФ в постановлении от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правона-

рушениях» установил, что вне зависимости от состава правонарушения, в отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям возможно освобождение от административной ответственности в связи с малозначительностью административного правонарушения. Так, установив факт добычи подземных вод без разрешения, Арбитражный суд Кировской области в решении от 1 октября 2009 г., а также Второй арбитражный апелляционный суд в постановлении от 16 ноября 2009 г. оценили обстоятельства совершения административного правонарушения: добычи подземных вод без разрешения, характер и степень его общественной опасности, и пришли к выводу о том, что оно не создало существенной угрозы охраняемым общественным отношениям в сфере недропользования и не повлекло существенного нарушения интересов государства как в указанной сфере, так и в сфере охраны государственной собственности, в связи с чем сочли данное правонарушение малозначительным²⁰.

Ресурсы подземных вод представляют одинаковую ценность как в сохранении природы, так и в хозяйственной жизни человека. Являясь объектом правового регулирования нескольких отраслей природоресурсного права, ресурсы подземных вод подчинены принципу рационального использования и охраны природных ресурсов — еще одному связующему элементу отраслей природоресурсного права. Однако отсутствие развития, детализации норм о рациональном использовании и охране подземных вод в нескольких отраслях природоресурсного права позволяет трактовать данный принцип произвольно.

Проблемы интеграции и дифференциации отраслей природоресурсного права возникают применительно к любому природному объекту.

²⁰ См.: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 21 января 2010 г. № А28-13520/2009. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Однако в силу природы подземных вод дискуссия о их правовом регулировании, начатая еще в прошлом столетии, сохраняет свою актуальность и сегодня. Взаимодействие отраслей природоресурсного права и законодательства становится необходимым способом правового регулирования использования и охраны подземных вод, для которого требуется принятие следующих мер:

развитие природоохранных норм в природоресурсных отраслях законодательства, регулирующих охрану и использование подземных вод;

усиление принципа рационального использования и охраны подземных вод в отраслях природоресурсного права;

детализация правового регулирования подземных вод одновременно в нескольких отраслях природоресурсного права.

Данный перечень мер не является исчерпывающим и нуждается в дальнейшем научном исследовании.

Библиографический список

Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975.
 Боголюбов С. А. Экологическое (природоресурсное) право: учебник. М., 2010.
 Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 2005.

Бринчук М. М. Экологическое право: учебник. М., 2009.

Заславская Л. А. Законодательство о недрах // Советское государство и право. 1977. № 7.

Колбасов О. С. Водное законодательство в СССР. М., 1972.

Колбасов О. С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1975.

Колбасов О. С. Экология: политика — право. Правовая охрана природы в СССР. М., 1976.

Мах П. Природные ресурсы и национальное богатство // Рациональное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды: сб. переводных статей / под ред. В. Ф. Худолея М., 1978.

Мухитдинов Н. Б. Основы горного права. Алма-Ата, 1983.

Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР. М. 1984.

Сиваков Д. О. Водное право. М., 2009.

Сыродоев Н. А. Правовой режим недр. М., 1969.

Тезисы докладов и выступлений на конференции по научным основам кодификации горного законодательства Союза ССР и союзных республик. 1962. 29—30 марта.

Хаустов Д. В. Коллизионные вопросы соотношения водного законодательства и законодательства о недрах при регулировании добычи подземных вод // Законодательство. 2006. № 6.

Экологическое право: учебник / под ред. С. А. Боголюбова. М., 2009.

