

Аида Искоян

Руководитель Научно-образовательного центра экологического права ЕГУ, кандидат юридических наук, доцент

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ПОДЗЕМНЫХ ВОД

В современном мире общепризнана чрезвычайно важная роль окружающей природной среды и природопользования в жизни людей как незаменимая среда его жизнедеятельности не только сегодня, но и для будущего поколения.

Социально-экономическая развитие общества в XXI веке, в основном ориентированное на быстрые темпы экономического роста, породило беспрецедентное причинение вреда окружающей среде. Человечество столкнулось с противоречиями между растущими потребностями мирового сообщества и невозможностью обеспечить эти потребности. Богатства природы, ее способность поддерживать развитие общества и возможности самовосстановления оказались безграничными. Рост экономики во все возрастающем масштабе стал разрушительной для биосферы и человечества¹. С учетом этого фактора Конституция РА в ряду основных задач государства в экономической, социальной и культурной сферах относит осуществление политики, обеспечивающей экологическую безопасность нынешних и будущих поколений.

Каждый природный объект уникален и задача природоохранного и природноресурсного права состоит в том, чтобы не только отразить эту уникальность в нормах права, но и обеспечить специфику охраны того или иного природного объекта, способствуя рациональному использованию природного ресурса. Как справедливо отмечает М.М.Бринчук, “дифференциация требований по ох-

¹ А.Б.Искоян, Основы развития национальной экологической политики как одной из важных условий совершенствования экологического законодательства, ԵՊՀ իրավագիտության ֆակուլտետի պրոֆեսորադասախոսական կազմի գիտաժողովի նյութերի ժողովածու նվիրված ՀՀ անկախության հռչակման 20-ամյակին, Երևան, 2012, էջ 329:

ране каких-либо природных ресурсов - это и есть реализация требований экосистемного подхода в природоресурсном праве”¹.

Особое место в указанной сфере занимают водные объекты, и среди них- подземные воды.

На регламентацию охраны подземных вод как источника питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения направлены статьи Водного кодекса РФ(2002г.), ряд постановлений Правительства; планируется принять технический регламент о безопасности питьевой воды. Рост очагов загрязнения грунтовых вод и верховодки представляет опасность для подземных источников чистой питьевой воды. Формируясь в верхней части подземной гидросферы, они подвергаются наибольшему риску загрязнения.

Принцип приоритета охраны природных ресурсов перед их использованием следует из содержания статей Конституции РФ статей 10, 33 п.2, 48 п.10. Однако, реализация конституционной формулы не обеспечена корреляцией норм как природоресурсного, так и смежных с ним отраслей законодательства (земельного, гражданского, недренного, экологического, санитарно-гигиенического, законодательства о техническом регулировании и т.д.).

Учет подземных вод в качестве основы жизни и деятельности населения позволяет говорить о многоаспектном значении подземных вод в хозяйственной деятельности. Подземные воды используются как в промышленности, так и в сельском хозяйстве, как для централизованного, так и для локальных источников водоснабжения, а также в качестве альтернативных источников питьевого водоснабжения в условиях чрезвычайных ситуаций. Поэтому среди основных проблемных сфер охраны подземных вод можно отметить следующие:

- охрану подземных вод как одного из основных компонентов окружающей среды;
- охрану подземных вод как полезного ископаемого;
- охрану подземных вод как одного из основных источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

¹ М.М.Бринчук “Экосистемный подход в праве”, Экологическое право, 2008, N1, с.11.

Таким образом, подземные воды являются объектом правового регулирования различных отраслей законодательства.

Подземные воды являются компонентом окружающей среды, то есть являются частью окружающей нас природы, в которой все процессы взаимосвязаны и взаимозависимы. Подземные воды, являясь одним из составляющих понятия "природный объект", предоставляют возможность не только для потребления и извлечения прибыли из данного природного ресурса, но и для сохранения естественных экосистем. Водный Кодекс РФ в состав водных ресурсов включает "все поверхностные и *подземные* воды, в том числе ручьи, реки, источники, сверхувлажненные территории, озера....., водоносные горизонты (полосы)...".

Как объект охраны подземные воды выступают одновременно в нескольких областях законодательства: природоохранном, горном (о недрах), водном, санитарно-гигиеническом, лесном, земельном. Однако ни в одной из перечисленных отраслей не содержится понятия "подземные воды". В отсутствие единого для всех отраслей понятия "подземные воды", реализация принципа приоритета охраны подземных вод перед их использованием ставится в зависимость от множества противоречий, с которыми сталкивается последовательное применение норм горного, водного и смежных с ними отраслей законодательства.

Таким образом, пользователь подземных вод одновременно является и недропользователем, и водопользователем, и землепользователем. Ещё в 70-е гг. видный ученый в сфере охраны окружающей среды О.С.Колбасов в своем капитальном труде "Теоретические основы права пользования водами в СССР" справедливо отметил: "право пользования подземными водами находится во взаимной обусловленности не только с правом землепользования, но и с правом пользования недрами земли. Однако было бы неправильным считать, что при использовании подземных вод отношения водопользования не возникают, а имеют место лишь отношения пользования недрами земли. Неправильно также пола-

гать, что отношения водопользования поглощаются, перекрываются отношениями пользования недрами"¹.

Анализ двух отраслей природоресурсного законодательства - горного и водного - позволяет сделать вывод о разных тенденциях его развития. Так, если Кодекс РА "О недрах" (2011) действует с помощью преимущественно разрешительных механизмов, то в Водном кодексе РА усилены диспозитивные начала правового регулирования. Различие правового регулирования таких правовых институтов, как право собственности, право пользования водными объектами и участками недр, усложняет проблему гармонизации горного и водного отраслей природоресурсного права в сфере охраны и рационального использования подземных вод.

Право пользования участком недр предполагает исключительный характер использования, в то время как водное законодательство допускает множественность целей водопользования и множественность лиц, участвующих в использовании одного водного объекта. В этом аспекте необходимо подчеркнуть важность *принципа приоритета* использования водных объектов для *питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения* перед иными целями их использования, что выражается в том, что предоставление водных объектов в пользование для иных целей допускается только при наличии достаточных водных ресурсов в водном объекте (экологический сток).

Однако, как показывает практика, фактически все нормы Водного кодекса РА, посвященные правовому регулированию использования подземных водных объектов, отсылают к законодательству о недрах, которое не учитывает приоритет охраны подземных вод перед их использованием. Само употребление в законодательстве о недрах понятия "подземные воды", а не "подземные водные объекты" свидетельствует о том, что "в действующем законодательстве о недрах подземные воды рассматриваются скорее как извлекаемый ресурс, а не как природное образование, нуждающееся в защите"².

¹ О.С.Колбасов, "Теоретические основы права пользования водами в СССР", Наука, 1972, с.158

² Д.О.Сиваков, "Собственность на природные объекты: новый этап правового регулирования. Реализация прав собственности на природные ресурсы". Монограф, М., 2007, с.192

Обобщая изложенное выше - опыт правового регулирования использования подземных вод - необходимо отметить следующее.

Во-первых, законодательство о недрах в отношении использования подземных вод не направлено на реализацию принципа охраны подземных вод перед их использованием. Здесь, возможно, уместнее говорить о закреплении принципа рационального использования подземных вод совместно с другими, попутно добываемыми полезными ископаемыми.

Во-вторых, объектом правового регулирования горного права являются лишь те подземные воды, которые находятся на участке недр и на которые выдана лицензия для геологического изучения или добычи подземных вод. Но это лишь небольшая часть подземных вод, которая используется в процессе недропользования. За пределами лицензионного участка недропользователь не может сооружать наблюдательные скважины. В данном случае возникает вопрос: насколько возможно ограничить и обеспечить охрану и рациональное использование подземных вод геометризованным участком недр? Ведь подземные воды имеют отличительную способность мигрировать в земной коре и переносить как полезные, так и вредные вещества. Ограничен ли в данном случае субъектный состав лиц, которые вправе и обязаны осуществлять охрану подземных вод? Недропользователь не может использовать подземные воды и охранять их за пределами горного отвода, а правовая регламентация статуса государственной опорной наблюдательной сети скважин за состоянием подземных вод - на сегодня отсутствует.

Как было указано выше, Водный кодекс РА не только не содержит понятие "охрана подземных водных объектов", но и определение водного объекта как такового, ограничиваясь понятием природного ресурса, из-за чего не раскрыта суть охраны подземных водных объектов.

Однако в соответствии с водным законодательством "охрану подземных водных объектов" можно сформулировать как систему мероприятий, направленную на сохранение и восстановление водных объектов. Недропользователи обязаны при вскрытии во-

доносных горизонтов обеспечить сохранность подземных водных объектов. Однако недропользователь действует, прежде всего, в рамках законодательства о недрах, которое не наделяет его обязанностью обеспечивать охрану подземных водных объектов повсеместно.

Очень часто нормы Водного кодекса, в разрезе подземных вод, отсылают к нормам Кодекса РА “О недрах”. Такой подход часто приводит к возникновению коллизий норм правового регулирования горного и водного права, что ведет к неясности правового регулирования подземных вод, которое не может не сказаться на практике правоприменения.

Обзор вопросов реализации принципа охраны подземных вод перед их использованием был бы неполным без характеристики правового статуса природных выходов подземных вод и связанных с их использованием проблем правового регулирования.

Водный кодекс РА обозначил принципиально новый подход к правовому положению месторождений и природных выходов подземных (родников и гейзеров). Если предыдущий Водный кодекс относил месторождения и природные выходы подземных вод к подземным водным объектам, то сегодня природные выходы подземных вод (родники и гейзеры) относятся к поверхностным водным объектам, а о правовом статусе месторождений подземных вод действующий Водный кодекс умалчивает.

Правовая неурегулированность правового статуса подземных вод влечет бесхозяйственное, нерациональное использование месторождений подземных вод, родников, гейзеров и иных естественных выходов подземных вод, а также угрожает потерей месторождений минеральных вод, с которыми родники нередко связаны, истощением и обмелением поверхностных водных объектов, нередко являющихся особо охраняемыми водными объектами.

Следствием недостаточного внимания к проблемам реализации принципа охраны подземных вод перед их использованием

является множество бездействующих скважин подземных вод, являющихся источниками загрязнения окружающей среды¹.

Иногда, созданные ранее пункты наблюдения за подземными водами находятся в частной собственности, а частные собственники распоряжаются ими по своему усмотрению, то есть могут использовать по назначению, а могут и ликвидировать их. В процессе правового мониторинга норм природоресурсного и природоохранного законодательства предстоит решить ряд проблем, в том числе преодолеть: абстрактность формулировок законодательства, а иногда и полностью отсутствие каких-либо норм права об охране и рациональном использовании подземных вод; противоречивость норм природоресурсного права и т.д.

Сочетание общетеоретических положений о принципах права и природоресурсного права в практике правоприменения принципа приоритета охраны подземных вод перед их использованием позволит взглянуть на подземные воды не только как на бесконечный ресурс, но и оценить их в качестве богатейшей кладовой запасов чистой природной воды.

Новый Кодекс РА “О недрах” (2011) следующим образом определяет полезное ископаемое: “Полезное ископаемое – это содержащиеся в недрах твердые минеральные образования, жидкие или газообразные компоненты, в том числе *подземные воды* (пресные и минеральные). С учетом особенностей подземных вод, горный отвод для добычи подземных вод не предоставляется, хотя горный отвод является одним из основных документов, порождающих право пользования недрами.

Кодекс “О недрах” специальной статьей выделяет зону санитарной охраны подземных вод. В целях исключения загрязнения и обеспечения охраны месторождений подземных вод и водоносных горизонтов вокруг водозаборов и источников создаются зоны санитарной охраны, в границах которых реализуются мероприятия, исключающие возможное загрязнение и деградации почвы, вод, атмосферы и зелененных территорий. Проектирование зон санитарной охраны производится с учетом требований по охране

¹ Л.А.Тимофеев “Водный кодекс: год спустя”, Экологическое право, 2008, N1, с.20

природы (гидрогеологических, гидрологических и санитарных норм), которые являются неотъемлемой частью проекта эксплуатации месторождения и водоносного горизонта, а также проекта водоснабжения, которые согласовываются с уполномоченным органом (Кодекс “О недрах”, ст. 67). Пользователь недр имеет исключительное право деятельности в границах санитарных зон, и всякий вид деятельности может осуществляться другим лицом только с согласия пользователя недр. Тем самым, право использования подземных вод, их охрана остается полностью на усмотрении пользователя недр. Закрепляя стандарты питьевой воды, особо подчеркивается важность обеспечения соответствия качества питьевой воды стандартам. Эта обязанность возложена на государственный уполномоченный орган в области здравоохранения. Как мы заметили выше, указанное не согласуется с полномочиями пользователя недр.

В системе мониторинга водных ресурсов и информационной системы в этой сфере особое место занимает осуществление геологического исследования подземных вод и оценки их запасов, а так же представление данных в Государственный водный кадастр. Порядок осуществления указанных функций устанавливается законом (ВК, ст. 19, п. 11). Однако до сих пор такой закон не принят.

Водный Кодекс, регулируя использование подземных вод, закрепляет за собственником земли на своей территории первоочередное право на приобретение разрешения на водопользование, что вступает в конфликт с Кодексом “О недрах” (ВК, ст. 25, ч. 1). На земельной территории, являющиеся собственностью иного лица, разрешение на водопользование подземных вод может быть выдано только в случае письменного согласия собственника земли, которое прилагается к разрешению на водопользование. Если на земельной территории, являющиеся собственностью иного лица, добыча подземных вод органом управления и охраны считается государственной и общественной необходимостью, а собственник земли не дает своего согласия, то земельный участок, на основе закона отчуждается от собственника с предварительным равноценным возмещением, или применением обязательного сервитута, в установленном законом порядке.

Учитывая особую ценность подземных вод, Водный Кодекс РА закрепляет порядок использования и охраны водных систем в случае объявления войны и военного положения. Государственный полномоченный орган по чрезвычайным ситуациям обеспечивает пополнение и готовность переносных станций, добывающих подземные воды из безопасных глубин, которые во время военных действий, в случае химических, биологических и иных возможных заражений должны быть готовы обеспечить населения водой необходимого качества и количества. При чрезвычайных ситуациях в целях обеспечения населения питьевой водой на основе защищенных от засорения и загрязнения подземных водных ресурсов производится резервирование источников порядок которого устанавливает Правительство. Указанный подход еще раз доказывает то обстоятельство, что подземные воды, согласно действующего законодательства, рассматриваются только лишь как используемые водные ресурсы, а не как водный объект.

Aida Iskoyan
Chair of Civil Procedure, YSU
Candidate of Legal Sciences, Docent

LEGAL STATUS OF UNDERGROUND WATERS

The present article is devoted to the actual issue of the legal status of underground waters considering the role and the importance of the underground waters in ensuring of social, economic and ecological needs of the society and the environment. Among the major problems in this aspect the protection of the underground waters is underlined as one of the main elements of the environment, useful mineral and as one of the main sources of drinking and domestic water supply. Lack of the consideration and estimation of the status of the underground waters and under the national legislation underground waters are considered only as natural resource, but not as natural object. Such an approach does not pursue the aim of realization of the principle of protection of the underground waters prior to use.

The Water Code of RA not only lacks the notion of the «protection of underground water objects», but also the definition of the water object *per se* as natural objects. It is suggested to include in the environmental legislation the principle of protection of the underground waters prior to use. The mentioned aspects of protection of underground waters are analyzed also in the light of realization of the principle of ecosystem approach.