На правах рукописи

Мухина Эвелина Николаевна

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ПОДЗЕМНЫХ ВОД

Специальность: 12.00.06 – природоресурсное право; аграрное право; экологическое право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

2 4 НОЯ 2011

005002083

Москва - 2011

Работа выполнена в отделе аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации **Боголюбов Сергей Александрович**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации **Сыродоев Николай Алексеевич**

кандидат юридических наук ***Комиссаренко Владимир Сергеевич***

Ведущая организация: **Российская академия правосудия.**

Защита состоится «19» декабря 2011 года в 15 часов на заседании диссертационного совета Д.503.001.02 в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Автореферат разослан «16» ноября 2011 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент А.Н. Чертков

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Подземные воды являются одним из основных источников пресной питьевой воды, нехватка которой остро ощущается в мире. Ресурсы подземных вод распределены крайне неравномерно, что усугубляет проблему «питьевого голода», выходящую за рамки отдельных государств. В то же время, роль подземных вод в качестве основного источника питьевого водоснабжения варьируется по странам в зависимости от качества, количества подземных вод, социально-экономических условий их использования, географических характеристик государства.

Многообразие природных свойств подземных вод определяет многоцелевой характер их использования, что обусловливает наличие множества субъектов права пользования подземными водами, интересы которых могут не совпадать, а, подчас, – противоречить друг другу.

Сегодня увеличение антропогенной нагрузки на подземные воды в процессе их использования, а также безвозвратная утрата полезных свойств подземных вод, препятствующая их дальнейшему использованию, приводят к необходимости усиления мер правового регулирования отношений в области использования и охраны подземных вод. Развитие общественных отношений в области использования и охраны подземных вод показало недостаточность средств саморегуляции в данной сфере природопользования. Поэтому оправданным и своевременным является детализация существующих мер правового регулирования в области использования и охраны подземных вод.

Природоресурсная и природоохранная составляющие подземных вод обусловили экономическую и экологическую характеристики общественных отношений в области использования и охраны подземных вод: с одной стороны, использование подземных вод направлено на получение прибыли и объясняет потребительский характер использования, с другой стороны – подземные воды, в силу своей значимости в сохранении окружающей среды

и здоровья человека, являются объектом охраны в экологическом праве. Кроме того, способность подземных вод являться источником питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, содержать лечебные ресурсы, ценные промышленные компоненты позволяет определить высокую социальную значимость охраны подземных вод от негативного воздействия.

Правовое регулирование сопровождает развитие общественных отношений в области использования и охраны подземных вод, являясь их своеобразным «отражением» в праве. Посредством анализа правового регулирования представляется возможным проследить моменты, этапы, проблемы развития общественных отношений в области использования и охраны подземных вод.

Научная разработанность темы исследования. В 1977 году Т.Я. Титовниной защищена диссертация на тему «Правовая охрана подземных вод в Белорусской ССР». В последствии вопросы правового регулирования использования и охраны подземных вод рассматривались в научной литературе О.С. Колбасовым, Л.А. Заславской, Н.Б. Мухитдиновым, А.А. Русколом, Б.А. Лисковцом, Н.А. Сыродоевым, И.Ф. Панкратовым, Г.С. Башмаковым, М.М. Бринчуком, Д.О. Сиваковым, Д.В. Хаустовым, Р.И. Белецкой, Н.В. Седовым, Ю.В. Сорокиной, В.А. Осинцевым.

Особенности международно-правового регулирования использования и охраны подземных вод рассмотрены в трудах советских, российских авторов: Г.А. Некрасовой, Л.В. Корбут, Ю.А. Баскина А.Х Абашидзе, А.М. Солнцева.

В рамках темы диссертации изучены общетеоретические основы экологического и природоресурсного права, разработанные Г.А. Аксененком, С.А. Боголюбовым, М.М. Бринчуком, О.Л. Дубовик, А.К. Голиченковым, Н.А. Сыродоевым, В.В. Петровым, Г.Н. Полянской, Н.И. Красновым, И.А. Иконицкой, О.И. Крассовым, Н.Г. Жаворонковой, Ю.Г. Жариковым, М.И. Васильевой, Г.А. Волковым, И.О. Красновой, Л.А. Тимофеевым, Л.Б. Шейниным, Е.А. Галиновской и др. В рамках предмета исследования изучались также труды дореволюционных авторов в области

природоресурсного права: А.А. Штофа, Г.Г. Савича, Л.И. Дембо, Д.С. Флексора, Вс. А. Удинцева, В.Г. Струкгова, Дугласа Джонсона.

Теоретической основой решения вопросов правового регулирования отношений в области использования и охраны подземных вод, а также вопросов систематизации отраслей права, обоснования конструкции и субъектного состава правоотношений послужили труды С.С. Алексеева, С.Н. Братуся, И.С. Самощенко, М.Н. Марченко, В.В. Лазарева, А.В. Мицкевича, Ю.А. Тихомирова, Р.О. Халфиной. А.С. Пиголкина.

Цели исследования – определить роль общественных отношений в области использования и охраны подземных вод в качестве объекта правового регулирования в системе природоресурсных отношений, отразить в исследовании специфику правового регулирования отношений в области использования и охраны подземных вод, выявить достоинства и недостатки существующих мер правового регулирования в области использования и охраны подземных вод, сопоставить и проанализировать правоприменительную практику в области использования и охраны подземных вод в России и за рубежом.

Задачи исследования:

1) определить понятие «подземные воды» в природоресурсном праве;

2) определить предмет, метод, субъектный состав и содержание правоотношений в области использования и охраны подземных вод;

3) оценить взаимодействие отраслей природоресурсного права и смежных с ним отраслей права в процессе правового регулирования отношений в области использования и охраны подземных вод;

4) рассмотреть мониторинг, государственный надзор, юридическую ответственность в качестве инструментов правового воздействия, сдерживающих негативное воздействие на подземные воды;

5) рассмотреть правовое регулирование отдельных видов негативного воздействия на подземные воды, выявив их специфику для различных категорий подземных вод, используемых в различных видах деятельности.

Объект диссертационного исследования – общественные отношения в области использования и охраны подземных вод, которые дифференцируются в зависимости от того, осуществляется ли непосредственное воздействие на подземные воды (например, в отношениях добычи, геологического изучения подземных вод и др.) либо воздействие на подземные воды осуществляется опосредованно – в рамках иных общественных отношений (например, в отношениях, связанных с захоронением в глубоких водоносных горизонтах промышленных отходов, в отношениях, связанных с использованием гидротехнических сооружений и др.)

Предмет диссертационного исследования – нормы отраслей природоресурсного права, а также нормы иных отраслей права, участвующие в правовом регулировании использования и охраны подземных вод. В рамках исследования анализируются акты международного права и акты зарубежных государств, изучается юридическая литература как на русском, так и на иностранных языках и в переводе, а также иная научная литература. Неотъемлемой эмпирической основой исследования является практика правоприменения, включая судебную практику.

Методологической основой исследования являются диалектический метод познания, метод анализа и синтеза, метод следования от общего к частному, формально-логический метод, юридико-технический метод. Своеобразие объекта исследования обусловило обязательность применения системного, историко-правового, а также метода сравнительного правоведения.

Научная новизна исследования. Данная диссертация является первой работой, посвященной правовому регулированию использования и охраны подземных вод в современных условиях. Работа основана на нормах российского, зарубежного и международного права с учетом отечественного и мирового опыта развития правового регулирования данных отношений прошлых лет. Анализ национального и зарубежного опыта правового

регулирования отношений в области использования и охраны подземных вод позволяет сопоставить и сравнить практику правового регулирования России и отдельных зарубежных государств.

Последнее специальное диссертационное исследование, посвященное правовой охране подземных вод, было проведено в советское время. Сегодня проблемы правового регулирования использования и охраны подземных вод требуют иного взгляда, который соответствует реалиям современной антропогенной нагрузки на подземные воды. Настоящее диссертационное исследование охватывает вопросы правового регулирования как охраны, так и использования подземных вод.

Научная новизна предлагаемой работы заключается в попытке провести правовое исследование в области использования и охраны подземных вод с учетом достижений естественных наук.

Принадлежность подземных вод к нескольким природным компонентам и ко всей экосистеме в целом, позволила обосновать экологическую, экономическую и социальную функцию подземных вод, присущую им как природному ресурсу и природному объекту. Идея о неразрывной связи подземных вод с различными природными компонентами и многозначности роли подземных вод в экологической системе явилась основой построения теоретико-методологической базы для данного исследования. Это позволило сконструировать модель возникающих общественных отношений; рассмотреть роль категории «взаимодействие» в процессе правового регулирования использования и охраны подземных вод; выявить проблемы функционирования отдельных звеньев механизма действия экологического права и отдельных отраслей природоресурсного права в процессе правового регулирования отношений в области использования и охраны подземных вод. Поэтому новизной отличается сам подход к исследованию правового регулирования отношений в области использования и охраны подземных вод.

Анализ правовых средств предупреждения негативного воздействия на подземные воды представлен в контексте исследования отдельных видов негативного воздействия применительно к использованию подземных вод в различных целях, что также отражает научную новизну диссертации.

Положения, выносимые на защиту:

1. Принадлежность подземных вод к различным природным компонентам обусловила необходимость рассматривать понятие «подземные воды» сквозь призму свойств, востребованных различными отраслями природоресурсного права: в горном праве – это способность являться полезным ископаемым и, одновременно, энергетическим и минеральным ресурсом, что позволяет выделить специфику правового режима геотермальных подземных вод; в водном праве – это принадлежность подземных вод к водным объектам, в земельном праве – это способность подземных вод быть использованными для личных (бытовых) нужд титульными владельцами земельных участков.

Поэтому, по мнению диссертанта, под «подземными водами» предлагается понимать воды, находящиеся ниже уровня земной поверхности (в том числе грунтовые воды и воды первого от поверхности водоносного горизонта, использование которых возможно в быту), а также воды, находящиеся в недрах горных пород, доступные для геологического изучения и добычи.

2. Правовое регулирование отношений в области использования и охраны подземных вод предполагает взаимодействие между собой норм отраслей природоресурсного права (горного, водного, земельного); взаимодействие норм природоресурсного права с нормами природоохранного права в системе экологического права; взаимодействие с нормами смежных отраслей права и законодательства (санитарно-гигиенического законодательства и др.).

Соотношение императивности и диспозитивности в правовом регулировании использования и охраны подземных вод варьируется в

зависимости от различных видов общественных отношений, возникающих в связи с использованием и охраной подземных вод.

3. Право пользования подземными водами рассматривается как в объективном (совокупность норм), так и в субъективном смысле слова (набор субъективных прав, присущих пользователю подземных вод). Совокупность норм, регулирующих использование и охрану подземных вод, составляет межотраслевой субинститут природоресурсного права, показателями формирования и развития которого являются:

1) поиск и разработка корреляционных механизмов взаимодействия водного и горного отраслей права, которые исключают отсылочный характер большинства норм водного права в отсутствие детально разработанного правового регулирования отношений в области использования и охраны подземных вод в горном праве;

2) конкретизация прав и обязанностей пользователей подземных вод на федеральном и региональном уровнях законодательства, в подзаконных актах, регулирующих использование и охрану подземных вод;

3) разработка и детализация норм Закона Российской Федерации «О недрах» в области рационального использования и охраны подземных вод;

4) усиление охранительных механизмов, предусмотренных в ст. 59 Водного кодекса Российской Федерации, а именно: а) закрепление требований об охране месторождений подземных вод, в том числе месторождений подземных вод, находящихся в нераспределенном фонде недр; б) закрепление требований об охране подземных вод от истощения, детализировав данное требование в подзаконном нормативно-правовом акте;

5) закрепление в Законе Российской Федерации «О недрах» условий, предотвращающих негативное воздействие на подземные воды, в том числе истощение подземных вод при добыче для технологических нужд в рамках геологического отвода;

6) консолидация актов горного законодательства, позволяющая исключить из сферы правового регулирования акты и нормы права,

фактически утратившие силу, а также приведение в соответствие с действующей редакцией законодательства о недрах системы подзаконных нормативно-правовых актов в области использования и охраны подземных вод.

4. *Основания возникновения права пользования подземными водами* и подземными водными объектами совпадают. Поэтому при возникновении права пользования подземными водами можно говорить о трансформации объекта права пользования: из объекта водных отношений в объект горных отношений.

Возникновение, изменение, прекращение права пользования подземными водами, находящимися в природных выходах подземных вод (родниках, гейзерах), зависит от того, кто является субъектом права пользования природными выходами подземных вод (физические, юридические лица, публично-правовые образования) и от того, используются ли родники для личных (бытовых) нужд либо в коммерческих целях.

Полагаем необходимым также закрепить в главе «Охрана водных объектов» ВК РФ специальную норму, посвященную правовой охране природных выходов подземных вод.

5. Государственный мониторинг подземных вод является подсистемой мониторинга геологической среды и одновременно подсистемой мониторинга водных объектов. Полагаем необходимым закрепить в Положении о Федеральном агентстве по недропользованию (далее, Роснедра) [1] полномочие по осуществлению государственного мониторинга подземных вод, (в том числе мониторинга состояния минеральных, промышленных, теплоэнергетических подземных вод), проводимого в рамках государственного мониторинга состояния недр. Исключить из Положения о порядке осуществления государственного мониторинга

[1] Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» от 17.06.2004 № 293 // СЗ РФ,.2004. № 26. Ст. 2669.

состояния недр[2] требования, противоречащие существующей структуре органов государственной власти в сфере природопользования и потерявшие актуальность в связи с изменениями как федеральных, так и региональных нормативно-правовых актов в области государственного экологического мониторинга.

6. Проблема роста числа «бесхозных» скважин (самоизлив которых истощает подземные воды и загрязняет окружающую среду) является комплексной. Ее решение не исчерпывается лишь возможностями экологического права или отдельных отраслей природоресурсного права. В связи с этим целесообразно создать предпосылки предотвращения увеличения количества «бесхозных» скважин: 1) закрепить в законодательстве о недрах и ст. 59 Водного кодекса Российской Федерации требования, регламентирующие влияние водозаборных сооружений на подземные воды; 2) регламентировать вопросы предоставления геологической информации об уровне водоносных горизонтов; 3) обеспечить надлежащую консервацию скважин или их ликвидацию в случае временного отсутствия потребности в подземной воде или невозможности эксплуатации скважин; 4) обязать титульных владельцев скважин осуществлять природоохранные мероприятия вне зависимости от того, ведется добыча подземных вод или нет; 5) создать легитимную основу функционирования государственной сети наблюдательных скважин за состоянием и режимом подземных вод.

7. Выявлены причины неэффективности применения мер юридической ответственности за правонарушения в области использования и охраны подземных вод. Наряду с общими причинами (высокой латентностью, недооценкой степени общественной опасности экологических правонарушений), выделены специальные причины низкой степени

---

[2] Приказ МПР РФ от 21.05.2001 № 433 «Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного мониторинга состояния недр Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 24.07.2001 2818). // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 33.

эффективности юридической ответственности за правонарушения в области использования и охраны подземных вод, а именно: 1) неопределенность в праве признаков правонарушения в области использования и охраны подземных вод; 2) сложность доказательства причинно-следственной связи между очевидными последствиями правонарушения и фактом правонарушения; 3) недостаточная характеристика в праве объекта, субъекта правонарушений в области использования и охраны подземных вод; 4) косвенный характер возмещения вреда подземным водам.

8. Подземные воды глубоких водоносных горизонтов являются, с одной стороны, пространственно-территориальным базисом для захоронения отходов в недрах, а с другой – составляют разновидность водоносных горизонтов, а, следовательно, подземных водных объектов, в которых запрещены захоронение отходов и сброс сточных вод.

Поскольку в природоресурсном законодательстве отсутствует правовая регламентация специфики деятельности, связанной с использованием глубоких водоносных горизонтов в целях захоронения отходов, возникает противоречие: в соответствии с горным законодательством такое захоронение разрешено, а в соответствии с водным – запрещено. В связи с этим необходима унификация норм горного и водного законодательств, конкретизация данных норм в системе подзаконного нормотворчества с регламентацией процедуры и закреплением требований к проектной документации нагнетательных и поглощающих скважин.

9. В связи с многоцелевым характером использования пресных подземных вод обозначилась проблема конкуренции прав пользования пресными подземными водами: для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения и для целей технологического обеспечения водой объектов промышленности.

Поэтому целесообразно конкретизировать в горном законодательстве Российской Федерации запрет использования питьевых подземных вод для целей, не связанных с питьевым и хозяйственно-бытовым водоснабжением.

Кроме того, необходимо закрепить правовое регулирование использования подземных вод первого от поверхности водоносного горизонта. Привести в соответствие между собой название и содержание нормы, предусмотренной ст. 19 «Добыча общераспространенных полезных ископаемых собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков» Закона Российской Федерации «О недрах».

Теоретическая значимость исследования состоит в разработке теоретико-методологических основ правового регулирования использования и охраны подземных вод, учитывающих специфику возникающих общественных отношений в области использования и охраны подземных вод. Автор приходит к выводу, что построение модели правового регулирования отношений в области использования и охраны подземных вод должно базироваться не только на местонахождении подземных вод, но и учитывать свойство подземных вод – являться неотъемлемой принадлежностью различных природных компонентов.

Практическая значимость исследования состоит в том, что положения, выносимые на защиту, а также выводы и предложения, сформулированные по тексту диссертации, могут применяться в преподавании учебных дисциплин и специальных курсов по экологическому, горному, водному и земельному праву. Исследование содержит конкретные предложения, повышающие эффективность реализации существующих норм права в области использования и охраны подземных вод. Диссертация представляет интерес для практики законотворчества и правоприменения на федеральном, региональном и местном уровнях. Сформулированные выводы и предложения могут быть полезны для дальнейшего изучения правового регулирования отношений в области использования и охраны подземных вод, а также в области изучения экологического права.

Апробация. Диссертация выполнена и обсуждена в отделе аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института

законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Основные выводы и предложения диссертации оглашены диссертантом на научно-практических конференциях и круглых столах, отражены в публикациях по теме диссертации, а также применялись в научно-исследовательской работе, проводимой диссертантом в период работы младшим научным сотрудником в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Структура: диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, библиографии и приложений.

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяются цели и задачи исследования, отражается состояние научной разработки, определяется предмет и объект исследования, его теоретическая, методологическая основы, научная новизна и практическая значимость, приводятся сведения об апробации результатов и структуре исследования, а также основные положения диссертации, выносимые на защиту.

В первой главе «Теоретико-методологические основы правового регулирования использования и охраны подземных вод» исследованы роль и место общественных отношений в области использования и охраны подземных вод в системе природоресурсных отношений. Предложено авторское толкование понятия «подземные воды» в природоресурсном праве. Рассмотрены особенности объекта, предмета, методов правового регулирования использования и охраны подземных вод. Выделена специфика субъектного состава и содержания правоотношений, возникающих в связи с использованием и охраной подземных вод.

В *первом параграфе «Понятие «подземные воды» в природоресурсном праве»* формулируется понятие «подземные воды» как в широком, так и в узком смысле. Свойство дискурсивности – связи с устоявшимися (общепризнанными) предшествующими понятиями действующего

законодательства, например, такими понятиями, как «ресурсы недр», «полезные ископаемые», «водные ресурсы», позволяет подземным водам обладать теми же признаками, что и понятия, с которыми они неразрывно связаны. Представляется возможным выделить три природных компонента, для которых ресурсы подземных вод играют наиболее заметную роль. Такими компонентами являются недра, воды, земля и почвы (в отношении грунтовых вод или вод первого водоносного горизонта). В параграфе отдельно рассматриваются характеристики подземных вод, которые присущи им в зависимости от того, принадлежностью какого природного компонента являются подземные воды. Выделена специфика правого регулирования геотермальных подземных вод, а также грунтовых вод. Делается вывод о том, что подземные воды являются составляющей многих природных объектов, в том числе гейзеров и родников. Поэтому в диссертационном исследовании понятия «подземные воды» и «подземные водные объекты» различаются между собой.

Анализ практики применения и дефинирования понятия «подземные воды» в законодательстве зарубежных стран позволил сделать ряд выводов: 1) понятия «подземные воды» и грунтовые воды в ряде международных документов отождествляются; 2) понятие «подземные воды» закреплено в водном законодательстве большинства стран СНГ; 3) во многих зарубежных странах эффективным правовым механизмом является региональный и муниципальный контроль за использованием и охраной подземных вод, в том числе подземных вод первого от поверхности водоносного горизонта.

Во втором параграфе «Предмет и метод правового регулирования использования и охраны подземных вод» рассматривается специфика общественных отношений в области использования и охраны подземных вод. Принадлежность подземных вод к недрам, водам, земле, которым соответствуют свои отрасли права и законодательства, определяет особенности предмета правового регулирования отношений в области использования и охраны подземных вод. Объектом правового регулирования

являются общественные отношения в области использования и охраны подземных вод.

В качестве методологической основы правового регулирования рассматривается синтез императивных и диспозитивных методов правового регулирования, присущих различным отраслям природоресурсного права, задействованных в области использования и охраны подземных вод. На формирование методов правового регулирования также оказывает влияние комплексный характер отрасли экологического права, составляющей которой являются природоресурсные отношения, в том числе, отношения в области использования и охраны подземных вод. Делается вывод о том, что дифференцированный подход к правовому регулированию отношений в области использования и охраны подземных вод ограничен возможностями отдельной отрасли природоресурсного права, и потому, объективно обусловлена целесообразность сочетания интегрированного и дифференцированного подходов в правовом регулировании отношений в области использования и охраны подземных вод.

Отдельное внимание уделяется категории «взаимодействие», которая является связующей в правовом регулировании использования и охраны подземных вод. Выделяются особенности взаимодействия отраслей природоресурсного права как в системе экологического права, так и применительно к отношениям в области использования и охраны подземных вод. Рассматриваются вопросы правового регулирования общественных отношений в области использования и охраны подземных вод в отраслях горного и водного права. Предложена в качестве механизма правового регулирования система корреляций объектов, целей, принципов горного и водного отраслей права. Обоснована модель правового регулирования, в основе которой – система взаимодействия норм права отраслей природоресурсного права (внутренний уровень) и норм смежных с природоресурсными отраслей права и законодательства (внешний уровень).

В третьем параграфе «Право пользования подземными водами» определяется право пользования подземными водами как в объективном, так и в субъективном смысле. Рассматривается возможность построения субинститута права пользования подземными водами в рамках межотраслевого института природопользования.

Анализируются конституционные основы права пользования подземными водами, их отражение и реализация в отраслях природоресурсного права.

Определяются особенности правосубъектности публичных и частных лиц в правовом регулировании отношений в области использования и охраны подземных вод. Детализируется правосубъектность частных пользователей подземных вод. Рассматривается содержание правоотношений в области использования и охраны подземных вод. Отсылочный характер п. 3 ст. 9 Водного кодекса Российской Федерации позволил сделать вывод о том, что при предоставлении права пользования подземными водами происходит трансформация объекта правового регулирования из объекта водных отношений в объект горных отношений. Обосновывается необходимость правового регулирования отношений, возникающих в связи с использованием природных выходов подземных вод. Дифференцируется правовой режим родников, находящихся в публичной собственности и являющихся источником нецентрализованного питьевого водоснабжения, а также родников, используемых в промышленных и коммерческих целях.

Анализ изменений, внесенных в ст. 19.1 Закона Российской Федерации «О недрах» федеральным законом от 05.04.2011 № 45-ФЗ[3], позволяет сделать вывод о том, что право пользования подземными водами распространяется не только в границах горного отвода, но и в рамках геологического отвода, не имеющего границ в глубину. Это может повлечь изменения в количестве

[3] Федеральный закон от 05.04.2011 № 45-ФЗ «О внесении изменений в ст. 19.1 Закона Российской Федерации «О недрах» // СЗ РФ. 11.04.2011, № 15, ст. 2018.

лиц, наделенных правом пользования подземными водами, а также не ограничивает объем добываемой подземной воды по глубине.

Отдельно рассматриваются проблемы возникновения права пользования подземными водами. Выявляются противоречия, несоответствия в системе нормативных актов, регулирующих право пользования подземными водами.

Корреспонденция прав и обязанностей пользователей подземных вод является неотъемлемой характеристикой содержания правоотношений в области использования и охраны подземных вод. Однако охрана подземных вод, предусмотренная современным природоресурсным законодательством, не эффективна в условиях слабых императивных механизмов ее обеспечения. Институт прав и обязанностей пользователей подземных вод требует дальнейшей нормативно-правовой конкретизации применительно к специфике отношений в области использования и охраны подземных вод.

Глава вторая «Мониторинг, государственный надзор, юридическая ответственность как правовые меры обеспечения рационального использования и охраны подземных вод» направлена на то, чтобы обозначить недостатки реализации указанных мер правового регулирования использования и охраны подземных вод.

В первом параграфе «Правовые проблемы осуществления мониторинга подземных вод» отдельно рассматриваются проблемы государственного мониторинга и мониторинга, проводимого пользователем подземных вод. Свойство принадлежности государственного мониторинга подземных вод к подсистемам мониторинга геологической среды и мониторинга водных объектов позволило сформулировать понятие «государственный мониторинг подземных вод».

Анализ Положения о порядке осуществления государственного мониторинга состояния недр в совокупности с иными актами и правоприменительной практикой позволяет выявить противоречия и несоответствия в правовом регулировании, а также обозначить те акты и

нормы права, которые на сегодняшний день являются устаревшими, фактически утратившими силу. Выявление проблем взаимодействия государственных органов в процессе государственного мониторинга подземных вод позволило сделать вывод о недостаточном и, зачастую, фактическом отсутствии государственного мониторинга минеральных, промышленных и теплоэнергетических подземных вод.

Отдельное внимание уделено проблеме роста числа «бесхозных» скважин, количество которых пополняется не только в связи с действиями пользователей недр, но также в связи с проблемами легитимности функционирования опорной государственной сети наблюдательных скважин за состоянием подземных вод. Анализ судебной практики позволил выявить особенности приобретения права пользования «бесхозными» скважинами.

Акты государственных региональных органов власти в области государственного мониторинга подземных вод классифицированы на две категории: 1) акты закрепляющие, но не раскрывающие содержание государственного мониторинга подземных вод; 2) акты, закрепляющие процедуру проведения мониторинга подземных вод.

Анализ судебной практики показал, что правовое регулирование производственного мониторинга за состоянием подземных вод, как механизма правового регулирования, слабо отражено в законодательстве о недрах и подзаконных актах, что не позволяет однозначно рассматривать отсутствие мониторинга подземных вод в качестве административного правонарушения; по качеству подземных вод отчитывается небольшое число пользователей.

Второй параграф «Государственный надзор в области использования и охраны подземных вод» посвящен вопросам эффективности осуществления государственного надзора в области использования и охраны подземных вод.

В диссертации учтены изменения, внесенные федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ[4] в ряд законодательных актов, в том числе, в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и Закон Российской Федерации «О недрах»: государственный экологический контроль заменен государственным экологическим надзором, а государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр переименован в государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр. Поэтому правомерно говорить о государственном надзоре в области использования и охраны подземных вод.

В диссертации рассматривается значение государственного надзора за рациональным использованием и охраной подземных вод в качестве надлежащей правовой меры обеспечения рационального использования и охраны подземных вод. Применительно к теме диссертационного исследования определяются свойства и классификация видов государственного надзора в области использования и охраны подземных вод.

Особенность государственного надзора в области использования и охраны подземных вод состоит в том, что он не является отдельным видом государственного экологического надзора. Государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр не предусматривает специфики осуществления государственного надзора за использованием и охраной подземных вод. Кроме того, государственный надзор за использованием минеральных, промышленных, теплоэнергетических подземных вод фактически утрачен, поскольку надзорные полномочия за использованием данных категорий подземных вод не закреплены в числе полномочий государственных органов управления природопользованием.

---

[4] Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 25.07.2011, № 30 (ч. 1). ст. 4590.

Степень развития и правовой регламентации взаимодействия государственных органов в процессе осуществления государственного надзора в области использования и охраны подземных вод определяет уровень эффективности осуществления государственного надзора в области использования и охраны подземных вод. Поэтому определяющим в области осуществления государственного надзора за использованием и охраной подземных вод является развитие взаимодействия между государственными органами в процессе осуществления государственного надзора в данной области общественных отношений. Учитывая особенность подземных вод – являться частью нескольких природных компонентов, делается вывод о необходимости утверждения отдельного Административного регламента по исполнению Росприроднадзором государственной функции по осуществлению государственного надзора за использованием и охраной подземных вод. Полагаем также полезной практику издания совместных подзаконных актов, например, Росприроднадзора и Ростехнадзора, направленную на детализацию вопросов взаимодействия, закрепленных в Административном регламенте.

Уделено внимание региональному государственному надзору в области использования и охраны подземных вод. Отмечаются проблемы отсутствия в законодательстве о недрах четких критериев определения участков недр местного значения, что порождает трудность эксплуатации и контроля за малыми водозаборными скважинами. В диссертации рассматриваются проблемы осуществления муниципального контроля в данной области правового регулирования общественных отношений; выявляются противоречия, пробелы в законодательстве, не позволяющие сделать вывод об эффективности регионального надзора и муниципального контроля в области использования и охраны подземных вод.

В третьем параграфе «Юридическая ответственность за правонарушения в области использования и охраны подземных вод» рассматриваются теоретические основы юридической ответственности за

правонарушения в области использования и охраны подземных вод. Формулируются понятия правонарушения, проступка, преступления в области использования и охраны подземных вод. Отмечаются общие и особенные черты, присущие правонарушениям при ненадлежащем использовании подземных вод. Рассматривается вопрос о необходимости закрепления в административном и уголовном законодательстве специальной нормы права, посвященной проступкам либо преступлениям в области использования и охраны подземных вод. С учетом современных реалий функционирования института юридической ответственности за экологические правонарушения делается вывод о преждевременности внедрения данных норм в действующее российское законодательство, поскольку будущая эффективность их реализации поставлена под сомнение.

В рамках административной ответственности за правонарушения в области использования и охраны подземных вод рассматриваются отдельные составы правонарушений, дается их правовая характеристика. Отдельное внимание уделяется составам, предусмотренным в ст. 7.3 и 8.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которые наиболее распространены за правонарушения в области использования и охраны подземных вод. Также рассматриваются составы, в которых подземные воды составляют дополнительный объект правонарушения (ст. 7.2, 8.10 КоАП).

Подробный анализ судебной практики позволил выявить юридически значимые обстоятельства привлечения к юридической ответственности либо освобождения от нее, либо снижения до минимальных пределов санкций за правонарушения в области использования и охраны подземных вод. Анализ применения составов наиболее распространенных административных правонарушений в области использования и охраны подземных вод позволил обозначить направления совершенствования применения административной ответственности в области использования и охраны подземных вод.

Рассматривая особенности уголовной ответственности за преступления в области использования и охраны подземных вод, отмечается правовая неопределенность в применении статей 250 и 255 Уголовного кодекса Российской Федерации в области использования и охраны подземных вод. Подробно рассматривается состав ст. 250 УК РФ, в котором подземные воды являются составляющей объекта преступления. Отмечается, что фактическая депенализация преступлений в области использования и охраны подземных вод является причиной недооценки общественной опасности преступлений в данной области общественных отношений и низких результатов применения нормы, предусмотренной в ст. 250 УК РФ, в отношении преступлений в области неправомерного использования и охраны подземных вод.

Обращается внимание на вопросы возмещения вреда вследствие негативного воздействия на подземные воды. Обосновывается косвенный характер возмещения вреда подземным водам, поскольку не всегда удается восстановить подземные воды в необходимом качестве и продолжить их использовать в дальнейшем. Устанавливается несоответствие сегодняшней антропогенной нагрузки на подземные воды возможностям возмещения вреда. Оценивая в целом практику реализации норм права в области использования и охраны подземных вод, отмечается недостаточная эффективность действия института юридической ответственности.

В главе третьей «Правовые средства предупреждения негативного воздействия на подземные воды» рассматриваются виды негативного воздействия на подземные воды, особенности негативного влияния на наиболее ценные категории подземных вод – питьевые и лечебные, анализируется зарубежный и международный опыт правового регулирования предотвращения негативного воздействия на подземные воды.

В первом параграфе «Правовые понятия и термины, связанные с негативным воздействием на подземные воды» рассматривается соотношение негативного воздействия и пользования подземными водами. Отмечается, что дальнейшее закрепление в законодательстве понятия

«негативное воздействие» должно строиться на следующих условиях: 1) конкретизации самого понятия «негативное воздействие» посредством дифференциации видов негативного воздействия в зависимости от использования различных природных ресурсов; 2) учете специфики негативного воздействия на используемый природный ресурс, а также влиянии негативных факторов на иные природные ресурсы.

Рассматриваются проблемы содержания и применения норм природоресурсного права, направленных на правовое регулирование использования и охраны подземных вод. Отмечена повышенная уязвимость перед антропогенным воздействием грунтовых вод, подземных вод нецентрализованных источников питьевого водоснабжения. Отдельно рассмотрены проблемы охраны водосборных площадей водных объектов, используемых как в питьевых и хозяйственно-бытовых, так и в бальнеологических целях. Рассматривая проблемы охраны глубоких водоносных горизонтов, используемых для захоронения промышленных отходов, отмечается необходимость унификации норм горного и водного отраслей. Предлагаются основные положения подзаконного нормативно-правового акта, конкретизирующего правовое регулирование отношений в области охраны подземных вод глубоких водоносных горизонтов, используемых для захоронения промышленных отходов.

Разработаны правовые понятия «загрязнение», «засорение», «истощение» подземных вод. Рассматриваются дискуссионные вопросы негативного воздействия на подземные воды и подземные водные объекты, обсуждаемые в научной литературе. Дифференцированы понятия «истощение подземных вод» и «истощение подземных водных объектов». Рассмотрено содержание охраны подземных вод от засорения и истощения. Выделены два фактора, определяющие истощение подземных вод: добыча и извлечение подземных вод. Отмечается, что отсутствие критериев, когда истощение переходит в стадию уничтожения подземных вод, приводит к невозможности предотвратить или хотя бы замедлить данные процессы.

Выявляются недостатки норм природоресурсного законодательства в области охраны подземных вод от истощения.

Во втором параграфе «Правовая охрана подземных источников питьевого водоснабжения в Российской Федерации» раскрываются основные проблемы, присущие правовому регулированию охраны подземных вод, используемых в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжении. Отмечается, что для многих российских городов и сел подземные воды являются основным источником питьевого водоснабжения. Однако каждый второй житель России вынужден использовать для питьевых нужд воду, опасную для его здоровья. В диссертации выявлены противоречия в общем подходе к решению проблем качества питьевой воды. Отмечается, что эффективность нормирования вредных, как инструмента правового регулирования отношений в области использования и охраны питьевых подземных вод, определяется не универсальностью применения нормируемых показателей, а необходимостью дифференциации требований в зависимости от территориального признака расположения и использования подземных вод.

Уделено внимание охране месторождений питьевых подземных вод, находящихся в нераспределенном фонде недр, которые фактически «выпали» из сферы правовой охраны подземных вод. Отмечается, что охрана водосборной площади подземного водного объекта, используемого в питьевом и хозяйственно-бытовом водоснабжении, не является достаточной мерой для правовой защиты питьевых подземных вод от негативного воздействия. Важны приоритеты в использовании пресных подземных вод для питьевого водоснабжения перед технологическим обеспечением водой объектов промышленности.

Анализ регионального законодательства в области использования и охраны подземных вод позволил выявить специфику правового регулирования отношений в области использования и охраны подземных вод на уровне отдельных субъектов Российской Федерации, а также определить

проблемы, связанные с использованием подземных вод первого от поверхности водоносного горизонта, предложить пути их решения.

В третьем параграфе «Зарубежный опыт правового регулирования охраны подземных вод от негативного воздействия» отражено значение подземных вод в решении проблемы, выходящей за рамки отдельных государств, – проблемы «питьевого голода». Представлена правовая характеристика международных актов и актов отдельных государств в области охраны подземных вод от негативного воздействия. Опыт правоприменения ряда стран позволил выявить правовые способы предотвращения негативного воздействия на подземные воды. Обозначены общие и особенные черты законодательства стран СНГ, присущие правовой охране питьевых подземных вод. Осуществлен анализ правовых мер борьбы с истощением подземных вод в некоторых странах Азии, Америки и Западной Европы.

В **заключении** подводятся итоги проведенного исследования.

Публикации автора по теме диссертационного исследования.

I.Публикация в рамках монографии:

1. Мухина Э.Н. Параграф «Охрана подземных вод» в коллективной монографии Институты экологического права / С.А. Боголюбов и др. – М.: Эксмо, 2010. С. 300-305. 0,3 п.л.

II. Публикации в рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

2. Мухина Э.Н. Право пользования подземными водами: субъект, объект, содержание правоотношений. Теоретические и практические проблемы правового регулирования // Аграрное и земельное право. 2011. № 9. С. 118-124. 0,6 п.л.
3. Мухина Э.Н. Развитие правового регулирования питьевых подземных вод: зарубежный опыт //Аграрное и земельное право. 2011.№ 6. С. 47-50. 0,3 п.л.
4. Мухина Э.Н. Экологические приоритеты государственной деятельности // Аграрное и земельное право. 2011. №7. С. 20-27.0,7 п.л.
5. Мухина Э.Н. Природоресурсное право: теоретико-методологические подходы к исследованию // Право и государство: теория и практика. 2011. № 10. С. 94-98. 0,5 п.л.
6. Мухина Э.Н. Реализация принципа приоритета охраны подземных вод перед их использованием в природоресурсном законодательстве России // Журнал российского права. 2009. № 10. С.130-136. 0,5 п.л.
7. Мухина Э.Н. Подземные воды как объект правового регулирования отраслей природоресурсного права // Журнал российского права. 2010. № 9. С. 99-105. 0,5 п.л.
8. Мухина Э.Н. Концепция развития законодательства о вещном праве в отношении природных объектов (на примере подземных вод) // Экологическое право. 2009. № 5,6. С. 66-69.0,3 п.л.

9. Мухина Э.Н. Правовое регулирование использования и охраны подземных вод в нефтегазовом комплексе // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. «ВНИИОЭНГ». 2011. № 9. С. 46-51.0.6 п.л.

10. Мухина Э.Н. Проблемы правового регулирования экологической безопасности подземных вод // Национальная безопасность/Nota bene. 2009. № 1. (в соавторстве со Столяровой Л.В., Стрепетовым В.П.). С. 52-58.0,8 п.л.

III. Публикации в иных изданиях:

11. Мухина Э.Н. История правового регулирования минеральных вод в России (дореволюционный период) // Аграрное и земельное право. 2010. № 12. С.77-83. 0,6 п.л.

12. Мухина Э.Н. Правовое регулирование охраны подземных вод в Российской Федерации // Аграрное и земельное право. 2009. № 9. С. 66-75.0,5 п.л.

13. Мухина Э.Н. Интеграция и (или) дифференциация отраслей природоресурсного законодательства в части использования и охраны подземных вод // Сборник статей научной конференции «Актуальные проблемы горного права». М.: МГЮА. 2010. С. 162-167. 0,3 п.л.

14. Мухина Э.Н. Ресурсы подземных вод в контексте обеспечения экологической безопасности // Сборник статей. Обеспечение национальной безопасности в экологической сфере: правовой аспект. М.: Изд-во МГГУ, 2009. С.77-80.0,3 п.л.

15. Мухина Э.Н. История правового регулирования питьевых подземных вод: зарубежный опыт // Сборник научных трудов «Актуальные проблемы истории и права». / Отв. редактор В.А. Лабузов. Оренбург, ОГИМ, 2011. С. 147-151. 0,3 п.л.

16. Мухина Э.Н. К вопросу о правовой охране земель особо охраняемых природных территорий (на примере земель, расположенных в лечебно-

оздоровительных местностях и курортах) // Аграрное и земельное право. 2009. № 10. С.93-96. 0,3 п.л.

17. Мухина Э.Н. Аналитический обзор. Гражданско-правовые подходы к природопользованию // Аграрное и земельное право. 2009. № 9. (в соавторстве с С.А. Боголюбовым). С.139-147. 0,6 п.л.

18. Мухина Э.Н. Рецензия на книгу «Реализация прав собственности на природные ресурсы». Монография. М.: ИЗиСП. 2007. // Аграрное и земельное право. 2009. №4. С.139-143. 0,4 п.л.

19. Мухина Э.Н. Государственный контроль за рациональным использованием и охраной недр в сфере нефтегазового комплекса // Проблемы горного, земельного и экологического права в нефтегазовом комплексе. Труды кафедры горного права. М., РГУ нефти и газа. 2006. С. 68-81. 0,5 п.л

20. Мухина Э.Н. Институт государственной собственности на недра в конституционном праве Российской Федерации // Проблемы горного, земельного и экологического права в нефтегазовом комплексе. Труды кафедры горного права. М., РГУ нефти и газа. 2005. С.63-76. 0,7 п.л.

Подписано в печать: 14.11.2011

Заказ № 6252 Тираж - 100 экз.

Печать трафаретная.

Типография «11-й ФОРМАТ»

ИНН 7726330900

115230, Москва, Варшавское ш., 36

(499) 788-78-56

www.autoreferat.ru