

UDC 34.01.8(574)

## Legal regulation of use and protection of groundwater in the transition to "green economy"

**Borodina A.**

alina.abu789@gmail.com

Kazakh national university named after Al-Farabi, Almaty, Kazakhstan

**Key words:** legal regulation of groundwater, the transition to a green economy, water law, the right of subsoil use.

**Abstract.** The aim is to study theoretical and applied problems of legal regulation of the use and protection of groundwater in the transition to a "green economy". Methodology of work made dialectical method, comparative, monographic research methods. Results of the work was concluded that no legislation on Subsoil nor water legislation can not completely take over the function of regulating the use and protection of groundwater. The field of application of the results obtained by the author, is to improve water legislation, securing the legal status of groundwater. The author's conclusions may be used in the process of teaching in law schools disciplines of environmental law.

УДК 34.01.8(574)

## Правовое регулирование использования и охраны подземных вод в условиях перехода к «зеленой экономике»

**Бородина А.**

alina.abu789@gmail.com

КазНУ им. аль-Фараби, юридический факультет, Казахстан. Алматы

**Ключевые слова:** правовое регулирование подземных вод, переход к зеленой экономике, водное право, право недропользования.

**Аннотация.** Целью работы является исследование теоретических и прикладных проблем правового регулирования использования и охраны подземных вод в условиях перехода к «зеленой экономике». Методологию работы составили диалектический метод, сравнительный, монографический методы исследования. Результатами работы явился вывод о том, что ни законодательство о недрах и недропользовании, ни водное законодательство не может полностью взять на себя функцию регулирования использования и охраны подземных вод.

Областью применения результатов, полученных автором статьи, является совершенствование водного законодательства, закрепляющего правовой статус подземных вод. Выводы автора могут быть использованы в процессе преподавания на юридических факультетах дисциплин экологического права.

Зеленая экономика представляет собой направление экономической науки, которое сформировалось более двадцати лет назад. Рамки данного направления определяют, что экономика существует и является частью природной среды, поэтому является ее зависимым компонентом. Модель «зеленой экономики» определили как направление развития множество государства, не является исключением и Республика Казахстан.

Принятая 14.12.2012 года Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» поставила четкие ориентиры на формирование устойчивой и эффективной модели экономики, основанной на переходе страны на «зеленый» путь развития.

Кроме Стратегии «Казахстан-2050» направлению развития Республики по пути «зеленая экономика» отводится место в Государственной программе по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан (ГПФИИР), а также в международных инициативах Республики Казахстан и Главы государства Нурсултана Назарбаева. Таким образом, направление «зеленая экономика» имеет высокий приоритет перед другими направлениями развития государства.

По инициативе Президента Н.А. Назарбаева была разработана Концепция по переходу к «зеленой» экономике. В первую очередь, в Концепции представлен перечень приоритетных задач, главным образом нацеленных на реформирование определенных отраслей экономики.

В рамках перехода к «зеленой» экономике, предполагается:

- повысить эффективность ресурсов;
- усовершенствовать казахстанскую инфраструктуру;
- улучшить благосостояние населения;

Таким образом, «зеленая экономика» направлена на повышение уровня и качества жизни населения, на бережное и рациональное использование природных ресурсов в интересах нынешнего и будущих поколений и в соответствии с принятыми страной международными экологическими обязательствами, в том числе с Рио-де-Жанейрскими принципами, Повесткой дня на XXI век, Йоханнесбургским планом и Декларацией Тысячелетия [2].

Одним из направлений Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике», утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 30 мая 2013 года № 577 является «совершенствование системы управления водными ресурсами», поскольку рациональное использование водных ресурсов остается экологической проблемой, приобретающей мировые масштабы.

Централизованное водоснабжение в Казахстане в большей степени ориентировано на подземные воды, что связано с глобальным загрязнением поверхностных вод.

Однако в условиях растущей техногенной нагрузки на окружающую среду и подземные воды подвергаются загрязнению. Техногенные компоненты обнаруживаются уже не только в верхних, слабо защищенных, водоносных горизонтах, но и в глубоких артезианских резервуарах. Загрязнение подземных вод влечет за собой целый ряд экологических и социальных последствий.

Требует значительного внимания процесс разнесение загрязняющих компонентов из подземных вод по пищевым цепочкам. В этом случае токсические элементы попадают в организм человека не только с питьевой водой, но и через растительную и животную пищу. Даже если население не пьет загрязненную воду, а только использует ее для приготовления пищи, водопоя

скота и полива растений, это может отразиться на здоровье не только нынешнего, но и последующих поколений. Всё это свидетельствует 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 задач охраны подземных вод выделяются следующие:

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

Таким образом, подземные воды выступают как объект правового регулирования в различных законодательных сферах.

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 РК в состав водных ресурсов включает «запасы поверхностных и подземных вод, сосредоточенных в водных объектах, которые используются или могут быть использованы» [3].

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. Проблема соотношения водного законодательства с другими отраслями права в правовом регулировании отношений по использованию подземных водных объектов в юридической науке обсуждается уже не первое десятилетие, однако удовлетворительного решения возникающих при этом вопросов до сих пор не найдено.

Так, одни ученые полагали, что правовое регулирование подземных вод подчинено одновременно двум отраслям права – горному и водному, другие придерживались однозначной позиции о том, что подземные воды относятся только к водному праву. По мнению, Д.В. Хаустова, содержание законодательства о недропользовании позволяет говорить о подземных водах как о полезном ископаемом [4].

Вместе с тем, казахстанский ученый Мухитдинов Н. отмечает, что есть серьезные основания для того, чтобы отношения по непосредственной хозяйственной эксплуатации подземных вод определять как водные отношения. Подземные воды при всей своей специфике не могут быть признаны недрами. Ибо это ведет к нарушению единства объекта права государственной собственности на воды. Поэтому горное законодательство может регулировать в полном объеме лишь отношения по поискам и разведке подземных вод и проникновению в недра для добычи этих водных ресурсов. Что же касается отношений пользования, то они регламентируются горным законодательством в той мере, в какой это необходимо, чтобы обеспечить рациональное использование и охрану недр, а также предупредить вредное воздействие подземных вод на производственные сооружения и устройства. Только так, а не путем объявления подземных вод недрами, можно правильно сочетать интересы горной промышленности и водного хозяйства. В таком же плане должна быть решена и проблема о правовой природе отношений по сбросу сточных вод в подземные водоносные горизонты. В частности, горными следует признать отношения по проникновению в недра с целью сброса сточных вод, а отношения по непосредственному сбросу в подземные водоносные горизонты рассматривать как водные отношения, т. е. как вид водопользования [5].

Однако, как показывает практика, фактически все нормы Водного кодекса РК, 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".

Сложно спорить с тем, что использование подземных вод всегда связано с бурением скважин, устройством в недрах иных гидротехнических сооружений, получением геологической информации. Подземные воды зачастую содержат полезные ископаемые или природные лечебные ресурсы поэтому регулирование использования и охраны подземных водных объектов должно осуществляться в рамках законодательства о недрах и недропользовании, а в части не урегулированной законодательством о недропользовании – водным законодательством.

Обобщая исследование опыта правового регулирования использования подземных вод в Казахстане необходимо отметить следующие факторы.

Во-первых, в законодательстве о недрах в отношении использования подземных вод нет направления 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 этом случае подвергается сомнению возможность ограничения и обеспечения охраны и рационального использования 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.

Зачастую нормы Водного кодекса, в разрезе подземных вод, отсылают к нормам Закона Республики Казахстан от 24 июня 2010 года № 291-IV «О недрах и недропользовании» [6]. 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.

Дополнительным подтверждением того, что для подземных вод не может быть установлен правовой режим как для обычного полезного ископаемого, является тот факт, что Классификация запасов месторождений и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых (утвержденная приказом Председателя Комитета геологии и охраны недр Министерства энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан от 28 августа 2001 года № 268-п) адаптирована к Рамочной классификации ООН и реализует ее систему по кодификации запасов [7]. Но, как говорится в самой Рамочной классификации ООН, она классифицирует ресурсы энергетических и минеральных ископаемых, и не применяется к ресурсам подземных вод.

Изложенное ставит под сомнение правовую природу подземных вод как полезного ископаемого. В то же время, следует учитывать, что законодательство о недрах наработало существенный массив нормативно-правовых актов регулирующих поиск, разведку и добычу подземных вод. Полностью исключая подземные воды из списка полезных ископаемых, вышеуказанная деятельность (поиск, разведка, добыча) по отношению к подземным водам становится неурегулированной, поскольку водное законодательство не регламентирует подобные отношения.

Также следует отметить, что законодательство о недрах рассматривает подземные воды как ресурс, и не уделяет достаточного внимания их охране. Анализ российского законодательства по этому вопросу проводили Д.О. Сиваков [8], Э.Н. Мухина [9]. Так, по мнению Д.О. Сивакова

использование понятий «подземные воды», а не «подземные водные объекты» свидетельствует, что в действующем законодательстве о недрах подземные воды рассматриваются, скорее, как извлекаемый ресурс, а не как природное образование, нуждающееся в защите. Эта мысль вполне подходит и к казахстанскому законодательству.

Таким образом, можно констатировать, что ни законодательство о недрах и недропользовании, ни водное законодательство не может полностью взять на себя функцию регулирования использования и охраны подземных вод.

Изложенное свидетельствует об ошибочности предложения отнести подземные воды, к сфере регулирования только какого-либо одного права - водного или горного - и исключению из сферы действия другого. Такой подход будет приводить к искусственному разрыву фундаментальных категорий формы и содержания такого явления как подземные воды.

С другой стороны, надо четко разделить сферы регулирования обоих нормативных массивов и, прежде всего, разработать общий терминологический аппарат, который бы связывал не только водное и горное законодательство, но и находил научное обоснование в естественных науках: геологии и гидрогеологии.

В настоящее время можно констатировать наличие определенных несогласованностей на уровне ключевых понятий между водным и горным законодательством. Прежде всего, это касается понятий «водоносный горизонт» и «месторождение подземных вод», которые фактически определяют одно и то же, но в законодательстве о недрах это понятие можно считать искусственным и таким, которое не соответствует свойствам природного объекта.

Не менее важным моментом является согласованность понятий между правовыми и естественными науками. Отрыв терминологического аппарата экологического права от наук, изучающих сущность природных явлений, может привести к нарушению ключевых принципов экологического права: правового обеспечения рационального и эффективного использования природных ресурсов, правового обеспечения экологической безопасности, правового обеспечения устойчивого (длительного) использования природных ресурсов, принципа предотвращения экологического ущерба и других.

#### ЛИТЕРАТУРА

[1] Послание Президента Республики Казахстан - Лидера Нации Н.А.Назарбаева Народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства» (Астана, 14 декабря 2012 года)

[2] Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике», утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 30 мая 2013 года № 577

[3] Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 года № 481-II (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.12.2014 г.)

[4] Хаустов Д. В. Коллизионные вопросы соотношения водного законодательства и законодательства о недрах при регулировании добычи подземных вод // Законодательство. 2006. № 6. С. 47-59.

[5] Мухитдинов Н. Основы горного права: некоторые важные положения теории и практики. – Алматы, 2010.

[6] Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 года № 291-IV «О недрах и недропользовании» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.12.2014 г.)

[7] Классификация запасов месторождений и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых (утверждена приказом Председателя Комитета геологии и охраны недр Министерства энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан от 28 августа 2001 года № 268-п)

[8] Сиваков Д.О. Водное право : учеб-но-практическое пособие / Д.О. Сиваков. - М. : Юстицинформ, 2007. - 262 с.

[9] Мухина Э.Н. Принцип приоритета охраны подземных вод перед их использованием по природоресурсно-му законодательству России // Журнал российского права. - М. : Норма, 2009, № 10.-С. 130-136

#### REFERENCES

[1] Message of the President of the Republic of Kazakhstan - Leader of the Nation Nursultan Nazarbaev of Kazakhstan People "Strategy" Kazakhstan-2050 ": new political course held state" (Astana, December 14, 2012)

[2] The concept of the transition of the Republic of Kazakhstan to the "green economy", approved by Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated May 30, 2013 № 577

[3] Water Code of the Republic of Kazakhstan dated July 9, 2003 № 481-II (with amendments and additions as of 12.29.2014, the)

- [4] Khaustov DV Conflict questions of the relation of water legislation and legislation on mineral resources in the regulation of groundwater extraction // Legislation. 2006. № 6. p. 47-59.
- [5] N. Mukhitdinov Basics mining law: some important tenets of the theory and practice. - Almaty, 2010.
- [6] The law of the Republic of Kazakhstan dated June 24, 2010 № 291-IV «On Subsoil and Subsoil Use" (with amendments and additions as of 12.29.2014, the)
- [7] The classification of field reserves and expected resources of solid minerals (approved by the Chairman of the Committee of Geology and Subsoil Protection of the Ministry of Energy and Mineral Resources of the Republic of Kazakhstan dated August 28, 2001 № 268-p)
- [8] DO Sivakou Water Law: ucheb-no practical guide / DO Siva-kov. - M.: Yustitsinform, 2007. - 262 p.
- [9] EN Mukhina Principle priori-teta groundwater protection before using them on the natural resource-th Russian legislation // Journal of Russian law. - Moscow: Norma, 2009, № 10.-p. 130-136

## **УДК 34.01.8(574)**

**Жер асты суларын пайдалану және қорғауды құқықтық реттеу «жасыл экономикаға» өту кезеңінде**

**Бородина А.**

**[alina.abu789@gmail.com](mailto:alina.abu789@gmail.com)**

**әл-Фараби атындағы ҚазҰУ заң факультеті, Алматы. Қазақстан**

**Түйін сөздер:** жер асты суларын құқықтық реттеу, жасыл экономикаға көшу, су құқығы, жер қойнауын пайдалану құқығы.

**Аннотация:** Берілген жұмыстың мақсаты «жасыл экономикаға» ауысу жағдайындағы жер асты суларын құқықтық реттеу және қорғаудың теориялық және қолданбалы мәселелерін зерттеу болып табылады. Жұмыстың әдістемесін диалектикалық, салыстырмалы, монографиялық зерттеу әдістері құрады.

Жер қойнауы және жер қойнауын пайдалану заңнамасы мен су заңнамасы толығымен жер асты суларының қорғалуы мен құқықтық реттелуін жауапкершілігіне ала алмайтындығы туралы қорытынды жұмыстың нәтижесі болды.

Су заңнамасын жетілдіру, жер асты суларының құқықтық деңгейін бекіту автордың түйіндемесінің қолданылу аймағы болып табылады.

Автордың тұжырымы заң факультетінде экологиялық құқық пәнін оқытуда қолданыла алады.

**Инфо. об авторе:** Бородина А. - КазНУ им. аль-Фараби, юридический факультет, Казахстан. Алматы  
e-mail: [alina.abu789@gmail.com](mailto:alina.abu789@gmail.com)