

О реализации новых полномочий субъектов РФ в сфере охраны и использования подземных вод

Рекомендации семинара-совещания 16 июня 2016 г. в Комитете Совета Федерации Федерального Собрания РФ по аграрно-продовольственной политике и природопользованию

Проведя с участием членов СФ, депутатов Государственной Думы, представителей Минприроды России и других федеральных органов исполнительной власти, исполнительных и законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ, представителей научно-исследовательских учреждений, Российского союза гидрогеологов и других общественных организаций обсуждение актуальных проблем реализации новых полномочий субъектов РФ в сфере охраны и использования подземных вод (ПВ), участники семинара-совещания отмечают следующее.

1. ПВ являются одним из специфических видов полезных ископаемых, важным ресур-

сом жизнеобеспечения, развития промышленности и сельского хозяйства. Основными преимуществами использования ПВ для питьевого и хозяйственного назначения являются высокая степень защищенности от атмосферного и наземного загрязнения, стабильность эксплуатационных запасов и качества воды в течение года и в многолетнем разрезе, возможность создания надежной охраны водозаборов, в том числе и при чрезвычайных ситуациях (наводнениях, засухе).

ПВ являются не только природным ресурсом, но и объектом охраны окружающей среды. Геологическое изучение и добыча ПВ регулируется законодательством о недрах, охрана подземных водных объектов – зако-

нодательством о недрах, а также водным, природоохранным, санитарно-гигиеническим законодательством.

28 ноября 2013 г. Комитет СФ по аграрно-продовольственной политике и природопользованию провел «круглый стол» на тему: «О правовых проблемах учета и использования подземных вод» и принял соответствующие рекомендации, часть из которых уже реализована, в том числе принятием Федерального закона от 29.12.2014 № 459-ФЗ «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах» и отдельные законодательные акты РФ» (далее – ФЗ № 459).

2. ФЗ № 459 были внесены существенные изменения в Закон РФ «О недрах» (далее – Закон о недрах) в части регулирования геологического изучения и использования подземных пресных вод, в том числе:

– в ст. 2.3 в перечень участков недр местного значения, полномочия по которым отнесены к субъектам РФ, дополнительно включены «участки недр, содержащие ПВ, которые используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения и объем добычи которых составляет не более 500 м³/сут»;

– в ст. 10.1 внесены соответствующие изменения о новых полномочиях субъектов РФ в части геологического изучения и добычи ПВ;

– ст. 19 изложена в новой редакции, позволяющей землевладельцам без ведома государственных органов, уполномоченных за геологическое изучение и пользование недрами, бурить скважины ниже первого водоносного горизонта: «Собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков имеют право осуществлять в границах данных земельных участков без применения взрывных работ использование для собственных нужд... подземных вод, объем извлечения которых должен составлять не более 100 м³/сут, из водоносных горизонтов, не являющихся источниками централизованного водоснабжения и расположенных над водоносными горизонтами, являющимися источниками централизованного водоснабжения. ...Подземные воды... не могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому»;

– в ст. 23.2 для водозаборов с объемом добычи не более 100 м³/сут отменяется требование подготовки, согласования и утверждения технических проектов;

– в ст. 29 для водозаборов с объемом добычи не более 100 м³/сут отменяется требование проведения государственной экспертизы запасов ПВ.

3. Учет ресурсов, запасов, добычи ПВ, а также их состояния в настоящее время обеспечивается системой государственного мониторинга состояния недр (ГМСН), контролируемой и финансируемой Роснедра. Система ГМСН решает задачи информационного обеспечения управления государственным фондом недр и рационального недропользования на федеральном (РФ), и региональном (федеральные округа), и территориальном (субъекты РФ), и локальном (объекты недропользования) уровнях. На протяжении последних десятилетий наблюдается деградация системы ГМСН территориального и локального уровней: уполномоченные органы субъектов РФ не участвуют в ведении мониторинга ПВ, на локальном уровне наблюдения за добычей и состоянием ПВ должным образом не ведутся.

Система кодирования и структура лицензий в субъектах РФ отличается от системы кодирования и структуры, используемой на федеральном уровне. Это привело к прекращению поступления информации о лицензиях в федеральную информационную систему, отсутствию информации о половине суммарного водоотбора, невозможности составления балансов ПВ и оценки имеющихся ресурсов. Необходимо использовать единую структуру и систему кодирования лицензий, как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ, чтобы можно было вести оперативный мониторинг и периодическую отчетность об используемых ресурсах подземных вод.

Кроме того, существует проблема перехода права пользования недрами и переоформления лицензий при повышении водоотбора сверх установленной величины (500 м³/сут) либо снижении водоотбора. Существующий порядок предусматривает отказ от прежней лицензии в одних органах и получение новой лицензии в других органах, на что требуется время от полугода до 2 лет, в течение которого недропользователь не имеет права пользоваться недрами и вынужденно становится нарушителем закона. Очевидно, необходимо предусмотреть иной порядок перехода прав для добычи подземных пресных вод без прерыва прав пользования недрами.

4. Участники семинара-совещания имеют следующую согласованную позицию по указанным изменениям Закона о недрах.

4.1. ФЗ № 459 разрешает землевладельцам по своему усмотрению бурить скважины на ПВ практически на любой водоносный горизонт без учета характера взаимосвязи водоносных горизонтов и защищенности водоносных горизонтов, являющихся источниками централизованного водоснабжения, что в ряде случаев может привести к попаданию загрязнения в питьевые воды.

Члены СФ указывали на недопустимость бесконтрольного бурения скважин на ПВ владельцами земельных участков. Однако Государственная Дума отклонила соответствующие поправки, а представители Минприроды России обещали урегулировать указанную проблему в разрабатываемых подзаконных актах. Поскольку никаких нормативных правовых актов по указанной проблеме за прошедшие полтора года так и не появилось, необходимо срочно внести изменения в ст. 19 Закона о недрах в части ограничения условий самовольного бурения скважин владельцами земельных участков.

Участники семинара-совещания считают допустимым разрешать землевладельцам по своему усмотрению бурить скважины только на первый водоносный горизонт, как это было предусмотрено в прежней редакции ст. 19 Закона РФ «О недрах». Для добычи ПВ из более глубоких горизонтов землевладельцы должны иметь право подать заявку на пользование недрами и при наличии положительного заключения государственных органов получить в упрощенном порядке такое право с условием, что строительство скважины будет выполнять профессиональная буровая бригада, имеющая необходимые разрешения. В настоящее время бурение и обустройство абсолютного большинства скважин на ПВ выполняют бригады, не имеющие необходимой квалификации, опыта и технологии.

4.2. В соответствии со ст. 19 Закона РФ «О недрах» владельцы земельных участков имеют право добывать подземные пресные воды с помощью колодцев и скважин, т.е. пользоваться недрами. Однако в ст. 9 Закона РФ «О недрах» физические лица не являются пользователями недр. Это противоречие не позволяет предоставлять лицензии землевладельцам на бурение скважин для добычи подземных пресных вод из глубоких горизонтов. Представляется необходимым устранить указанные противоречия включением в ст. 9 в качестве пользователей недр с ограниченными правами только на своих земельных участках, если не всех физических лиц, то хотя бы граждан РФ.

4.3. Отмена обязательного наличия или утверждения технических проектов (ст. 23.2 Закона РФ «О недрах») и экспертизы запасов ПВ (ст. 29 Закона РФ «О недрах») для водозаборов с объемом добычи не более 100 м³/сут по мнению участников семинара-совещания является обоснованной по следующим основаниям:

- водоотбор объемом 100 м³/сут соответствует погрешности гидрогеологических расчетов.

- по статистике водопотребление в большинстве населенных пунктов сельской местности составляет 10–15 м³/сут, а в районных центрах – 100–150 м³/сут, при этом скважины с водотобором до 100 м³/сут обеспечивают 60% суммарного водоотбора;

- геологическое изучение, экспертиза запасов, разработка и утверждение технических проектов даже отдельных скважин требует затрат более миллиона рублей, что многократно превышает стоимость их строительства и не соответствует платежеспособности сельских водопотребителей.

Участники семинара-совещания считают, что к участкам недр местного значения можно отнести водозаборы ПВ производительностью не более 100 м³/сут, которые обеспечивают около 90% сельских населенных пунктов, включая значительную долю районных центров.

Указанный в ФЗ № 459 уровень добычи ПВ для «участков недр местного значения» до 500 м³/сут (ст. 2.3 Закона о недрах) достаточен для водообеспечения малых городов с населением до 5 тыс. человек. Такие водозаборы имеют необходимые правоустанавливающие документы и учтены на федеральном уровне, в том числе в расчетах балансов ПВ. Государственная экспертиза запасов ПВ по новому в субъектах РФ проводится, как правило, на неудовлетворительном уровне без привлечения специалистов-гидрогеологов.

С учетом вышеизложенного передача полномочий субъектам РФ по водозаборам от 100 до 500 м³/сут представляется необоснованной, особенно в случаях, когда водопотребители – объекты федерального значения (ЗАТО, в/ч).

Вместе с тем, в Законе о недрах осталось избыточное требование по согласованию технических проектов разработки питьевых и технических ПВ с комиссией, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр и в состав которой включаются представители органов государственного горного надзора и органов

исполнительной власти в области охраны окружающей среды (ч. 2 ст. 23.2). Однако перед этим оптимальная схема водозабора фактически уже прошла государственную экспертизу в ГКЗ на стадии экспертизы запасов ПВ, в связи с чем ее согласование является повторным, требующим немалых затрат времени и финансов.

5. В настоящее время федеральный мониторинг ПВ осуществляется за счет средств федерального бюджета, а региональный и локальный мониторинг производится за счет средств водопользователей. При этом полнота, оперативность и объективность регионального и локального мониторинга оставляет желать лучшего. Представляется целесообразным проводить и финансировать мониторинг на всех уровнях за счет средств бюджета, что повысит качество мониторинга при небольших дополнительных затратах. Однако Бюджетный кодекс РФ не предусматривает такого финансирования.

При модернизации существующих водозаборов их балансовая стоимость увеличивается, что приводит к увеличению амортизации и налога на имущество, что в свою очередь также сказывается на росте тарифов ЖКХ. В связи с проводимой политикой ограничения роста тарифов ЖКХ возникает искусственное препятствие для проведения модернизации или строительства новых водозаборов.

6. Выборочные проверки по отдельным территориям показали, что большинство одиночных скважин не имеют никаких правоустанавливающих документов, т.е. нигде и никак не учтены, а их количество на территории каждого субъекта РФ может достигать 100 тыс. и более, из чего следует необходимость для их выявления, учета и документирования привлечения сил и средств субъектов РФ.

ФЗ № 459 полномочия по таким водозаборам переданы субъектам РФ, что предполагает создание самостоятельной гидрогеологической службы в каждом субъекте РФ численностью 7–10 человек с расходами на обеспечение их деятельности не менее 20 млн руб/год. Общая численность по стране составит около 1000 специалистов с расходами на обеспечение их деятельности не менее 2 млрд руб/год.

Кроме того, для первичного выявления, инвентаризации скважин и малых водозаборов необходимо провести разовую масштабную кампанию с привлечением в десятки раз большего числа лиц и соответствующими за-

тратами порядка 20 млрд руб. Причем такая паспортизация должна проводиться по единым для всей страны учетным документам и единой методике.

Наряду с созданием отдельной гидрогеологической службы в каждом из субъектов РФ необходимо разработать и принять соответствующие законы субъектов РФ о геологическом изучении, учете, охране и использовании подземных пресных вод, а также соответствующие нормативные правовые акты.

При этом необходимо учитывать вопросы взаимодействия гидрогеологических служб субъектов РФ, имеющих общие границы и общие подземные водные объекты, не признающие административных границ, а также вопросы взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на геологическое изучение, учет, мониторинг, охрану и использование ПВ. Причем указанное взаимодействие должно быть не только геологическим, но и нормативно-правовым. Поэтому законы субъектов РФ должны соответствовать федеральному законодательству и быть едиными по основным правовым нормам, различаясь только отдельными региональными деталями. Из этого следует необходимость разработки модельного закона субъекта РФ о геологическом изучении, учете, охране и использовании подземных пресных вод, на основе которого будут уточняться и приниматься законы конкретных субъектов РФ.

Вместе с тем участники семинара-совещания считают, что вместо создания отдельных разрозненных гидрогеологических служб в каждом субъекте РФ и организации их взаимодействия целесообразнее расширять и укреплять единую федеральную гидрогеологическую службу с подразделениями во всех субъектах РФ, которая должна проводить единую политику геологического изучения, экспертизы, учета и мониторинга состояния ПВ при существенно меньшей численности работающих, экономии финансовых и материально-технических ресурсов. Полномочия по распоряжению ПВ целесообразно сделать совместными, как это было с 1992 по 2002 гг. Решение о пользовании ПВ должно быть согласованным, с одной стороны – органом исполнительной власти субъекта РФ, определяющим потребности обеспечения ПВ, с другой стороны – федеральной гидрогеологической службой, определяющей конкретные условия рациональной добычи ПВ.

7. Принятие ФЗ № 459 привело к тому, что большинство субъектов РФ оказались не

готовы к реализации новых полномочий по ПВ по следующим основным причинам:

- отсутствие разъяснительной работы, переходного периода (до 5 лет) и подготовительных мероприятий;
- отсутствие необходимых квалифицированных кадров гидрогеологов в большинстве субъектов РФ;
- отсутствие необходимых нормативных правовых актов и законов субъектов РФ;
- отсутствие в большинстве субъектов РФ собственных фондов геологической информации по ПВ и их взаимодействия с территориальными геологическими фондами Росгеолфонда;
- отсутствие в большинстве субъектов РФ необходимых финансовых средств и материально-технической базы.

В сложившейся ситуации субъекты РФ вынуждены выполнять возложенные на них функции в неполном объеме и с невысоким качеством, либо фактически отказываются от выполнения незнакомых им функций по организации и проведению геологического изучения недр на своих территориях, государственной экспертизе запасов, постановке на баланс запасов подземных пресных вод, предоставлении прав на добычу, контроля и надзора охраны и рационального использования подземных пресных вод.

Роснедра и его территориальные подразделения, в ведении которых находились практически все водозаборы, также неожиданно оказались в тупиковой ситуации.

Во-первых, Роснедра одномоментно лишилось всех полномочий по водозаборам до 500 м³/сут, что привело к прекращению всех находящихся в работе проектов, выполняемых профессиональными гидрогеологическими организациями по геологическому изучению, экспертизе запасов, проектированию водозаборов. Во-вторых, перед гидрогеологической службой Роснедра неожиданно встал вопрос о передаче всей документации по водозаборам до 500 м³/сут в ведение несуществующих гидрогеологических служб субъектов РФ. В-третьих, Роснедра перестало получать оперативную информацию по режимным наблюдениям водозаборов до 500 м³/сут, что привело к неполноте исходных данных о балансе ПВ и фактически имеющихся ресурсах.

В неоднозначной ситуации оказались также недропользователи, имеющие правоустанавливающие документы, сроки действия которых заканчиваются и требуют актуализации и продления; в Роснедра их заявки на

продление уже не принимают, а в некоторых администрациях субъектов РФ – еще не принимают, в связи с чем водопользователи вынужденно становятся нарушителями Закона о недрах и могут быть привлечены к ответственности.

Возникшая ситуация с подземными пресными водами является недопустимой и требует скорейшего разрешения.

Подчеркивая исключительную важность подземных питьевых вод как основы защищенного и гарантированного обеспечения населения, сельского хозяйства и промышленности питьевыми водами, обеспечения национальной безопасности, участники «круглого стола» **рекомендуют:**

Правительству РФ

1. Рассмотреть на заседании Правительственной комиссии по вопросам природопользования и охраны окружающей среды вопросы состояния геологического изучения, учета, мониторинга, использования и охраны питьевых, технических и минеральных ПВ, в том числе вопросы:

- восстановления единой системы геологического изучения, учета и предоставления в пользование (лицензирования) подземных пресных вод;
- проведения в ближайшие годы Всероссийской паспортизации (инвентаризации) всех объектов добычи питьевых ПВ, включая скважины, колодцы, родники, с созданием единой базы данных по административным районам, субъектам РФ, федеральным округам и территории РФ в целом;
- финансирования мониторинга ПВ за счет средств бюджета и предоставления налоговых льгот для вновь построенных и модернизированных водозаборов.

2. Разработать и принять постановление Правительства РФ «Об утверждении Порядка информационного взаимодействия между органом управления государственным фондом недр и органами государственной власти субъектов РФ в области лицензирования пользования участками недр, которые используются для целей питьевого водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения».

Министерству природных ресурсов и экологии РФ

3. При разработке проекта федерального закона «О внесении изменений в Закон РФ

«О недрах», включенного в План законопроектных работ Правительства РФ на 2016 г. (сентябрь), предусмотреть внесение изменений:

- в ст. 2.3 в части отнесения к участкам недр местного значения участков недр, содержащих подземные пресные воды, объем добычи которых составляет не более 100 м³/сут;
- в ст. 9 в части включения граждан РФ как пользователей участков недр местного значения на принадлежащих им земельных участках;
- в ст. 17.1 в части перехода права пользования недрами и переоформления лицензии в случаях изменения объемов добычи ПВ относительно установленной величины 100 м³/сут;
- в ст. 19 в части уточнения права добычи подземных пресных вод по своему усмотрению (без разрешения органов исполнительной власти) и упрощенного порядка получения лицензии для добычи ПВ из глубоких горизонтов;
- в ст. 23.2 в части исключения согласования технических проектов разработки питьевых и технических ПВ, как избыточной процедуры с учетом проводимой экспертизы оптимальной схемы водозабора в рамках государственной экспертизы запасов ПВ.

4. При подготовке проекта федерального закона о внесении изменений в Водный кодекс РФ предусмотреть внесение изменения в ст. 5 в части отнесения природных выходов ПВ (родников и гейзеров) к подземным водным объектам.

5. Разработать и утвердить методики:

- инвентаризации (паспортизации) объектов добычи ПВ, включая скважины, колодцы, родники с созданием единой базы данных по территориям населенных пунктов, административным районам, субъектам РФ;
- обследования брошенных бесхозяйных скважин, в том числе самоизливающихся.

Федеральному агентству по недропользованию

6. Рассмотреть вопрос о восстановлении «Отдела подземных вод по Центральному федеральному округу» в ФБУ «ГКЗ» для более тесного контакта в управлении водными ресурсами.

7. Рассмотреть вопрос о создании в каждом федеральном округе Центров постоянного гидрогеологического моделирования (Центров ПДМ) для целей оперативного учета запасов ПВ и прогнозирования использования ресурсов ПВ.

Органам законодательной и исполнительной власти субъектов РФ

8. Совместно с Минприроды России разработать модельный закон субъекта РФ о геологическом изучении, учете, охране и использовании подземных питьевых вод с объемом добычи не более 100 м³/сут с упрощенной процедурой первичного учета выявленных скважин и оформления разрешительной документации, а также проекты необходимых нормативных правовых актов.

9. На основе одобренного модельного закона субъекта РФ принять закон своего субъекта РФ о геологическом изучении, учете, охране и использовании подземных питьевых вод с объемом добычи не более 100 м³/сут и необходимые для его реализации нормативные правовые акты.

10. Организовать и провести на своей территории инвентаризацию (паспортизацию) объектов добычи ПВ, включая скважины, колодцы, родники, с созданием единой базы данных по территориям населенных пунктов, административным районам, субъекту РФ единой методике, разработанной Минприроды России.

11. Разработать программу обследования, ликвидации, консервации или ремонта и дальнейшего использования брошенных, бесхозяйных скважин, в том числе самоизливающихся, и приступить к ее реализации.

12. При взаимодействии с Роснедра и с привлечением местных гидрогеологических организаций организовать службы государственного мониторинга состояния недр территориального уровня.

13. Совместно с МЧС РФ разработать схемы резервного питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения с использованием имеющихся скважин и колодцев для добычи ПВ.

Федеральному Собранию РФ

14. Комиссии Совета законодателей по аграрно-продовольственной политике, природопользованию и экологии рассмотреть вопрос о разработке модельного закона субъекта РФ о геологическом изучении, учете, охране и использовании подземных питьевых вод, рекомендованного в качестве основы для разработки и принятия соответствующих законов субъектов РФ.

15. Проекты федеральных законов, регламентирующие геологическое изучение и охрану ПВ, их учет и рациональное использование, считать приоритетными и рассматривать в первоочередном порядке. ❊



.....

Уважаемые коллеги!

Тюменскому индустриальному университету, опорному вузу России – 60 лет!

Подготовка квалифицированных специалистов, как считает губернатор Тюменской области Владимир Якушев, вопрос сейчас не менее важный, чем привлечение инвестиций. Аналогичная задача стояла перед Тюменским нефтегазовым университетом в эпоху формирования топливно-энергетического комплекса Западной Сибири – тогда успешная реализация важнейшего для развития страны государственного проекта во многом зависела от уровня его обеспеченности кадрами. Наряду с другими отраслевыми НИИ и вузами Тюменский нефтегазовый университет со всей ответственностью принял вызов того времени – подготовить кадры для отрасли, обеспечить научное сопровождение освоения Севера. Со своей задачей университет успешно справился – более ста семидесяти тысяч специалистов было подготовлено за прошедшие годы для экономики региона. Инженерный корпус ТЭК Западной Сибири, по мнению многих экспертов, на 75% состоит из выпускников вашего вуза, многие из них – во главе крупных, известных в стране и мире компаний нефтегазового комплекса, ведущих сервисных предприятий.

Значение вашего вуза для основной отрасли региона сегодня не уменьшилось. Но задачи перед вами стоят новые, и решать их коллективу университета и его ректору Олегу Александровичу Новоселову предстоит в новых условиях. Современная тенденция в освоении углеводородов характеризуется падением запасов на крупных месторождениях и введением в оборот нетрадиционных, глубокозалегающих месторождений, а также освоением шельфовых и арктических территорий. Для освоения сложных и нетрадиционных источников углеводородов требуются новые подходы и технологии. Поэтому руководством вуза поставлена стратегическая цель – коренная модернизация содержания и технологий образования. Наряду с этим развиваются партнерские связи с ведущими компаниями нефтегазового промышленного комплекса, как в образовательном, так и в научно-технологическом направлении.

Поздравляю коллектив Тюменского индустриального университета с юбилеем!

Желаю творческих успехов в реализации ваших амбициозных целей и задач!

.....

О.С. Каспаров,

заместитель руководителя Федерального агентства по недропользованию