



А.Н. Ищенко
 д-р экон. наук
 профессор
 депутат Государственной Думы
 председатель рабочей группы
 по доработке Закона РФ «О недрах»

Комитет Государственной Думы готов к сотрудничеству с экспертами по недропользованию

Автор, возглавляющий Рабочую группу по совершенствованию Закона РФ «О недрах» предлагает читателям журнала «Недропользование XXI век» присылать свои предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы, корректировке действующего законодательства, подготовке специального федерального закона «О подземных водах», который мог бы стать оптимальным инструментом решения проблем в области рационального изучения, использования и охраны подземных вод. Он приглашает к сотрудничеству в качестве экспертов специалистов отрасли и представителей хозяйствующих субъектов для подготовки поправок к законопроектам, о которых идет речь в статье

Ключевые слова: подземным воды; нормативно-правовые акты; Закон РФ «О недрах»; совершенствование законодательства; унификация; Рабочая группа по совершенствованию закона; эксперты по недропользованию

Проблематика подземных вод приобрела сегодня исключительную актуальность. Подземные воды являются одним из специфических видов полезных ископаемых, важным ресурсом жизнеобеспечения, развития промышленности и сельского хозяйства.

Месторождения подземных вод России содержат свыше 10% мировых разведанных запасов. Более 95% их – это ресурс питьевого водоснабжения. За последние 50 лет темп забора подземных вод по всему миру утроился. Дефицит источников пресной питьевой воды усиливается с каждым годом. Поэтому качество управления этим ресурсом определит в дальнейшем возможности удовлетворения спроса на питьевую воду и обеспечит нашу адаптацию к климатическим изменениям.

Эффективное использование подземных вод диктуется также масштабностью определенных в Указе Президента РФ от 07.05.2018 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 г.» задач по повышению качества питьевой воды и экологической реабилитации водных объектов, сохранению уникальных водных объектов, внедрению цифровых технологий и платформенных решений в сфере государственного управления водными ресурсами.

В этих условиях стратегическое значение отводится воспроизводству ресурсной базы подземных вод на территории РФ. По открытым данным Федерального агентства по недропользованию в 2018 г. планировалось за счет средств федерального бюджета выполнить геологоразведочные работы по обеспечению воспроизводства ресурсной базы подземных вод на 11 переходящих объектах и 6 новых, с общим лимитом финансирования 285 млн руб. Будут завершены 3 объекта, а ожидаемый прирост запасов подземных вод составит 24 000 м³/сут.

Наряду с задачами поиска и оценки подземных вод для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения населенных пунктов в районах с недостаточным водообеспечением, обеспечения охраны подземных вод от загрязнения и истощения путем ликвидации гидрогеологических скважин, пробуренных при проведении геологоразведочных работ, важное значение приобретает работа по оценке состояния месторождений и запасов подземных вод в нераспределенном фонде недр для их приведения в соответствие с современным законодательством.

Северо-Кавказский федеральный округ, на территории которого в октябре 2018 г. состоялась международная конференция «Подземные воды – 2018», рас-

полагает уникальным сочетанием ресурса подземных вод – минеральными питьевыми водами, термальными водами и лечебной грязью. Здесь сосредоточено около 30% всех российских минеральных вод. По состоянию на 2017 г. на территории КМВ действовало 34 лицензии, а запасы минеральных подземных вод, учтенные по 21 месторождению, составляли 17 559,3 м³/сут (Ставропольский край – 15 174,3 м³/ст; Карачаево–Черкесская республика – 2205 м³/сут; Кабардино–Балкарская республика – 189 м³/сут).

Я являюсь депутатом Государственной Думы ФС РФ по одномандатному округу № 66 Ставропольского края и не могу не отметить, что в настоящее время общее количество запасов пресных и технических подземных вод на территории края составляет 1234,8 м³/сут, на одного человека в крае приходится в среднем 0,7 м³/сут разведанных запасов пресных подземных вод, что составляет две санитарные нормы. Всего на территории края числится 15 месторождений пресных подземных вод. Наиболее крупными являются Малкинское, Прикумское, Северо-Левокумское. В состав месторождений входят 53 участка.

В настоящее время в России эксплуатация подземных вод сопровождается целым рядом проблем антропогенного характера. Ухудшается качество подземных вод. Усиливается их загрязнение под влиянием промышленных объектов, сельскохозяйственных предприятий животноводческого и птицеводческого комплексов. Несоблюдение необходимых условий эксплуатации земельных участков, в том числе на личных участках граждан, приводит к снижению качества и напора подземных вод.

Осенью 2018 г. Комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям рассмотрел на своем заседании доклад «Эффективность государственного управления водными ресурсами: внутригосударственные и внешнеполитические аспекты». Депутаты отмечали, что РФ не имеет четкого видения и подходов к управлению водными ресурсами, несмотря на то, что на самом высоком уровне декларируется важность этого природного ресурса, в том числе для экономической безопасности страны. Необходима разработка и внедрение существенно более совершенной модели финансирования. Это диктуется также масштабностью задач по повышению качества питьевой воды и экологической реабилитации водных объектов, сохранению уникальных водных объектов, внедрению цифровых технологий и платформенных решений в сфере государственного управления водными ресурсами, определенных в национальных проектах и Указе Президента РФ от 07.05.2018.

Практические результаты существующей системы управления водными ресурсами показывают отсутствие значимых результатов в решении проблем, которые описаны в Водной стратегии, утвержденной 10 лет назад, в 2009 г., а также крайне низкую эффективность Федеральной целевой программы (ФЦП) «Развитие водохозяйственного комплекса», разработанной для ее реализации.

Ежегодно в ФЦП вносятся корректировки, уменьшающие объем финансирования и снижающие темпы достижения важнейших целевых показателей и индикаторов программы. Параметры финансового обеспечения ФЦП в 2018 г. были уменьшены на 225,8 млн руб. по сравнению с предыдущим годом. Последнее планируемое изменение ФЦП устанавливает показатель доли загрязненных сточных вод в общем объеме сброса в поверхностные водные объекты сточных вод, подлежащих очистке, к 2020 г. практически равным первоначальному значению 2012 г. – 88,6%.

По результатам проверки использования субсидий на софинансирование, выявлено, что субъектами РФ не обеспечено достижение значений показателей результативности субсидий, предоставленных им на финансирование строительства и реконструкции объектов инженерной защиты и берегоукрепительных сооружений, на капитальный ремонт объектов гидротехнических сооружений, на восстановление и экологическую реабилитацию водных объектов.

Полномочия в сфере регулирования отношений и управления недропользованием разделены между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, а также органами местного самоуправления.

Сегодня вопросами управления водной отраслью в нашей стране занимаются более 30 федеральных ведомств, это часто приводит к наслоению или размытию ответственности. Правовые коллизии допускают проявления разобщенности в управлении водным хозяйством. У нас отсутствует строгий статистический учет количества скважин.

Несовершенство действующего законодательства требует усилить меры правового регулирования в области использования и охраны подземных вод.

В связи с этим в настоящее время ведется активная законопроектная работа в нашем Комитете и в Рабочей группе по рассмотрению и доработке законодательных инициатив, направленных на совершенствование Закона РФ «О недрах», в том числе в вопросах геологоразведки и недропользования, в которую входят более 50 экспертов.

Законодательное регулирование отношений, связанных с подземными водами, имеет межотраслевой характер и формируется на стыке законодательства о недрах и других отраслей права. Помимо Закона РФ «О недрах» и Водного кодекса РФ, к базовым федеральным законам, в той или иной степени регулирующим вопросы изучения, использования и охраны подземных вод, относятся Градостроительный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, законы «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе», «О водоснабжении и водоотведении», «Об информации, информатизации и защите информации» и др.

Созданный к настоящему времени комплекс нормативных документов чрезвычайно обширен, он постоянно

расширяется и корректируется, это вызывает многочисленные осложнения у недропользователей.

Значительные изменения в законодательство о недрах по вопросам использования подземных вод были внесены Федеральным законом от 29.12.2014 № 459-ФЗ «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах” и отдельные законодательные акты РФ».

Участки недр, содержащие подземные воды, 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, были отнесены к участкам недр местного значения.

Кроме этого, этот закон наделял собственников и арендаторов земельных участков правом осуществлять использование подземных вод в границах данных земельных участков без применения взрывных работ, объем извлечения которых должен составлять не более 100 кубических метров в сутки, из водоносных горизонтов, не являющихся источниками централизованного водоснабжения и расположенных над водоносными горизонтами, являющимися источниками централизованного водоснабжения.

Добыча таких подземных вод, согласно этому закону, осуществляется без проведения экспертизы запасов и без согласования технического проекта и проектной документации на разработку месторождений полезных ископаемых.

Этим же федеральным законом была установлена возможность получения совмещенной лицензии на геологическое изучение в целях поиска и оценки подземных вод и их добычи.

18 мая 2018 г. вступил в силу приказ Минприроды России от 26.02.2018 № 64, которым установлена процедура рассмотрения заявок на получение права пользования недрами по совмещенной лицензии на геологическое изучение участков недр в целях поисков и оценки подземных вод и их добычи.

Федеральным законом от 21.07.2014 № 261-ФЗ «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах” и отдельные законодательные акты РФ» была разрешена еще одна достаточно важная проблема: были урегулированы вопросы, связанные с размещением в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд, при разведке и добыче углеводородного сырья.

Этим законом также закреплено в ст. 19.1 Закона РФ «О недрах» право пользователей недр, осуществляющих разведку и добычу углеводородного сырья или по совмещенной лицензии геологическое изучение, разведку и добычу углеводородного сырья, в границах предоставленных им горных отводов или геологических отводов на основании утвержденного технического проекта размещать в пластах горных пород попутные воды и воды, использованные для собственных про-

изводственных и технологических нужд, в порядке, установленном федеральным органом управления государственным фондом недр. Отношения, связанные с размещением в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд, в случае разведки и добычи углеводородного сырья теперь регулируются только законодательством о недрах.

Подготовленный нашим Комитетом и принятый в 2017 г. Федеральный закон (от 29.07.2017 № 217-ФЗ) «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», наделил некоммерческие организации, созданные гражданами для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства правом осуществлять добычу подземных вод для целей хозяйственно-бытового водоснабжения указанных некоммерческих организаций до 1 января 2020 г. без получения лицензии на пользование недрами.

После 1 января 2019 г. некоммерческие организации, созданные гражданами для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства, должны получить лицензию на пользование недрами в органе государственной власти субъекта РФ.

Добыча подземных вод для целей хозяйственно-бытового водоснабжения дачных товариществ может осуществляться ими без проведения геологического изучения недр, государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, согласования и утверждения технических проектов и проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами, а также без представления доказательств того, что товарищества обладают или будут обладать квалифицированными специалистами, необходимыми финансовыми и техническими средствами для эффективного и безопасного проведения работ.

В настоящее время в Государственной Думе продолжается работа по совершенствованию законодательства в сфере правового регулирования использования подземных вод.

Комитетом по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям и Рабочей группой готовится к рассмотрению во втором чтении проект федерального закона (№ 277764-7) «О внесении изменений в ст. 29 Закона РФ “О недрах”» (принят в первом чтении в ходе весенней сессии 2018 г.), которым предусматривается отменить обязательность проведения государственной экспертизы запасов подземных вод, добываемых на участках недр федерального значения, при использовании земельных участков земель обороны, безопасности, которые предоставляются для добычи подземных вод, для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности, либо объектов сельхозназначения, объем добычи которых составляет не более 100 м³/сут.

Законопроектом предлагается унифицировать правовой режим использования подземных вод на приграничных территориях РФ и территориях воинских частей.

Сегодня, по действующей ч. 1 ст. 29 Закона «О недрах», такая норма касается исключительно участков недр местного значения. Вместе с тем объем средств, затрачиваемых на проектирование и проведение работ по подсчету запасов подземных вод на участке недр, а также последующее представление данных материалов на государственную экспертизу составляет от 500 000 до 1 млн руб. При этом недропользователями на таких участках являются преимущественно организации федеральных органов исполнительной власти в сфере обороны и безопасности и перечисленные работы проводятся за счет средств федерального бюджета. Законопроект позволит снизить финансовую нагрузку на Вооруженные силы РФ, поскольку затраты на подготовку материалов по подсчетам запасов для государственной экспертизы, которые несет федеральный бюджет, значительно превышают плату за ее проведение.

В Правительстве РФ в настоящее время подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах”» в части уточнения понятия «подземные воды», который разработан в целях унификации законодательства о недрах и налогового законодательства.

В настоящее время в законодательстве о недрах не урегулирован порядок предоставления пресных подземных вод для целей, не связанных с питьевым водоснабжением.

Действующим законодательством о недрах предусмотрен механизм предоставления на основании заявительного порядка участков недр, содержащих подземные воды, с ограничением по видам их целевого назначения. Вместе с тем, ст. 2.3 и 10.1 Закона РФ «О недрах» содержат перечень видов целевого использования подземных вод, который не учитывает виды использования пресных подземных вод, не относящихся к промышленным, термальным и минеральным (например, промышленный розлив). В отношении указанных объектов применяется аукционный (конкурсный) порядок предоставления их в пользование.

В свою очередь, с позиции налогового законодательства пресные подземные воды, в том числе питьевые и технические подземные воды, не являются добытым полезным ископаемым и не являются объектом налогообложения налогом на добычу полезных ископаемых. В связи с чем в отношении них не может быть рассчитан стартовый размер разового платежа за пользование недрами для проведения конкурса или аукциона.

В целях гармонизации законодательства о недрах и налогового законодательства, предлагается внести изменения в Закон РФ «О недрах» в соответствии с существующей практикой лицензирования подземных вод, исключив целевое назначение использования подземных вод, одновременно дополнив понятие в части неотнесения их к промышленным, минеральным или термальным водам.

Необходимо отметить, что субъекты РФ должны продолжать ежегодно предусматривать средства на финансирование мероприятий с целью обеспечения ресурсной базы подземных вод хозяйственно-питьевого водоснабжения, модернизацию гидротехнических и очистных сооружений, вести постоянный мониторинг их состояния. 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 100 000 и более, из чего следует необходимость привлечения сил и средств субъектов РФ для их выявления, учета и документирования.

Возглавляемая мною Рабочая группа по совершенствованию Закона РФ «О недрах» готова рассмотреть предложения читателей журнала «Недропользование XXI век» по совершенствованию нормативно-правовой базы, корректировке действующего законодательства, подготовке специального федерального закона «О подземных водах», который мог бы стать оптимальным инструментом решения проблем в области рационального изучения, использования и охраны подземных вод. Приглашаю к сотрудничеству в качестве экспертов специалистов отрасли и представителей хозяйствующих субъектов для подготовки поправок к законопроектам, о которых шла речь в статье. ☰

UDC 504.43

A.N. Itshenko, Doctor of Economic Sciences, Professor, deputy of the State Duma, Chairman of the Working Group on the Finalization of the RF Law “On Subsoil”.

The State Duma Committee is Ready to Cooperate with Experts on Subsoil Use

Abstract. The author, who heads the Working Group on the Improvement of the Law of the Russian Federation On Subsoil, invites readers of the Subsoil Use XXI Century magazine to send their suggestions on improving the regulatory framework, correcting current legislation, preparing a special federal law On Ground Waters that could be optimal a tool for solving problems in the rational study, use and protection of groundwater. He invites to cooperate as experts industry experts and representatives of economic entities to prepare amendments to the bills referred to in the article

Keywords: groundwater; regulations; RF Law “On Subsoil”; improvement of legislation; unification; Working Group to improve the law; subsoil experts