



Совет Федерации: законодательные новации в учете и использовании подземных вод

Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию провел 28 ноября «круглый стол» на тему «О правовых проблемах учета и использования подземных вод».

В заседании приняли участие председатель подкомитета по водным ресурсам комитета ГД по природопользованию, природным ресурсам и экологии Георгий Карлов, первый заместитель председателя комитета СФ по аграрно-продовольственной политике и природопользованию Ралиф Сафин, члены комитета Юрий Исупов, Олег Каньков, Александр Соловьев, директор департамента государственной политики и регулирования в области геологии и недропользования Минприроды России Алексей Орел, председатель Российского геологического общества, советник председателя СФ Виктор Орлов, представители экспертного сообщества и научной общественности, представители от регионов.

Обсуждались вопросы использования подземных вод для хозяйственно-питьевого и технического водоснабжения и системы их учета, возможность передачи полномочий по добыче подземных вод одиночными скважинами и малыми водозаборами на уровень субъектов РФ, необходимость паспортизации скважин, охрана подземных вод от загрязнения.

Подземные воды являются одним из специфических видов полезных ископаемых, важным ресурсом жизнеобеспечения и развития экономики. Преимущества использования подземных вод для питьевого и хозяйственного назначения – высокая степень защищенности от атмосферного и наземного загрязнения, возможность создания надежной охраны водозаборов, в том числе при чрезвычайных ситуациях.

Сложность правового регулирования использования и охраны подземных вод состоит в необходимости применения норм сразу нескольких отраслей права. При этом законодательство о недрах не содержит определения «подземные воды» и не учитывает приоритет их охраны, уравнивая их с другими полезными ископаемыми.

Неопределенность правового статуса подземных вод является одной из причин бессистемного, бесхозяйственного, нерационального их использования, приводящего к истощению, обмелению поверхностных водных объектов.

С докладом выступил председатель подкомитета по водным ресурсам, депутат ГД Г.А. Карлов

Подземные воды являются одним из основных источников пресной питьевой воды, нехватка которой остро ощущается в мире. За последние 50 лет темп забора подземных вод по всему миру утроился. Подавляющая часть (более 95%) запасов подземных вод – это воды для питьевого водоснабжения населения.

При разумном управлении ресурсы подземных вод могут стать значительным фактором в удовлетворении спроса на воду в будущем и в адаптации к возможным изменениям климата. Если же учесть, что уже сегодня литр чистой питьевой воды стоит дороже литра сырой нефти, то станет ясно, что ценность под-

земных вод, как стратегического ресурса, год от года будет только возрастать.

В современной России эксплуатация подземных вод сопровождается снижением их уровня и напора, а также ухудшением качества и загрязнением. Источниками загрязнения являются промышленные, сельскохозяйственные предприятия, в основном, животноводческие и птицеводческие комплексы, функционирующие без соответствующих очистных сооружений. В последнее время увеличилось загрязнение подземного водоносного слоя через скважины, пробуренные на личных участках граждан без соблюдения необходимых условий.

Сегодня увеличение антропогенной нагрузки на подземные воды приводит к необходимости усиления мер правового регулирования отношений в области использования и охраны подземных вод.

Охрана и использование подземных водных объектов является предметом регулирования одновременно нескольких отраслей законодательства: законодательства о недрах, водного, природоохранного, санитарно-гигиенического.

Однако, например, само понятие «подземные воды» ни в одной из перечисленных отраслей не конкретизировано. Неопределенность правового статуса подземных вод является одной из причин бессистемного, бесхозяйственного, нерационального использования месторождений подземных вод, родников, гейзеров и иных естественных выходов подземных вод, истощения и обмеления поверхностных водных объектов, нередко являющихся особо охраняемыми водными объектами.

Действующим законодательством о недрах подземные воды рассматриваются как извлекаемый ресурс, а не как составная часть природного многообразия, нуждающаяся в защите и охране. В то же время почти все нормы Водного кодекса РФ, посвященные правовому регулированию использования подземных водных объектов, отсылают к законодательству о недрах, которое не учитывает приоритет охраны подземных вод перед их использованием.

Следствием недостаточного внимания к проблемам реализации приоритетности принципа охраны подземных вод является, в том числе, множество бездействующих скважин, служащих источниками загрязнения подземных водоносных горизонтов и истощения подземных источников.

Стоит отметить, что деятельность по устройству и эксплуатации таких скважин также имеет двойное регулирование. Поскольку скважины для добычи подземных вод связаны с использованием водных ресурсов, то в силу ст. 3

Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений» они подпадают под понятие гидротехнического сооружения.

В результате правовых коллизий имеет место разобщенность и в управлении водным хозяйством, которое, в силу его многогранности, не уместается в круг интересов ни одного из действующих министерств. Оно раздроблено и управляется отдельными министерствами и ведомствами, количество которых крайне велико – Минрегион, Минэконом, Минприроды, Минсельхоз, Минздрав, Минпром, Агентство водных ресурсов, Роснедра, Агентство ЖКХ и строительства и др. При этом, отсутствует исчерпывающая база данных по подземным водным объектам, нет статистики по количеству скважин. Давно известно – «если отвечают все, значит, не отвечает никто».

В связи с этим необходимо гармонизировать внутреннее водное законодательство, выработать четкие и понятные правила, исключая двойное толкование, создать возможность для объединения функций управления и охраны водных ресурсов в рамках одной структуры.

В частности, на рассмотрении Комитета по природопользованию, природным ресурсам и экологии ГД находится законопроект «**О внесении изменений в Закон РФ “О недрах” и в ст. 55 Водного кодекса РФ**», принятый в первом чтении. Целью данного законопроекта является повышение эффективности управления в области использования и охраны подземных вод. Законопроектом предусматривается упростить порядок предоставления права пользования недрами для добычи подземных вод одиночными скважинами, а также наделить Правительство РФ полномочиями по утверждению правил охраны поверхностных водных объектов и подземных водных объектов. Принять данный законопроект мы планируем в период весенней сессии.

В целом, для сохранения подземных вод (да и поверхностных тоже) необходима модернизация гидротехнических и очистных сооружений, полноценный мониторинг, предотвращение деградации рек. И эти мероприятия должны быть не только законодательно, но и финансово обеспечены.

Внедрение принятого в мировой практике принципа «вода платит за воду» предполагает введение платного водопользования. Все доходы от использования пресной воды должны направляться на сохранение, восстановление и изучение водного фонда. Плата за использование водного объекта должна осваиваться целевым образом и служить источником финансирования охраны вод. ❀