



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

Необходимо усилить меры правового регулирования в области использования и охраны подземных вод

Руководитель рабочей группы по рассмотрению и доработке законодательных инициатив, направленных на совершенствование Закона РФ «О недрах», в том числе в вопросах геологоразведки и недропользования, выступил с докладом на открытии Международной конференции «Подземные воды-2017», которая проходила 29 ноября 2017 г. в Ессентуках. При написании статьи использованы основные положения доклада

Ключевые слова: подземные воды; охрана и рациональное использование водных ресурсов; меры правового регулирования

Подземные воды представляют собой составной компонент природной среды, являясь одновременно частью недр и общих водных ресурсов суши, это значимый стратегический ресурс, и сегодня проблематика подземных вод приобрела исключительную актуальность. Месторож-

дения подземных вод России содержат свыше 10% мировых разведанных запасов.

Использование подземных вод является многофункциональным. Согласно Общероссийскому классификатору полезных ископаемых и подземных вод, существуют питьевые, технические, минеральные, тепло-энергетические

и промышленные виды подземных вод. При этом на использование подземных водных объектов для питьевых и хозяйственно-бытовых нужд приходится около 70% всего объема добываемых вод (69%).

За последние 50 лет темп забора подземных вод по всему миру утроился. Более 95% всех их запасов – это ресурс питьевого водоснабжения. Северо-Кавказский федеральный округ, на территории которого проходила международная конференция «Подземные воды – 2017», располагает уникальным сочетанием этого ресурса – минеральными питьевыми водами, термальными водами и лечебной грязью. Здесь сосредоточено около 30% всех российских ресурсов минеральных вод.

На сравнительно небольшой территории выявлено около 130 минеральных источников 12 типов сложного химического состава. Общий дебит минеральных вод достигает 12 миллионов литров в сутки. Суммарные эксплуатационные запасы этих вод, утвержденные по высоким промышленным категориям, превышают в Кисловодском месторождении 2000 м³/сут, в Ессентуковском месторождении – 800 м³/сут. Происхождение, формирование и свойства минеральных вод связаны с пятигорскими лакколитами и высокогорными областями Северного Кавказа, где формируются подземные воды. Выпадающие в горах атмосферные осадки проникают в толщу горных пород на большие глубины, минерализуются, нагреваются, насыщаются газами (они выделяются при остывании расплавленной магмы в земной коре) и выходят на поверхность по трещинам в долинах рек.

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.

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 личных участков граждан, приводят к снижению качества и напора подземных вод.

В соответствии с положениями Водной стратегии РФ на период до 2020 г., основными задачами, определяющими направления развития водохозяйственного комплекса, являются:

- обеспечение социально-экономических потребностей в водных ресурсах;
- обеспечение безопасности населения и объектов экономики от негативного воздействия вод;
- обеспечение безопасности подведомственных гидротехнических сооружений.

Рассматривая проект федерального бюджета на 2018 г., члены нашего комитета отмечали, что дефицит водных ресурсов в значительной степени определяется расточительным отношением к ним. Высокая водоемкость экономики, характеризующаяся традиционно высокими удельными расходами воды на единицу произведенной продукции, сохраняется и в настоящее время. В дальнейшем ожидается углубление тенденций расточительного водопользования.

В последние годы отдельно рассматривается вопрос обеспечения безопасности гидротехнических сооружений, что связано с продолжающимся старением сооружений, дефицитом средств, направляемых на поддержание их несущей способности, а также в связи с возможными террористическими актами.

Государственная Дума поддержала предложение комитета об увеличении параметров финансового обеспечения по федеральной целевой программе «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 гг.» в 2018 г. на 830,7 млн руб.

Однако мы можем контролировать влияние антропогенного фактора на подземные воды и **путем усиления мер правового регулирования** отношений в области использования и охраны подземных вод.

Как вы знаете, правовое 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 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «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 корректирует-

ся, это вызывает многочисленные осложнения у недропользователей.

Вместе с тем необходимо отметить, что само понятие «**подземные воды**» ни в одном из перечисленных законов не представлено в конкретной формулировке. Очевидно, что размытость и неопределенность правового статуса подземных вод становится одной из причин бесхозяйственного и неэффективного использования их месторождений, и в конечном итоге, приводит к истощению и обмелению поверхностных водных объектов, в том числе особо охраняемых.

С 1993 г. основой нормативно-правового регулирования изучения и добычи подземных вод является Закон РФ от 21.02.1992 «О недрах». В настоящее время жестко регламентирован практически каждый шаг недропользователя. Единственный этап, где предоставлена определенная свобода – проведение геологоразведочных работ, методика которых разрабатывается, как правило, специализированными организациями, хотя требования к результатам работ и отчетным материалам строго установлены.

В соответствии с Законом РФ «О недрах», при изучении и использовании питьевых и технических подземных вод используются два вида лицензий (ст. 6, 10.1):

- геологическое изучение, включающее поиски и оценку месторождений;

- разведка и добыча полезных ископаемых.

Фактически, государство выстраивает заново систему геологического изучения и использования подземных вод, стараясь при этом максимально урегулировать последовательность работ, их состав и требования к отчетности. Вектор развития нормативной базы очевиден – детальная регламентация действий как недропользователей, так и должностных лиц, ответственных за исполнение государственных функций.

В рамках действующего законодательства о недрах подземные воды рассматриваются как **извлекаемый ресурс**, а не как составная часть природного многообразия, которая нуждается в защите и охране. Нормы Водного кодекса РФ, регулирующие использование подземных водных объектов, отсылают нас к законодательству о недрах, которое пока не закрепляет приоритет охраны подземных вод перед их использованием. Следствием этого становится множество бездействующих скважин, загрязняющих подземные водоносные горизонты и истощающих подземные источники.

Деятельность по устройству и эксплуатации таких скважин связана с еще одной проблемой – двойным правовым регулированием. В силу того, что скважины для добычи подземных вод

предполагают использование водных ресурсов, то в соответствии со ст. 3 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений», они подпадают под понятие гидротехнического сооружения.

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 наложению или размытию ответственности. Право-

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

вые коллизии допускают проявления разобщенности в управлении водным хозяйством. У нас отсутствует полная база данных по подземным водным объектам, не ведется 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 (далее – Рабочая группа), которую я возглавляю, в неё вошли почти 50 представителей геологоразведки, недропользователей и науки.

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 м³/сут**, 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.

Федеральным законом от 21.07.2014 № 261-

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

ФЗ «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах” и отдельные законодательные акты РФ» была снята еще одна достаточно важная проблема – решены 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 производственных и технологических нужд в порядке, установленном

Роснедра (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 этом году 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 Российской Федерации», наделил некоммерческие организации, созданные гражданами для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства правом осуществлять добычу подземных вод для целей хозяйственно-бытового водоснабжения без получения лицензии на пользование недрами (до 1 января 2020 г.).

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 на стадии подготовки к первому чтению был рассмотрен проект федерального закона (№ 277764-7) «О внесении изменений в ст. 29 Закона РФ “О недрах”», которым предусматривается отменить необходимость проведения государственной экспертизы запасов подземных вод 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.

Этим законопроектом предлагается унифицировать правовой режим использования подземных вод на приграничных территориях РФ и территориях воинских частей. Это 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.

Сегодня, по действующей ч. 1 ст. 29 Закона РФ «О недрах», такая норма касается исключительно участков недр местного значения. Вместе с тем, плата за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых на участках недр федерального значения, поступающая в доход федерального бюджета, составляет 10 тыс. руб.

В свою очередь, 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 тыс. руб. до 1 млн руб. При этом недропользователями на участках недр федерального значения, при пользовании которыми необходимо использование земельных участков из состава земель обороны и безопасности, являются преимущественно организации федеральных органов исполнительной власти в сфере обороны и безопасности и перечисленные работы проводятся за счет средств федерального бюджета.

Кроме того, затраты федерального бюджета на организацию экспертизы (оплата труда специалистов-экспертов, работа экспертной комиссии, иные материальные затраты) составляют около 25–30 тыс. руб.

Эксперты Рабочей группы считают, что, учитывая малый дебет скважин (до 100 м³), осуществление недропользования на таких участках не окажет существенного влияния на гидрогеологическую среду. При этом доля водозаборов до 100 м³/сут, расположенных на участках недр федерального значения, составляет менее 0,1% общего числа таких водозаборов.

Законопроект соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе и международных договоров РФ и планируется к рассмотрению Государственной Думой в ближайшее время.

7 февраля 2018 г. Государственная Дума приняла законопроект в первом чтении. В настоящее время идет подготовка его к рассмотрению во втором чтении, готовятся поправки, направленные на устранение недостатков правового

регулирования отношений, касающихся государственной экспертизы полезных ископаемых в целом.

В Правительстве России 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.

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 не отнесения их к промышленным, минеральным или термальным водам.

Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации на парламентских слушаниях, посвященных подземным водам, не раз отмечали, что субъектам РФ необходимо продолжить ежегодно предусматривать средства на софинансирование мероприятий с целью обеспечения ресурсной базы подземных вод хозяйственно-питьевого водоснабжения, модернизацию гидротехнических и очистных сооружений, вести постоянный мониторинг их состояния.

При взаимодействии с Роснедра и с привлечением местных гидрогеологических организаций необходимо организовать службы

государственного мониторинга состояния недр территориального уровня. Совместно с МЧС России разработать схемы резервного питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения с использованием имеющихся скважин и колодцев для добычи подземных вод.

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.

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 соответству-

ющие нормативные правовые акты. Нам необходимо разработать модельный закон субъекта РФ, на основе которого будут уточняться и приниматься законы конкретных субъектов РФ, которые будут соответствовать федеральному законодательству и учитывать региональные особенности.

Решение о пользовании подземными водами должно быть согласованным, с одной стороны – органом исполнительной власти субъекта РФ, определяющим потребности обеспечения подземных вод, с другой – федеральной гидрогеологической службой, определяющей конкретные условия рациональной их добычи.

Между тем, необходимость развития и совершенствования внутреннего водного законодательства остается. Необходимо исключить двойственность толкований норм, обеспечить условия для объединения функций управления и охраны водных ресурсов в пределах одной системы. III

Правовое регулирование отношений, связанных с подземными водами, формируется на стыке законодательства о недрах и других отраслей права.

Помимо Закона «О недрах» и «Водного кодекса», к базовым федеральным законам относятся:

- Градостроительный кодекс,
- Земельный кодекс,
- Налоговый кодекс,
- законы "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", "Об охране окружающей среды", "Об экологической экспертизе", "О водоснабжении и водоотведении", "Об информации, информатизации и защите информации"

UDC 551.444

A.N. Itshenko, Doctor of Economic Sciences, Professor, Deputy of the State Duma, Member of the Committee on Natural Resources, Property and Land Relations, Chairman of the Working Group on the Finalization of the RF Law "On Subsoil"

It is Necessary to Strengthen the Measures of Legal Regulation in the Field of Use and Protection of Groundwater

Abstract. The head of the working group to review and finalize legislative initiatives aimed at improving the RF Law "On Subsoil", including in matters of geological prospecting and subsoil use, made a presentation at the opening of the International Conference "Groundwaters-2017", which was held on November 29, 2017. in Essentuki. When writing the article the main provisions of the report

Keywords: the groundwater; protection and rational use of water resources; regulatory measures