



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

Нормотворческая работа в сфере правового регулирования использования подземных вод будет продолжена

Автор информирует читателей о работе комитета Государственной думы над совершенствованием законодательства РФ в сфере недропользования, регулирующего правоотношения при изучении, разведке и использовании подземных вод. В том числе – в части совершенствования добычи попутных полезных ископаемых, не относящихся к УВС, из подземных вод, попутных вод и вод, используемых для собственных производственных и технологических нужд, при разведке и добыче УВС. Соответствующий законопроект подготовленный Комитетом, Государственная дума рассмотрит в первом чтении в ближайшее время

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

Подземные воды принято считать главным, наиболее драгоценным и важнейшим полезным ископаемым. Так о них говорил «патриарх» русской геологии академик А.П. Карпинский на I Всесоюзном гидрогеологическом съезде. В отличие от обычных месторождений, подземные воды специфичны и представляют динамичную систему с меняющимися границами и изменяющимся качеством. Как компонент природной среды подземные воды – это не только природный ресурс, но и объект охраны окружающей среды.

Увеличение антропогенной нагрузки на подземные воды в процессе их использования приводят к необходимости усиления мер правового регулирования отношений в области их использования и охраны. Безусловно, подземные воды сегодня являются одним из важнейших объектов правовой охраны.

Особенность подземных вод, как объекта правового регулирования, состоит в том, что подземные воды являются неотъемлемым компонентом недр, почв, вод, болот и иных природных элементов. Они являются источниками питьевого водоснабжения, обладают бальнеологическими, энергетическими свойствами, содержат ценные химические вещества. Поэтому сложность правового регулирования использования и охраны подземных вод состоит в необходимости применения норм сразу нескольких отраслей права.

Законодательное регулирование отношений, связанных с подземными водами, формируется на стыке закона о недрах и других отраслей права. Помимо Закона РФ «О недрах» и Водного кодекса РФ, к базовым федеральным законам 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». При этом законодательство о недрах не содержит определения «подземные воды» и не учитывает приоритет их охраны, уравнивая их с другими полезными ископаемыми. В докладе «Эффективность государственного управления водными ресурсами: внутригосударственные и внешнеполитические аспекты», подготовленном Комитетом Госдумы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям, отмечалось, что нет четкого видения и подходов к управлению водными ресурсами, несмотря на то, что декларируется важность этого природного ресурса, в том числе для экономической

безопасности страны, необходимо внедрение более совершенной модели финансирования федеральных целевых программ.

Неопределённость правового статуса подземных вод является одной из причин имеющих фактов бессистемного, бесхозяйственного, нерационального их использования, которое приводит к истощению и обмелению. Еще раз подчеркну исключительную важность подземных питьевых вод как основы защищенного и гарантированного обеспечения населения, сельского хозяйства и промышленности питьевыми водами.

На «круглом столе» в рамках III Всероссийского Водного конгресса и на международной конференции «Подземные воды» отмечалось, что в субъектах федерации уполномоченные органы недостаточно участвуют в ведении мониторинга подземных вод, наблюдении за их добычей и состоянием. Значительная часть гидрогеологических наблюдательных скважин в результате приватизации земель оказались в частной собственности, новые владельцы ведут себя часто безответственно: используют скважины не по назначению, бросают и загрязняют их. Вне ведения федеральной системы учета оказалось множество других скважин, являющихся источниками загрязнения окружающей среды. Например, неиспользуемые самоизливающиеся скважины приводят, с одной стороны, к нарушению режима подземных вод, истощению их запасов, а с другой – способствуют заболачиванию прилегающих территорий.

В районах прежней нефтедобычи большие объемы пресной воды из рек и озер ранее использовали для закачки в нефтяные пласты, в результате чего подземные и поверхностные воды были загрязнены и возникла проблема обеспечения сельского населения пресной водой для питья, водопоя скота, полива огородов, пожарной охраны и т.д. Загрязнению способствовали также фактически брошенные нефтяные скважины, нарушающие гидроизоляцию между горизонтами пресных и соленых вод. Необходимо законодательное введение нормы о государственном контроле наблюдательных скважин и беспрепятственном доступе к ним должностных лиц соответствующих органов исполнительной власти. На решение проблемы обеспечения питьевой водой направлены мероприятия государственной программы «Чистая вода» в рамках нацпроекта.

В настоящее время федеральный мониторинг подземных вод 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 его качество при небольших дополнительных затратах, однако Бюджетный кодекс РФ пока не предусматривает такого финансирования.

При обсуждении вопросов законодательно-регулирующего подземных вод на площадке Рабочей группы по совершенствованию Закона РФ «О недрах» эксперты обращают внимание на необходимость с целью восстановления и охраны подземных водоносных горизонтов провести работы по выявлению бесхозных и неиспользуемых скважин на всей территории России, организовать их ремонт, консервацию или ликвидацию. Необходим специальный механизм финансирования этих работ. Собственники, пользователи, а также правопреемники прежних пользователей таких скважин должны тоже участвовать в этих работах.

В части уточнения понятия «подземные воды» Минприроды РФ в настоящее время подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах”», 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. 10.1 Закона РФ «О недрах» содержит перечень видов целевого использования подземных вод, который не учитывает все 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.

С позиции налогового законодательства, в свою очередь, 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 связи с этим, в целях гармонизации законодательства о недрах и налогового законодательства целесообразно привести в соответствие с существующей практикой лицензирования подземных вод, исключив целевое назначение

использования подземных вод. Одновременно необходимо дополнить это понятие в части несения этих вод к промышленным, минеральным или термальным водам.

В настоящее время в Государственной думе продолжается работа по совершенствованию законодательства, регулирующего использование подземных вод. На 10 декабря запланировано рассмотрение второго чтения законопроекта № 277764-7 «О внесении изменений в статью 29 Закона РФ «О недрах», доработка которого длилась год. Данным законопроектом предлагается унифицировать правовой режим использования подземных вод на приграничных территориях РФ, на территориях воинских частей. Законопроект позволит снизить финансовую нагрузку на воинские части Вооруженных сил РФ, поскольку затраты на подготовку материалов по подсчетам запасов для государственной экспертизы, которые несет федеральный бюджет, значительно превышает плату за ее проведение. Законопроект предусматривает отмену проведения госэкспертизы 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 в сутки. Законопроект в целом планируется принять до конца текущего года.

В ближайшее время Государственная дума рассмотрит в первом чтении подготовленный Комитетом и рекомендованный к принятию проект федерального закона № 781847-7 «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах” в части совершенствования добычи попутных полезных ископаемых, не относящихся к УВС, из подземных вод, попутных вод и вод, используемых для собственных производственных и технологических нужд, при разведке и добыче УВС», внесенный Правительством РФ.

Сегодня пользователь недр имеет право использовать добытое минеральное сырье только в соответствии с лицензией на пользование недрами и, соответственно, целевым назначением такой лицензии. В случае открытия в процессе ГРП нового вида попутного полезного ископаемого, не указанного в лицензии, пользователь недр в отношении него не имеет прав на дальнейшее использование и реализацию.

На практике отсутствует мотивация недропользователей проводить комплексное геологическое изучение в целях поиска полезных

ископаемых, попутных к основному полезному ископаемому, указанному в лицензии на пользование недрами.

В результате государство недополучает прирост запасов, прежде всего, в отношении драгоценных (золото, серебро, металлы платиновой группы), цветных (вольфрам, молибден, олово и др.) и редких металлов (литий, скандий, германий, рений, редкоземельные металлы и др.), нерудных полезных ископаемых, которые с учетом геологических закономерностей зачастую сопутствуют другим видам полезных ископаемых.

Изменениями в Закон РФ «О недрах» от 03.06.2016 № 279-ФЗ в качестве пилотного проекта был предложен механизм включения в лицензии на пользование недрами права добычи попутных полезных ископаемых для государственных компаний. С учетом положительной практики реализации указанного закона предлагается распространить механизм вовлечения в отработку попутных полезных ископаемых на всех пользователей недр.

Кроме того, законопроектом вносятся изменения в ст. 2.1 Закона РФ «О недрах» в части отнесения к участкам недр федерального значения только участков, содержащих коренные рудные месторождения лития для цели исключения из участков недр федерального значения месторождений лития в растворенном виде в подземных водах. Такое изменение обусловлено тем, что в настоящее время участки недр, содержащие месторождения лития (как рудные, так и на-

ходящиеся в растворенном виде в подземных водах), относятся к участкам недр федерального значения. Право пользования участками недр федерального значения (в том числе для добычи лития из подземных вод) предоставляется либо по результатам аукциона, либо по факту первооткрывательства (после постановки запасов лития на государственный баланс) по решению Правительства РФ.

Законопроект направлен также на повышение эффективности использования минерально-сырьевой базы за счет вовлечения в процесс пользования недрами мелких и средних объектов и недропользователей.

Эксперты отмечают, что изменения касаются, прежде всего, рассолов, связанных с месторождениями углеводородов и из сферы действия законопроекта, по их мнению, выпадает широкий спектр промышленных вод. Действительно, указанные вопросы выходят за рамки концепции рассматриваемого законопроекта. Вместе с тем, в настоящее время Минприроды РФ разрабатывает отдельный законопроект, направленный на комплексное урегулирование лицензирования всех типов подземных вод, как промышленных, так и технических, и термальных, это позволит стимулировать освоение гидроминерального сырья на перспективных территориях России.

Нормотворческая работа в сфере правового регулирования использования подземных вод будет продолжена. ¹⁰

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"

Normative Work in the Field of Legal Regulation of Groundwater Use Will Be Continued

Abstract. The author informs readers about the work of the State Duma Committee on improving the legislation of the Russian Federation in the field of subsoil use, which regulates legal relations in the study, exploration and use of groundwater. Including – in terms of improving the extraction of associated minerals not related to hydrocarbons from groundwater, associated water and water used for own production and technological needs, in the exploration and production of hydrocarbons. The relevant bill prepared by the Committee, the State Duma will consider in first reading in the near future

Keywords: underground water; regulations; The Law of the Russian Federation "On Subsoil"; improvement of legislation; Law Enhancement Working Group