

# С какими сложностями нормативно-правового характера Вы сталкивались при лицензировании и оценке запасов подземных вод?



**А.Л. Язвин**, руководитель геологической службы ЗАО «ГИДЭК», д-р геол.-мин. наук, [alyazvin@hydec.ru](mailto:alyazvin@hydec.ru)

Поскольку тема, очерченная вопросом, необычайно широка и затрагивает, по существу, все виды деятельности недропользователей, сопровождающие изучение и использование подземных вод, остановимся на проблемах общего характера, не вдаваясь в подробное изложение недостатков нормативно-правовой базы (НПБ).

1. Весь комплекс правовых и нормативных документов можно разделить на две составные части. Основой регулирования отношений, связанных с подземными водами, является их отнесение к сфере законодательства о недрах. Однако важнейшую роль играют также положения многочисленных смежных отраслей законодательства, требования которых распространяются на все стадии геологоразведочного процесса и добычи подземных вод.

В течение 25 лет развитие НПБ заключается в ее расширении и детализации. Созданная база представляет собой необъятный конгломерат законов и кодексов, постановлений и приказов, правил и нормативов, требований и регламентов. Отметим, что для участков недр местного значения в каждом субъекте федерации дополнительно разрабатываются собственные документы. Специалистам в области геологии (гидрогеологии) все труднее ориентироваться в постоянно расширяющейся и изменяющейся нормативно-правовой системе. К тому же хорошо известно, что чем сложнее система, тем ниже ее надежность.

Наиболее острым вопросам взаимодействия Закона РФ «О недрах» с водным, градостроительным, санитарно-эпидемиологическим и др. видами законодательства посвящена статья «Проблемы взаимодействия отраслей права при изучении и использовании питьевых и технических подземных вод», публикуемая в этом номере журнала. Документы в сфере законодательства о недрах планируется рассмотреть отдельно.

2. Другой особенностью «совершенствования» НПБ является повышение директивности и усиление административного контроля. К настоящему времени построена жесткая система, определяющая практически каждый шаг недропользователя, единая для всех видов полезных ископаемых и лишь в малой степени учитывающая специфику подземных вод.

Налицо стремление, с одной стороны, максимально зарегулировать последовательность работ, их состав и требования к отчетности и, с другой стороны, нивелировать роль человеческого фактора, необходимость участия специалистов высокой квалификации, исключить из геологии творческую составляющую.

Все меньшая роль отводится методическим документам (рекомендациям, указаниям и т.п.). Содержательный анализ гидрогеологических условий объекта и их изменений в результате техногенного воздействия заменяется проверкой соответствия материалов требованиям законодательства и нормативной базы. О результатах такого смещения акцентов наглядно свидетельствует качество работ и отчетных материалов.

Именно гипертрофированная роль нормативно-правовой базы является основной проблемой производства геологоразведочных работ.

3. Все виды деятельности в составе изучения и использования подземных вод сопровождаются проведением экспертиз и получением различных согласований. Законодательство предусматривает их последовательное исполнение – практически каждый этап завершается получением какого-либо официального документа, позволяющего приступить к проведению этапа следующего.

Суммарная продолжительность проведения административных процедур и получения разрешительной документации достигает 500 дней. Достаточно сказать, что только на оформление лицензии на геологическое изучение недр, экспертизу проектной документации на проведение работ и экспертизу геологического отчета государством отводится 1 год.

Это вполне сопоставимо с длительностью проведения собственно геологоразведочных работ на крупных объектах. Что же касается участков одиночных (малых) водозаборов, то этот срок на порядок превышает срок проведения работ по оценке запасов, составляющий, как правило, не более 1–2 месяцев.

4. Основные нормативные документы устарели и не соответствуют произошедшим в последние годы изменениям в Законе РФ «О недрах» и подзаконных актах к нему. «Инструкция по применению «Положения о порядке лицензирования пользования недрами» к участкам недр, предоставляемым для добычи подземных вод, а также других полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных» вышла в 1994 г., «Временное положение о порядке проведения геологоразведочных работ по этапам и стадиям» – в 1998 г., «Классификация запасов ...» – в 2007 г.

Помимо этого, относительно «Классификации запасов...» уже многократно отмечалось, что практически каждый ее раздел содержит положения, требующие кардинальных изменений ввиду ошибок и противоречий. В частности, замена понятия «подготовленность месторождений к про-

## **Основные нормативные документы устарели и не соответствуют произошедшим в последние годы изменениям в Законе РФ «О недрах» и подзаконных актах к нему**

мышленному освоению» на их группирование по степени изученности (разведанные и оцененные) привела к утрате целевого назначения категорий запасов и внесла существенную неопределенность в дальнейшее изучение и/или освоение месторождения.

В результате в действующей нормативно-правовой базе отсутствует связь между видами лицензий на пользование недрами, стадийностью геологоразведочного процесса, категориями запасов. Несогласованность входящих в нее документов требует их кардинального пересмотра. Особо отметим отсутствие нормативной базы, регламентирующей проведение работ на стадии разведки месторождения.

5. К возникновению ряда проблем привело положение Закона РФ «О недрах» о выделении участков недр местного значения на основе числового критерия (объем добычи не более 500 м<sup>3</sup>/сут). Так, при оформлении лицензии на геологическое изучение требуется заранее определить величину запасов подземных вод – этим определяется инстанция получения лицензии (территориальный орган Роснедра или орган субъекта РФ).

Изменение указанной в лицензии величины по результатам проведения геологоразведочных работ может вызвать осложнения при оценке запасов, поскольку будет рассматриваться как нарушение условий пользования недрами

Между тем во многих случаях потребность не может быть определена до геологического изучения. Например, при использовании технологии обратного осмоса потери на водоподготовку могут составлять 15–20% и более, однако установить их величину можно только после завершения работ.

Еще один вопрос. Что делать, если на участке с лицензией федерального уровня оцененные в результате работ запасы оказались меньше 500 м<sup>3</sup>/сут?

Отдельной проблемой является неравномерность водоотбора во времени – различие, иногда многократное, между средней и максимальной величиной отбора. Она является причиной спорных ситуаций, касающихся отнесения участка недр к участкам местного значения, поскольку закон не уточняет применение формулировки «500 метров кубических в сутки» – к среднему или максимальному значению отбора.

Недропользователям весьма редко удается внести сведения о неравномерности отбора (режиме эксплуатации) в лицензию на добычу и проекты разработки месторождений, поскольку это не предусмотрено действующей НПБ. Между тем, нарушение требований этих документов влечет наложение значительных штрафов.

6. Целый ряд проблем (часть из них рассмотрена в указанной выше статье) вызван несовершенством НПБ в части разделения подземных вод по типам их использования на питьевые, технические и минеральные. Вода, поднимаемая из одной и той же скважины, во многих случаях может быть

## ВОПРОС НОМЕРА

отнесена к любой из трех названных категорий. При этом нормативная база имеет существенные различия.

Действующая НПБ устанавливает знак равенства между понятиями «питьевые воды» и «подземные питьевые воды» и не учитывает ужесточение нормативных требований (начиная с СанПиН 2.1.4.559-96) и развитие технологий очистки (обработки) воды. Отнесение воды к питьевой при утверждении запасов не несет никакой содержательной информации для потенциального потребителя, поскольку ничего не говорит о ее качестве, требуемой водоподготовке, ее технологии и стоимости. Необходимость отмены согласования отчетов о геологическом изучении недр с органами Роспотребнадзора рассмотрена в упомянутой выше статье.

Рост производства бутилированной воды привел по существу к замене принципа «минеральные = лечебные» на принцип «минеральные = природные». Однако эта замена произошла только применительно к реализации воды потребителям (ГОСТ Р 54316-2011), но не к документам в сфере недропользования. Запасы пресных подземных вод, предназначенных для розлива в качестве столовых природных, утверждаются как питьевые, но при розливе и реализации называются минеральными.

7. Обозначим еще несколько более частных проблем.

При **лицензировании пользования недрами** наибольшие трудности вызывает отсутствие конкретизации требования о предоставлении документов, подтверждающих «наличие технических средств, технологического оборудования и квалифицированных специалистов для эффективного и безопасного ведения работ». Столь размытая формулировка оставляет очень широкие возможности для различных трактовок. Необходимость направления запросов в государственные службы, без регламентирования максимальных сроков получения ответов, удлинняет и без того превосходящий разумные пределы срок оформления лицензий.

Отметим случаи отказа в получении лицензии федерального уровня на геологическое изучение недр при финансировании объекта за счет средств субъекта РФ. Это делает невозможным проведение геологоразведочных работ при потребности, превышающей 500 м<sup>3</sup>/сут. Среди причин отказа в получении лицензии выделим также расположение участка в пределах особо охраняемых природных территорий – независимо от их статуса, который не всегда запрещает проведение геологического изучения недр.

Следует указать и положительные изменения в области лицензирования, внесенные приказом № 64 от 26.02.2018 г.: давно ожидаемое возвращение возможности получения совмещенных лицензий и отказ от требования санитарно-эпидемиологического заключения при лицензировании добычи подземных вод.

Наиболее острыми проблемами при **проектировании геологоразведочных работ** и, соответственно, их проведении, являются:

– невозможность выполнения работ с целью оценки запасов по категории В (например, бурение разведочно-эксплуатационных скважин, длительные откачки) в рамках по лицензии на геологическое изучение (ВП);

– невозможность проведения работ за пределами геологического (горного) отвода (наземных геофизических, гидрологических и др.);

– невозможность оперативной корректировки видов и объемов работ на основе получаемой в процессе работ информации.

Не вполне ясны вопросы о том, что считать сроком начала работ и входит ли проектирование в состав геологоразведочных работ.

При **проектировании разработки** месторождения не ясна степень готовности водозабора, необходимая для согласования проекта. Однако требование о наличии санитарно-эпидемиологического заключения (в том числе для технических вод!) подразумевает, что водозабор должен эксплуатироваться еще до согласования проекта.

Весьма существенным недостатком является совершенно излишнее требование о наличии наблюдательных скважин на всех водозаборах с объемом добычи свыше 100 м<sup>3</sup>/сут (согласно «Правилам охраны подземных водных объектов»).

Таким образом, нормативно-правовая база чрезвычайно сложна, обширна и несогласованна. Ей отведена неподобающе значимая роль при производстве геологоразведочных работ. Получение различных видов разрешительной документации и согласований требует больших затрат времени, чем собственно проведение исследований. При этом возможность изучения и использования подземных вод часто определяется не гидрогеологическими условиями, а возможностью решения проблем, обусловленных требованиями НПБ. Настоятельной необходимостью является ее упрощение и сокращение сроков проведения административных процедур, корректировка действующих и подготовка новых нормативных и методических документов.





**А.В. Тудвачев**, генеральный директор ООО «Водный центр Санкт-Петербургского государственного университета», [tudvachev@dhspsb.ru](mailto:tudvachev@dhspsb.ru)

Среди сложностей нормативно-правового характера можно выделить следующие базовые моменты.

1. Несовершенство существующей классификации запасов подземных вод, утвержденной приказом МПР России от 30.07.2007 № 195.

Пожалуй, это один из основных вопросов, который актуален на сегодняшний день и требует существенного пересмотра. В рамках существующей классификации есть ряд существенных вопросов и ограничений, таких как:

- отсутствие определения таких понятий как «месторождение», «эксплуатационные запасы», «прогнозные ресурсы», «кондиции» и др.;
- отсутствие четких различий между категориями запасов и ресурсов подземных вод;
- отсутствие корреляции категорий запасов со стадийностью работ;
- отсутствие возможности определения условий проведения опытно-промышленной эксплуатации подземных вод;
- отсутствие критериев для установления промышленной значимости и народно-хозяйственного значения разведанных запасов подземных вод (текущая и перспективная потребность в воде, доступные технологии водоподготовки, технико-экономические показатели освоения, природоохранные и земельные ограничения);
- отсутствие необходимости обоснования технологии подготовки воды с целью доведения ее качества до требуемого;
- отсутствие технико-экономического сравнения вариантов водоснабжения;
- уточнение критериев оценки подготовленности месторождения (участка) к промышленному освоению (опытно-промышленной эксплуатации) или дальнейшему изучению по степени разведанности запасов;
- требования в части комплексного использования подземных вод;
- установление условий переоценки запасов (неподтверждение запасов в процессе эксплуатации, изменение водохозяйственной и экологической обстановки, схемы водозабора по сравнению с принятой при подсчете запасов, истечение расчетного срока оценки запасов, изменение назначения использования или требований к качеству подземных вод, длительный период неосвоения запасов и др.).

Данные вопросы были озвучены и вошли в резолюцию международных конференций под эгидой Роснедра и Международной ассоциации гидрогеологов (IAH): «Подземные воды – 2017» и «Подземные воды – 2018», таким образом, необходимо разработать и внедрить новую, единую для всех типов подземных вод, Классификацию эксплуатационных запасов подземных вод.

2. Отсутствие четкой системы взаимодействия между структурами Роснедр и органами санитарно-эпидемиологического надзора.

В качестве примера можно описать существующую ситуацию с зонами санитарной охраны скважинных водозаборов (ЗСО), когда проект ЗСО выполняется и согласовывается в органах Роспотребнадзора независимо от наличия лицензии на право пользования недрами и результатов подсчета запасов подземных вод (без учета результатов полевых и камеральных работ – полученных исходных параметров для расчета). Данные проекты ЗСО разрабатываются и проходят экспертизу в органах Роспотребнадзора, в большинстве случаев без участия специалистов-гидрогеологов, как со стороны исполнителя, так и со стороны экспертизы, и их качество является очень низким. В итоге санитарно-эпидемиологическое заключение выдается на ЗСО не в связи с реальными данными геологического изучения недр, и многие утвержденные ЗСО в стране требуют пересмотра. Выходом из данной ситуации может стать внедрение порядка рассмотрения проекта ЗСО только после проведения геологического изучения, а также при написании данного проекта в обязательном порядке необходимо привлекать специалиста-гидрогеолога.

3. Низкое качество первичных документов, являющихся основой для лицензирования и подсчета запасов: паспорт скважины, отсутствие координатной привязки скважин.

Паспорт скважины составляется в свободной форме, без каких-либо требований к структуре, форме и содержанию, поэтому необходимо ввести единые требования к паспортам скважин и вести жесткий контроль компетентных органов за их выполнением, т.к. зачастую при строительстве и освоении скважин не проводятся многие обязательные работы (отбор и описание керна, если это необходимо, ГИС, откачки, анализы воды, точная топографическая привязка в поле, и т.д.).

## ВОПРОС НОМЕРА

4. Отсутствие мониторинга за эксплуатацией МПВ со стороны недропользователя. Во многих случаях физически невозможно замерить уровни и расходы воды, необходимо проводить дополнительные технические мероприятия, в отдельных случаях замеры расхода проводятся «по струе» визуальным способом, что в принципе недопустимо – таким образом, фактически не выполняются требования Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах».

5. Распорядитель недр во многих случаях выдает лицензии «ВП» на действующие водозаборы на 5 лет, что вынуждает авторов отчетов дезинформировать контролирующие органы о существующей добыче воды, а также замедляет процесс лицензирования и проведения ГРП, а также обоснования финансирования необходимых работ согласно Закону РФ «О недрах».

6. Оценка запасов проводится в 90% случаев по самым простым схемам, что приводит к сложной ситуации при оценке запасов, прогнозные понижения по соседним водозаборам весьма завышены. В этом случае необходимо использовать более сложные схемы для подсчета запасов или численное моделирование. Данный вопрос осложняется дефицитом квалифицированных специалистов-гидрогеологов в РФ.

7. Отсутствие специалистов-гидрогеологов в департаментах Роснедра, что приводит к ошибкам при выдаче лицензий на право пользования недрами.

8. Ограничения горного отвода по глубине гидрогеологических скважин видится некорректным, т.к. месторождение подземных вод, это не месторождение ТПИ, и было бы более верным вводить ограничения по глубине до подошвы эксплуатируемого водоносного горизонта.



**А.Р. Курчиков, д-р геол.-мин. наук, заслуженный геолог РФ, член-корреспондент РАН, директор Западно-Сибирского филиала ИНГГ им. Трофимука СО РАН**

Согласно нынешним положениям и трактовкам Закона РФ «О недрах», в получении лицензии на пользование недрами для добычи технических подземных вод для водоснабжения систем ППД нефтяных месторождений нет необходимости: водозабор находится на территории проекции горного отвода по основному виду деятельности.

Зачастую у недропользователя возникает потребность пересчитать запасы, например, в связи с необходимостью ввода в эксплуатацию скважин на новых участках. В соответствии с действующим законодательством при этом должен быть разработан и утвержден проект ГИН, реализация которого должна подтвердить проектные дебиты скважин. И только после этого готовится и подается на государственную геологическую экспертизу отчет по пересчету запасов. На все процедуры уходит до одного года, в течение которого недропользователь вынужден добывать воду незаконно. Очевидно, что должен быть разработан особый порядок недропользования.

Проблемы возникают у недропользователей, чья деятельность не имеет отношения к нефтегазовому сектору. Так, на юге Тюменской области имеется несколько десятков одиночных водозаборных скважин, являющихся источником водообеспечения водолечебниц и баз отдыха, предоставляющих оздоровительные услуги населению. В ряде случаев недропользователям выдана лицензия на геологическое изучение (поиск и оценку) подземной воды для технологического обеспечения водой объектов промышленности. Конкретная цель такого технологического обеспечения водой – заполнение плавательного бассейна.

Однако согласно ГОСТу 17.1.1.04-80 «Классификация подземных вод по целям водопользования», плавательные бассейны наполняются минеральной, питьевой или теплоэнергетической водой, ведь очевидно, что техническая вода не предназначена для оздоровления человека. Вокруг водозабора технических подземных вод нет необходимости устанавливать зоны санитарной охраны, требования к качеству технической воды совершенно иные, чем в случае использования воды для оздоровительных целей. И самое главное, при добыче технических вод отсутствует контроль со стороны Роспотребнадзора.

Вышеописанное является проблемой не столько недропользователей, сколько потребителей их услуг. Поэтому необходимо исключить неверные формулировки уже на начальном этапе – при лицензировании пользования недрами.

Не редкость ситуации, когда на одном и том же лицензионном участке недропользователям необходимо, с одной стороны, добывать воду для технологических нужд, с другой – закачивать избыток подтоварных вод. Причем эксплуатируется один и тот же водоносный горизонт – в Западной Сибири это апт-альб-сеноманский водоносный комплекс. Государственная геологическая экспертиза настаивает на том, чтобы недропользователь выбрал что-то одно. Поскольку прямого запрета в нормативных документах на одновременную добычу и закачку нет, а с недавних пор эти виды деятельности отдельно не лицензируются, ограничение пользователя недр по одному из направлений

неправомерно. Мы считаем, нужно найти юридически верное решение, а при необходимости внести соответствующие изменения в законодательные акты.

На сегодняшний день в Законе РФ «О недрах» фигурирует понятие «попутные воды и воды, использованные для собственных производственных и технологических нужд при разведке и добыче углеводородного сырья». Однако анализ контекста приводит к выводам, что эта формулировка относится к подтоварным водам, закачиваемым в систему поддержания пластового давления, а не к той их части, которая не задействована в ППД и должна быть куда-то удалена. Проблемам юридического статуса избытка подтоварных вод в этом выпуске журнала посвящена статья Т.А. Боровской и О.Л. Павленко «Правовые проблемы, связанные с размещением в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд».

Существует целый комплекс проблем с лицензированием и обоснованием захоронения буровых отходов (жидких и твердых).



**А.А. Логинов**, ведущий специалист ООО «НТПЦ Сеноман», канд. геол.-мин. наук,  
*Login1951@mail.ru*

Отвечая на поставленный вопрос, можно было бы отметить довольно много сложностей нормативно-правового характера. Однако представляется целесообразным остановиться на сложностях, возникших в самое последнее время в части лицензирования недропользования на месторождениях технических подземных вод, расположенных в нефтегазоносных районах РФ и эксплуатируемых с целью обеспечения водой систем ППД при разработке углеводородных месторождений.

Дело в том, что, согласно принятому на заседании секции подземных вод экспертно-технического совета ФБУ ГКЗ решению (п. 2.1. Протокола от 20.10.2015), при подсчете запасов подземных вод рекомендуется: «начиная с 1 января 2016 г. выполнять прогнозные расчеты с учетом проектных изменений суммарного дебита водозаборов (как оцениваемых, так и, по возможности, взаимодействующих), а не по максимальной годовой потребности, а в качестве величины запасов учитывать среднесуточный объем проектируемого отбора с указанием величины максимального дебита в период наибольшей потребности в воде».

Соответственно, экспертные комиссии ФБУ «ГКЗ» при экспертизе отчетных материалов с начала 2016 г. следуют вышеприведенному решению ЭТС и рекомендуют к утверждению запасы технических подземных вод в количестве, соответствующем среднесуточной водопотребности (если, конечно, это не противоречит эксплуатационным возможностям оцениваемых водозаборов). При этом в случае представления в отчетах доказательств (основанных на результатах опытных работ и расчетов) возможности достижения в пиковые периоды максимальных нагрузок на скважины и, соответственно, максимального суммарного водоотбора (необходимость чего обоснована технологическими показателями разработки нефтяных месторождений) без превышения за расчетный срок эксплуатации среднесуточного лимита, равного утвержденным запасам, эта возможность отражается в итоговом решении экспертной комиссии и фиксируется в заключении государственной экспертизы ФБУ «ГКЗ». Утверждение запасов в таком варианте представляется наиболее правомерным, поскольку в этом случае их количество соответствует истинной потребности недропользователя. Однако по каким-то не вполне понятным причинам некоторое время назад Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) не всегда соглашалось с этим и поэтому ряд протоколов заседания Государственной Комиссии по утверждению запасов подземных вод, составленных с учетом вышеуказанных рекомендаций ЭТС ФБУ «ГКЗ», утверждался с большим трудом. В настоящее время этот вопрос как будто бы решен положительно, во всяком случае, вышеприведенный вариант утверждения запасов технических подземных вод, возражений у Роснедра теперь, как правило, не вызывает.

Между тем, в лицензиях, выдаваемых на местах распорядителем фонда недр, разрешенный водоотбор лимитируется количеством утвержденных в соответствии с величиной среднесуточной водопотребности запасов технических подземных вод. При этом возможность максимального водоотбора, согласованного ГКЗ, далеко не всегда указывается (чаще не указывается), что ставит недропользователя в затруднительное положение, поскольку в случае отсутствия в лицензионном соглашении такого указания исключается возможность в пиковые периоды легитимно добывать воду в нужном, обоснованном технологическими показателями разработки нефтяных месторождений, количестве.

В этой связи хотелось бы, чтобы распорядители фонда недр при выдаче лицензий на добычу технических подземных вод учитывали решения ГКЗ Роснедра и не «вставляли палки в колеса» недропользователям. ❏