



**Боревский Б.В.**

д-р геол.-мин. наук  
АО «ГИДЭК»<sup>1</sup>  
генеральный директор  
info@hydec.ru



**Язвин А.Л.**

д-р геол.-мин. наук  
АО «ГИДЭК»<sup>1</sup>  
руководитель геологической службы  
главный научный сотрудник  
alyazvin@hydec.ru

# СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИЗУЧЕНИЯ И ДОБЫЧИ ПОДЗЕМНЫХ ВОД

1. Россия, 105203, Москва, ул.Первомайская, 126

*Анализ применения современной нормативно-правовой базы, разработка которой осуществляется чиновниками и юристами без участия профессионалов-гидрогеологов, показывает ее роль в снижении квалификации специалистов отрасли и нивелировании творческой составляющей исследований. Тенденция к доминированию бюрократизации в вопросах проведения геологоразведочных работ грозит разрушением одной из самых передовых в мире российской (советской) гидрогеологической школы.*

*В статье рассматриваются многочисленные проблемы различных разделов нормативно-правовой базы – от лицензирования геологического изучения до проектирования разработки месторождений – определяющие необходимость внесения в нее существенных изменений. Даны предложения по ее всесторонней переработке на основе научно-исследовательских и тематических работ, финансирование которых предлагается осуществлять за счет перераспределения средств, выделяемых МПР и Роснедра по статье «Подземные воды».*

**Ключевые слова:** законодательство, нормативно-правовые документы, питьевые и технические подземные воды, недропользование, лицензирование, оценка запасов, геологоразведочные работы, водоснабжение

Требования и ограничения нормативно-правовой базы, наряду с методическими принципами проведения геологоразведочных работ и обработки их результатов, являются неотъемлемым элементом системы геологического изучения и использования подземных вод, определяя, в значительной степени, задачи, методологию и результаты работ.

Вопросы нормативного регулирования изучения и использования подземных вод, их увязки и координации с методикой исследований, всегда являлись дискуссионными и находились в центре внимания специалистов-гидрогеологов. Часть имеющихся противоречий носит, безусловно, объективный характер. Например, необходимость учета природоохранных ограничений, невозможность выполнения работ за пределами, выделенных территории и т.д.

Очевидно, что создание нормативно-правовой базы (НПБ), полностью исключающей ограничения по содержанию геологоразведочных работ и возможности их выполнения, недостижимо. Поэтому ключевым является вопрос, насколько нормативные документы способствуют или препятствуют высокому уровню и результативности гидрогеологических исследований, их оптимальности по научно-методической обоснованности, стоимости и срокам выполнения.

Максимально возможного соответствия нормативных требований и ограничений, с одной стороны, и научно-методических принципов постановки и проведения работ, возможностей их технологической и технической реализации, с другой, удастся достигнуть, когда нормативные документы разрабатываются на основе предшествующих научно-методических исследований и их апробации на конкретных объектах.

По мнению авторов, создаваемые нормативные требования, инструкции, правила должны быть ограничены только основными законодательными актами и не содержать расширительных трактовок. Надо исключить из обязательных требований к проектам и отчетам те, которые при проведении работ не способствуют поиску оптимальных путей решения поставленных задач.

Именно такой подход практиковался в СССР, когда процесс создания нормативных и методических документов включал проведение научно-исследовательских работ в специализированных институтах, их апробацию и анализ результатов внедрения в практику. Проекты документов выносились на широкое обсуждение профессионального сообщества перед их согласованием в заинтересованных Министерствах и ведомствах и последующем утверждении.

При этом главенствующую роль в подготовке и практическом анализе разработанных докумен-

тов играли опытные профессионалы: гидрогеологи и проектировщики водозаборов. Роль юристов и чиновников сводилась к удалению из разработанных документов позиций, противоречащих существующему законодательству.

Помимо нормативных требований, которые требовали обязательного выполнения, постоянно разрабатывались методические указания, рекомендации, руководства.

Эти разработки определяли основные методические принципы проведения геологоразведочных работ (ГРР) и обработки их результатов, но не препятствовали творчеству специалистов-гидрогеологов при их проведении.

Авторы данной статьи хорошо знакомы с изложенными принципами, поскольку один из них (Б.В. Боровский совместно с Л.С. Язвиным) на протяжении 20 лет в 70-х и 80-х годах XX века активно участвовал в создании комплекса нормативно-методических документов, которые обеспечили высокий уровень гидрогеологических исследований и квалификации специалистов, а также способствовали развитию минерально-сырьевой базы питьевых и технических подземных вод в Советском Союзе и современной России [1,6,10,11].

В настоящее время ситуация коренным образом изменилась. В начале 2000-х годов государственными регулирующими органами был взят курс на полную регламентацию всех аспектов геологического изучения и пользования недрами. Основную функцию по разработке нормативных документов делегировали юристам, чиновникам и менеджерам, которых интересуют только формальные вопросы соответствия разрабатываемых документов ФЗ «О недрах», «Водному кодексу» и т.п., по многим позициям, плохо связанным между собой и часто противоречивым, что, в свою очередь, негативно влияет на качество разрабатываемых документов. Профессионалы-гидрогеологи высокой квалификации перестали привлекаться к созданию нормативных документов, что, безусловно, привело к выхолащиванию из них содержательной стороны рассматриваемого вопроса.

В связи с этим вопросы нормативного регулирования изучения и использования подземных вод существенно обострились, они активно и критически обсуждаются гидрогеологическим сообществом. Ранее мы уже неоднократно обращались к данной теме [2,4,5,15,16], указывая на избыточность, противоречивость и несогласованность имеющихся требований, сложность и неоднозначность формулировок, и, главное, на гипертрофированную роль различных положений НПБ при производстве геологоразведочных работ. К огромному сожалению, негативные тенденции только усиливаются, оправдывая самые пессимистические ожидания.

Действующей НПБ предусмотрено создание и последующая экспертиза (или согласование) государственными органами следующих документов:

- проект геологического изучения недр (разведки, доразведки месторождения);
- отчет с оценкой (переоценкой) запасов подземных вод;
- проект водозабора (проекта разработки месторождения).

В правилах по разработке этих документов содержательные вопросы, определяющие методику, содержание и результаты гидрогеологических исследований, заменяются необходимостью строгого соблюдения порядка изложения, названий глав, состава сведений и т.п., независимо от вида подземных вод, стадии работ, масштаба водозабора. На первый план выдвигаются формальные требования, а любые отклонения строго караются при экспертизе отрицательными заключениями. Как говорится, «шаг вправо, шаг влево – расстрел».

При этом игнорируется принципиальная разница между геологическим изучением и добычей полезных ископаемых, с одной стороны и производством продукции или строительством сооружений, с другой.

В первом случае объект создан природой и скрыт в недрах, во втором – создается человеком. Поэтому качество и эффективность ГРП определяются не «правильностью» проекта и буквальным его соблюдением (природа всегда отличается от наших представлений о ней), не соответствием отчета требованиям к его оформлению, а квалификацией исполнителей. Несмотря на банальность этих утверждений, они, сознательно или бессознательно, игнорируются разработчиками нормативно-правового обеспечения недропользования в области подземных вод.

Все меньшая роль отводится методическим документам (рекомендациям, указаниям и т.п.), взамен которых создаются правила, требования и регламенты, подлежащие неукоснительному соблюдению. Повсеместная стандартизация практически лишает авторов возможности определять структуру отчетов и их состав (см. далее). Содержательный анализ гидрогеологических условий и проектных решений подменяется проверкой наличия и должного оформления требуемых материалов и документов.

Конечно, проверять соответствие названий разделов, их последовательность, наличие тех или иных данных по списку, проще, чем рассматривать методические вопросы. Однако во множестве второстепенных замечаний, не значимых для конечного результата, теряются проблемы обоснованности полученных результатов. Наиболее острая ситуация наблюдается при проведении экспертизы проектов геологоразведочных работ [8].

Выбранный путь ведет к формализации каждого шага (как недропользователей, так и органов управления), понятия, термина. Необходимость буквального следования положениям НПБ приводит к необходимости их однозначного толкования, что в свою очередь, требует ее постоянного расширения за счет включения новых положений, усиливающих и без того высокую формализацию принятых ранее документов.

В последнее время подвергается сомнению и многолетняя (с 1950-х годов) практика проведения собственно экспертизы запасов, включающая передачу экспертных заключений авторам, внесение ими изменений в отчетные материалы и подготовка ответов, рабочее и пленарное заседания с корректировкой, при необходимости, авторских решений.

Оказывается, действующие нормативные документы не предусматривают участие авторов отчета в процессе проведения экспертизы. Это означает отказ от дискуссии, обмена мнениями, возможности авторам отстаивать свою точку зрения, совместного с экспертами анализа, корректировки первоначального авторского подсчета и выработки оптимальных решений.

При этом позиция авторов зачастую игнорируется, а состязательность процесса рассмотрения материалов отсутствует. Мнение экспертов всегда является решающим, хотя авторы могут обладать существенно более высокой квалификацией и быть более опытными экспертами. Даже в суде есть прокурор и есть адвокат, а подсудимому дается последнее слово. Авторы проектов и отчетов такой привилегии во многих случаях лишены.

*В начале 2000-х годов государственными регулирующими органами был взят курс на полную регламентацию всех аспектов геологического изучения и пользования недрами.*

Низкая квалификация экспертов приводит к гипертрофированному количеству замечаний, достигающих десятков и даже превышающих сотню, в основном, связанных с требованием буквального соблюдения положений нормативных документов. Обычно, чем ниже квалификация эксперта, тем больше замечаний. При этом авторы обязаны все замечания исправить, т.к. их ответы в большинстве случаев не устраивают экспертов.

Подводя итог первой части публикации, подчеркнем следующее.

Повышение директивности, стремление к унификации, рост требований к оформлению и представлению материалов, приводят к нивелированию творческой составляющей исследований и значимости профессионализма специалистов.

Полная бюрократизация нормативно-правового регулирования (игнорирование участия в подготовке документов профессионального сообщества) в отрасли ознаменует и завершение превращения гидрогеологии из интеллектуальной творческой специальности в деятельность по выполнению набора стандартизированных операций, требующих не квалификации, опыта и интуиции, а соблюдения установленных правил составления и оформления документов. Очевидным итогом представляется утрата способности решения нестандартных, сложных и масштабных задач.

С сожалением можно констатировать, что процесс разрушения одной из самых передовых в мире советской гидрогеологической школы, в свою очередь, унаследовавшей лучшие достижения дореволюционной России, близок к финальному этапу.

Помимо концептуальной (идеологической) установки на замену квалификации гидрогеологов набором правил и указаний существует множество проблем в различных разделах НПБ, определяющих необходимость внесения в нее существенных изменений. О многих из них говорилось ранее, однако актуальность этого с каждым годом возрастает.

Ниже рассмотрим некоторые проблемы нормативного характера. Большая их часть обусловлена тем, что в НПБ отсутствует связь между видами лицензий на пользование недрами, стадийностью их изучения и освоения, группами сложности месторождений и категориями запасов подземных вод. Достаточно сказать, что «Временное положение о порядке проведения геологоразведочных работ по этапам и стадиям» вышло в 1998 г., «Классификация запасов...» – в 2007 г.

На современном этапе порядок действий недропользователя (гидрогеолога) включает:

- лицензирование;
- проектирование геологического изучения (разведки, доразведки) месторождения или участка недр и государственную экспертизу проекта;
- проведение гидрогеологических исследований и оценку запасов подземных вод;
- составление отчетных материалов и их государственную экспертизу;
- согласование зоны санитарной охраны и качества подземных вод с уполномоченными Роспотребнадзором органами;
- проектирование разработки месторождения (участка месторождения) подземных вод и согласование проекта.

**Рассмотрим более подробно перечисленные позиции и их основные недостатки.**

#### 1. Лицензирование

Основой изучения и добычи подземных вод является система лицензирования пользования недрами. Все действия владельца лицензии проверяются на предмет соответствия содержащимся в ней

условиям. Поэтому используемые формулировки приобретают очень высокую значимость.

В настоящее время выдаются лицензии следующих видов:

ВП – геологическое изучение недр;

ВР – геологическое изучение, разведка и добыча подземных вод;

ВЭ – разведка и добыча подземных вод.

1) Долгожданное оформление лицензий вида ВР, совмещающих геологическое изучение, разведку и добычу, стало возможным в 2019 году. Однако уже при выдаче лицензии орган лицензирования фактически определяет стадийность работ. Для перспективного участка, как правило, порядок действий включает две позиции: геологическое изучение и подготовка проекта эксплуатации. Таким образом, при выдаче лицензии принимается решение о том, что проведение разведки на объекте не требуется. Но такое решение может и должно приниматься только на основе анализа геолого-гидрогеологических условий исходя из группы сложности, степени изученности и др. Следовательно, условия лицензии должны позволить недропользователю обосновать стадийность ГРР при их проектировании.

Необходимо пересмотреть противоречивые положения закона «О недрах», некоторые из которых включают в состав геологического изучения проведение разведки, а другие – нет.

2) По существу, различия между выдачей лицензии на новый участок недр, который ранее не оценивался, и на эксплуатирующийся десятки лет участок водозабора (при истечении срока действующей лицензии) отсутствуют.

Для действующих водозаборов в случае необходимости проведения переоценки запасов ввиду истечения срока их утверждения, также выдается лицензия вида ВР – выдача лицензии вида ВЭ считается невозможной, если истек срок утверждения запасов (даже если запасы числятся на государственном учете, а их переоценка является достаточно формальной процедурой).

При этом в условиях пользования недрами прописывается геологическое изучение, а не разведка. Добавим, что при лицензировании термин «доразведка» (фигурирующий в «Правилах проектирования...») вообще не используется.

В раздел «Согласованный объем добычи подземных вод» включаются два противоречащих друг другу пункта: первый разрешает добычу подземных вод после оценки запасов и утверждения проекта разработки месторождения, а, согласно второму недропользователь, имеет право добывать подземные воды. Контролирующие органы могут выбирать из них по своему усмотрению, определяя тем самым, является ли владелец лицензии нарушителем законодательства.

3) Понятие «участок недр» («лицензионный участок») не имеет однозначного толкования. Последние годы действует негласное правило: одна лицензия – один проект, один отчет. Но в одной лицензии могут быть несколько участков месторождения, соответственно, их совокупность считается одним лицензионным участком.

Это логично, если участок объединяет несколько площадок (ВЗУ) одного группового водозабора. Но нередки случаи, когда в лицензионный участок включаются несколько участков месторождения (например, все основные водозаборы г. Воронежа включены в одну лицензию). Другой вариант – в сельской местности в одну лицензию объединяются множество водозаборных узлов, расположенных в разных деревнях. При этом между ними находятся лицензионные участки других недропользователей. Аналогично – ВЗУ в пределах крупных городов (например, Городской водозабор г. Твери).

4) После введения для подземных вод понятия «участок местного значения» инстанция получения лицензии (территориальный орган Роснедра или орган субъекта РФ) определяется будущей величиной добычи. То есть, при оформлении лицензии требуется заранее определить величину запасов подземных вод. Надо ли при этом суммировать отбор (запасы) по всем ВЗУ в лицензии?

Еще одной причиной спорных ситуаций, касающихся отнесения участка недр к участкам местного значения, является неравномерность добычи, поскольку закон не уточняет применение формулировки «500 метров кубических в сутки» – к среднему или максимальному значению отбора.

5) Сама процедура получения и оформления лицензии, даже вида ВП, очень затянута и бюрократизирована. На получение самой простой лицензии на федеральном уровне (при потребности в воде более 500 м<sup>3</sup>/сут) уходит до 8-12 месяцев. Этот срок практически одинаков для совершенно разных условий.

Например, требуется согласование с Минобороны, ФСБ и Минприроды возможности пользования недрами на запрашиваемом участке. Если для новых участков необходимость такого согласования не вызывает возражений, то для участков эксплуатируемых много лет городских водозаборов или участков, находящихся на территории промышленных предприятий, оно представляется излишним.

Другой, еще более абсурдный пример, связан с необходимостью включения в состав документов при подаче заявки на получение лицензии договоров со специализированной организацией, например, на бурение скважин. Но лицензия может быть не выдана или обременена целым рядом условий. Поэтому, такой договор должен

заключаться только после получения лицензии с учетом сформулированных в ней условий.

Этими примерами не исчерпывается усложнение и увеличение продолжительности процесса получения лицензии. Он должен быть максимально упрощен, а сроки рассмотрения заявок сокращены до разумных пределов, составляя не более трех месяцев.

**Необходимо пересмотреть противоречивые положения закона «О недрах», некоторые из которых включают в состав геологического изучения проведение разведки, а другие – нет.**

## 2. Проектирование геологического изучения (разведки)

Одним из самых болезненных вопросов для гидрогеологов стала экспертиза проектов геологического изучения недр и разведки. Экспертиза обоснованности предлагаемых проектных решений, по существу, заменена экспертизой формального соответствия проекта действующим «Правилам...» [12] и предусмотренным в них структуре и форме проекта.

1) При подготовке проекта геологического изучения (разведки), как показывает практика, весьма часто возникают вопросы юридического характера. В основном они связаны с соблюдением законодательства о недрах и касаются возможности проектирования работ за пределами границ лицензионного участка и проведения тех или иных видов предпроектных работ. Перечислим некоторые из них.

Какие виды работ можно (и нужно) проводить до составления проекта? Например: сбор и анализ материалов, рекогносцировочное обследование, разведочное моделирование, обследование действующих водозаборов и очагов загрязнения.

Какие виды работ можно проводить за пределами геологического (горного) отвода? Напомним, что статус геологического отвода придается участку недр, предоставляемому для геологического изучения без существенного нарушения целостности недр (закон «О недрах», ст.7). Очевидно, что работы, которые проводятся вообще без какого-либо нарушения целостности недр (а не существенного), могут проводиться за пределами отвода. К таким работам относятся обследование территории зоны санитарной охраны и водозаборов других недропользователей; наземные и акваториальные геофизические исследования, а также наблюдения за метеорологическими элементами и гидрологическими показателями. При этом их включение в состав проекта обязательно, по-

сколькo должно быть обосновано расположение, показатели, частоту наблюдений и т.п.

А как быть с предусмотренным в требованиях к материалам подсчета запасов изучением и характеристикой эксплуатируемых или детально разведанных месторождений-аналогов?

Нельзя не отметить формальный подход к обоснованию состава исследований, с которым сталкиваются разработчики проектов при их экспертизе. Он ярко проявляется в стремлении разделить виды работ по принадлежности к конкретным стадиям и разрешать проведение тех или иных из них в зависимости от указанной в лицензии стадии работ.

Нормативная база не содержит указаний, возможно ли совмещение стадий, если лицензией это не предусмотрено? ФГКУ «Росгеолэкспертиза» не согласовывает проведение работ, которые обычно выполняются на стадии разведки, в рамках лицензии на геологическое изучение недр или совмещенной лицензии, если она предусматривает только геологическое изучение. Проекты геологического изучения недр и разведки по инициативе разработчиков могли бы и объединяться, с учетом стадийности работ.

Заметим, что действующими «Правилами проектирования ...» предусматривается весьма ограниченный перечень стадий работ: геологическое изучение недр, либо разведка (доразведка) месторождений. А ведь выбранная стадия отражается в названии проекта и определяет возможный состав работ, типы и конструкции скважин, виды и продолжительность откачек и т.п.

Какие отклонения от проекта являются допустимыми без проведения дополнительной экспертизы? Насколько можно корректировать виды и объемы работ на основе получаемых результатов полевых исследований в процессе их проведения?

Перечень такого рода вопросов можно по-прежнему бесконечно. Однако и приведенных достаточно для понимания того, что в «Правила проектирования ...» необходимо внести положения, предоставляющие проектировщикам, исполнителям и органам экспертизы возможность принимать решения согласно требованиям к конечным результатам работ и здравому смыслу. Помимо этого, требуется методический документ, устанавливающий основные принципы проектирования геологического изучения и разведки месторождений подземных вод, которые должны быть отражены в проектах. Форму и состав проектного документа не требуется директировать, предоставив определенную свободу авторам.

2) Еще одной проблемой является необходимость подготовки проекта работ при оценке запасов на участках действующих водозаборов. Следует отметить, что нормативно-методическая

база создавалась (и создается) для изучения перспективных участков, в то время как 90% работ выполняются сейчас именно на водозаборах.

Причины переоценки запасов на эксплуатируемых участках могут быть как формальными (например, истечение расчетного срока при утверждении запасов), так и связанными с необходимостью изменения схемы и режима эксплуатации (например, прирост запасов, вовлечение флангов и других горизонтов и др.). В зависимости от причин и целей переоценки должна определяться соответствующая им стадия работ: эксплуатационная разведка, доразведка, опытно-промышленная эксплуатация.

Представляется целесообразным зафиксировать в нормативных документах четкие, однозначные формулировки следующих принципов проведения каждой из стадий, их целей и соответствующих требований к проектированию.

Эксплуатационная разведка. Базируется на данных мониторинга при добыче подземных вод, который проводится на основании проекта разработки месторождения (проекта водозабора) в течение всего периода эксплуатации. Целью мониторинга является оценка и контроль состояния подземных вод и связанных компонентов окружающей среды, оперативное управление добычей. Его содержание достаточно детально изложено в «Методических рекомендациях...» (АОЗТ «ГИДЭК», 1998 г.) [ 11 ]. Ранее программа мониторинга в виде отдельного документа согласовывалась с территориальным органом Роснедра, в настоящее время она является составной частью проекта разработки месторождения.

При необходимости переоценки запасов должна быть проведена оценка достаточности данных эксплуатационного мониторинга (в совокупности с данными ранее проведенных работ) для обоснования требуемых результатов. Только в том случае, если требуются дополнительные материалы, проводится проектирование и осуществляется доразведка участка.

*Доразведка.*

В отличие от эксплуатационной разведки является фиксированным этапом геологоразведочного процесса. Цели доразведки – изменение (увеличение или уменьшение) запасов участка, в т.ч. на флангах и смежных горизонтах, изменение схемы водозабора и т.п. Проводится на основании проекта разведки (доразведки), получившего положительное заключение ФГКУ «Росгеолэкспертиза». При необходимости в составе проекта выполняется корректировка системы эксплуатационного мониторинга.

Опытно-промышленная разработка (ОПР). Проводится на месторождении (участке) с утвержденными запасами по соответствующему проекту. Схе-

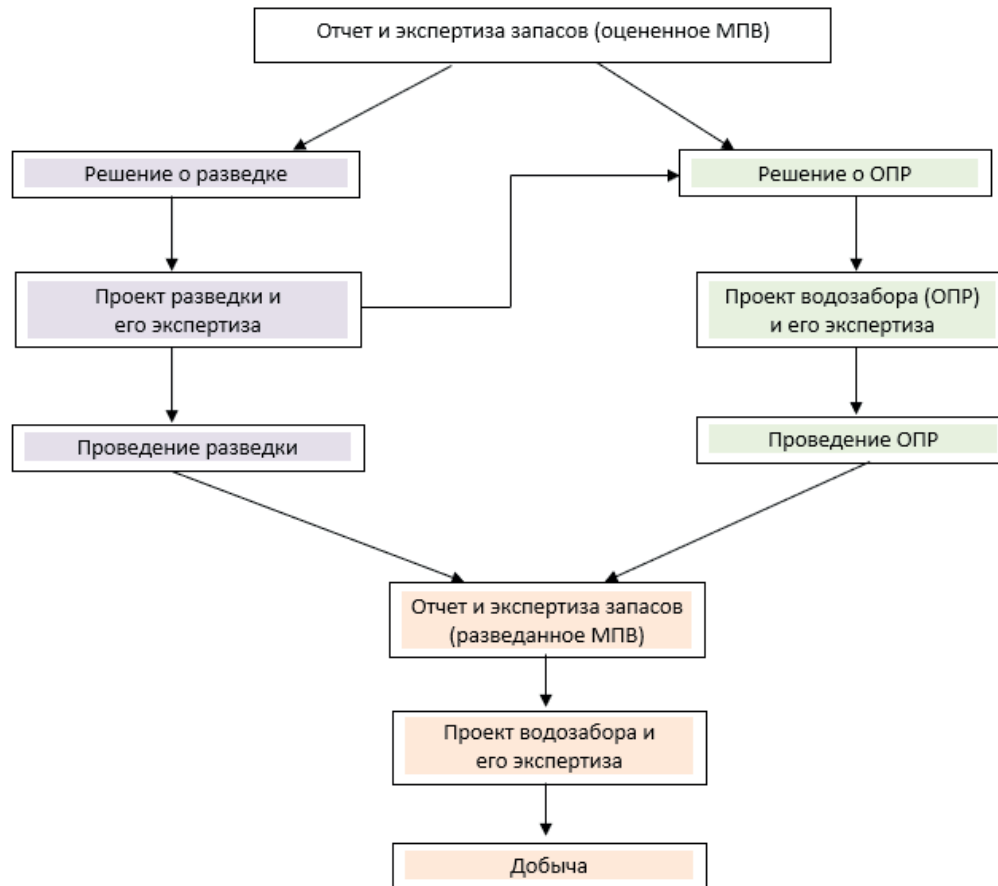


Рис. 1.

Возможные варианты доизучения оцененного месторождения (согласно "Правилам разработки месторождений подземных вод")

ма и величина отбора соответствуют запасам. Цель ОНР – перевод запасов в более высокие категории.

Решение о проведении ОНР, согласно «Правилам разработки месторождений подземных вод», принимается по результатам экспертизы запасов или проекта разведки (Рис.1). Второй вариант предполагает последовательную подготовку двух проектов: проекта разведки и – при соответствующем решении ФГКУ «Росгеолэкспертиза» по результатам его рассмотрения – проекта ОНР.

В отличие от эксплуатационной разведки, ОНР имеет целенаправленный характер, что выражается в обосновании необходимых для переоценки запасов режима водоотбора, состава и периодичности наблюдений за расходами, уровнями и качеством воды.

Как видно из сказанного выше, при переоценке запасов на действующих водозаборах по данным мониторинга (эксплуатационная разведка) подготовка отдельного проекта не требуется. Однако условием проведения экспертизы запасов является, согласно «Требованиям...», наличие государственной регистрации работ, для чего необходимо положительное заключение на проект работ. Более абсурдной является ситуация, когда

разработан и согласован проект ОНЭ, но оказывается, он не может заменить проект доразведки.

3) Практика проектирования и экспертизы проектов геологоразведочных работ убедительно показала, что этот процесс требует коренной реформации.

На протяжении многих десятилетий проектирование являлось, наряду с предпроектными работами, неотъемлемой частью единого процесса, завершающегося подсчетом и экспертизой запасов. Однако после выхода «Правил проектирования...» оно многими недропользователями рассматривается как самостоятельный вид работ – аналог разработки проектов строительства водозаборов. На составление проектов ГРП объявляются отдельные тендеры, которые выигрываются малоквалифицированными Исполнителями по демпинговым ценам.

При этом на самый примитивный проект, но буквально соответствующий «Правилам проектирования ...», получить положительное заключение весьма легко. Нередки случаи, когда выполненные по таким проектам работы получали отрицательные заключения ФБУ «ГКЗ» из-за недостаточности материалов для оценки (переоценки) запасов подземных вод.

С другой стороны, неоднократно возникают ситуации, когда наиболее опытные и квалифицированные авторы получают десятки замечаний от малоквалифицированных экспертов, но должны их учитывать. Бюрократический произвол необходимо остановить.

Действующие «Правила проектирования ...» не позволяют учитывать специфические особенности рассматриваемых объектов. Необходимо отметить, что согласно п.73, «объемы и детальность проработки отдельных разделов определяются разработчиками проектной документации в зависимости от сложности изучаемого объекта, стадии геологического изучения недр, вида полезного ископаемого». Однако этот пункт остается сугубо декларативным и не применяется на практике. Очевидно, что он нуждается в расширении и конкретизации.

Авторы статьи полагают, что и сами разработчики поняли абсурдность буквального соблюдения «Правил проектирования ...». Для некоторых видов проектной документации (главным образом, по углеводородам) ФГКУ «Росгеолэкспертиза» и Роснедра утверждены методические рекомендации по их применению. Очевидно, что требуется разработка подобных рекомендаций и для подземных вод. При этом они должны содержать положения, разделяющие нормы обязательного и рекомендательного характера.

**При необходимости переоценки запасов должна быть проведена оценка достаточности данных эксплуатационного мониторинга (в совокупности с данными ранее проведенных работ) для обоснования требуемых результатов.**

Целесообразно максимально использовать опыт экспертизы проектов ГРП в Советском Союзе, которая включала рассмотрение методики работ наиболее квалифицированными специалистами отрасли, и после этого – подготовку производственной и сметной частей проектной документации. Напомним, что в тот период все без исключения геологоразведочные работы выполнялись за государственные средства и требования к обоснованности объемов, методики и стоимости работ были весьма высокими.

### 3. Проведение гидрогеологических исследований

В данной статье не рассматривается методика гидрогеологических исследований, которая, безусловно, требует разработки соответствующих методических руководств и рекомендаций.

Главным недостатком сложившейся ситуации является требование полного и строгого соответствия реального состава и объемов проводимых видов работ проектным решениям, как на стадии геологического изучения недр, так и при разведке (доразведке) ранее оцененных месторождений и участков.

Достижение буквального соответствия проектам нереально и абсолютно нецелесообразно. Проект является рамочным документом, который составляется применительно к определенной степени изученности соответствующего участка недр. В процессе различных этапов и стадий ГРП практически всегда неизбежны отклонения реальных геолого-гидрогеологических условий от рассматриваемых при проектировании.

Такие отклонения требуют принятия оперативных решений по корректировке запроектированной методике работ. При этом, чем выше квалификация Исполнителей работ, тем больше, может быть, таких отклонений.

Поскольку отклонения от проектных решений являются естественными и неизбежными, они должны оперативно вноситься в методику и объемы различных видов работ по согласованию Заказчика и Исполнителя без какой-либо дополнительной экспертизы.

### 4. Оценка запасов подземных вод

Оценка запасов является основным итогом геологоразведочных работ и производится в соответствии с «Классификацией запасов и прогнозных ресурсов питьевых, технических и минеральных подземных вод», а также Методическими рекомендациями к ней [7, 9].

Критика данных документов не прекращается с момента вступления в действие. Не останавливаясь на их многочисленных недостатках, перечислим основные вопросы нормативно-методического характера, значимость которых резко увеличилась в последние годы вследствие бюрократизации процесса экспертизы запасов.

#### Заявленная потребность

Согласно «Требованиям к составу и правилам оформления представляемых на государственную экспертизу материалов по подсчету запасов питьевых, технических и минеральных подземных вод» [14] к отчету должен прилагаться «расчет нормативного водопотребления и водоотведения (для пользователей участками недр, предоставленными для разведки и добычи питьевых и технических подземных вод)». Означает ли это, что:

- потребность не требуется для других типов вод?
- потребность не требуется при геологическом изучении недр?
- величина запасов не может превышать потребность?



Целесообразно помимо запасов, соответствующих перспективной потребности, определять также максимальную возможную величину отбора на оцениваемом участке (например, по категории С2, как это было обязательным до 1997 г.). По всей видимости, эти запасы не должны учитываться при расчете взаимодействия. Они могут быть отнесены к забалансовым.

*Неравномерность отбора и запасы*

Утвержденная и внесенная в государственный баланс величина запасов оцениваемого участка недр представляет собой одно число, а именно среднегодовой водоотбор за расчетный срок эксплуатации. Между тем, в проекте разработки месторождения (проекте водозабора) обязательно должны отражаться реальные показатели эксплуатации, в частности изменчивость отбора (внутрисуточная, сезонная и пр.).

*Расчетный срок эксплуатации.*

Обычно запасы утверждаются на срок 25 лет (ранее – также на 50 лет и бессрочно). В последнее время практикуется сокращение срока при невозможности долгосрочного прогноза качества, как повод для неучета взаимодействия с неосвоенными запасами других месторождений (участков).

Критерии переоценки запасов необходимо вернуть в нормативную базу.

В настоящее время малейшее отступление от зафиксированных в протоколе подсчета запасов параметров водозаборного сооружения (изменение расстояний между скважинами, их количества, нагрузки на скважину) расценивается органами лицензирования как причина переоценки. Необходимо четко сформулировать, при каких ситуациях необходима досрочная переоценка запасов.

*Условия освоения месторождений.*

В действующей Классификации месторождения разделены на две группы по степени их изученности (оцененное и разведанное). Это привело к существенным проблемам при определении возможности их освоения.

Изученность участка, как правило (за исключением участков малых водозаборов), неравномерная. На одном участке обычно выделяются разные категории запасов, которым соответствует разная степень изученности месторождения (участка). Выход видится в разделении МПВ (участка) на блоки, различающиеся возможностью освоения. Второй, наиболее простой вариант, – оценивать разведанность участка на основании запасов разных категорий: участок разведан на величину запасов категории В и оценен на величину запасов категорий С1 и С2.

*Целевое назначение использования подземных вод.*

В настоящее время в протоколах утверждения запасов указывается только тип воды, без назначения использования.

Но типы воды (питьевые и технические) далеко не полностью охватывают спектр возможных видов использования подземных вод.

Требования к качеству внутри этих групп существенно различаются. Особенно много проблем связано с использованием воды для промышленного розлива.

В связи с этим следует указывать не только тип воды, но и ее назначение, для чего использовать классификатор видов использования.

*5. Изучение качества подземных вод*

Говоря об оценке запасов, нельзя не остановиться на требованиях к изучению качества подземных вод.

Научно-методические проблемы изучения качества подземных вод, связанные с весьма существенными расхождениями прогнозов и реальной ситуации, прежде всего, в сторону ухудшения прогнозируемых показателей, ранее рассмотрены авторами [ 3 ].

Поэтому в данной статье мы остановимся только на критическом анализе ситуации, связанной с нормативной базой. Этот вопрос регулируется, помимо ФЗ «О недрах», «Водным кодексом» и ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Несмотря на отсылки к законодательству о санитарно-эпидемиологическом благополучии, основные проблемы в этой области вызваны нормами документов, относящихся именно к сфере законодательства о недрах. К ним можно отнести следующие взаимосвязанные положения:

- отнесение к забалансовым запасов подземных вод, «качество которых по ряду показателей не соответствует установленным требованиям»;
- отсутствие различий между понятиями «питьевые воды» и «подземные питьевые воды», несмотря на ужесточение нормативных требований (начиная с СанПиН 2.1.4.559-96) и развитие технологий очистки (обработки) воды;
- необходимость согласования отчетов о геологическом изучении недр с органами, подведомственными Роспотребнадзору.

В 2021 г. были утверждены новые СанПиН 1.2.3685-21 и СанПиН 2.1.3684-21, устанавливающие (в том числе) нормативы качества и безопасности воды и санитарно-эпидемиологические требования к водным объектам и к качеству воды питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Это дает веские основания для внесения изменений в нормативные документы, находящиеся в компетенции МПР. Основные нововведения указанных документов, значимые для изучения подземных вод, заключаются в следующем.

1) Четкое определение различия между качеством питьевой воды, которая подается потребителю, и водой природных водных объектов – в соответ-

ствии с законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст.18 и ст.19).

Согласно СанПиН 2.1.3684-21 (п.91) качество воды водных объектов, используемых для целей питьевого водоснабжения населения, должно соответствовать гигиеническим нормативам. В случае несоответствия должна применяться водоподготовка, обеспечивающая качество и безопасность питьевой воды в распределительной сети в соответствии с гигиеническими нормативами.

## *В настоящее время в протоколах утверждения запасов указывается только тип воды, без назначения использования.*

Следовательно, отличие заключается только в том, что перед использованием вода водного объекта должна быть доведена до питьевых кондиций. Таким образом, новый СанПиН полностью подтверждает предложенный ранее принцип разделения требований к питьевым водам, подаваемым потребителям, и характеристике качества подземных вод для принятия проектных решений по водоподготовке.

2) Изменение перечня показателей качества воды. Ранее (СанПиН 2.1.4.1074-01) полнота изучения качества воды определялась несколькими таблицами, содержащими около 60 обязательных показателей. В их число входила таблица 2 (обобщенные показатели и вредные химические вещества, наиболее часто встречающиеся в природных водах и антропогенного происхождения, получившие глобальное распространение).

Помимо этого, при подготовке рабочей программы производственного контроля качества питьевой воды для конкретного источника водоснабжения, производился выбор дополнительных показателей из перечня ~1450 веществ, включенных в приложение 2 (вредные химические вещества, поступающие в источники водоснабжения в результате хозяйственной деятельности).

В новом СанПиН 2.1.3685-21 показатели приведены в разделе 3 (микробиологические и паразитологические, органолептические, радиологические и обобщенные показатели, химические вещества). При этом показатели химического состава (1350) объединены в общую таблицу, без разделения на обязательные и дополнительные.

3) Возникает вопрос выбора показателей, обязательных для определения при изучении подземных вод с целью оценки запасов.

Оценка запасов проводится как на действующих водозаборах, где качество питьевой воды изучается по рабочей программе производ-

ственного контроля, так и на новых (перспективных) участках, где водозаборы отсутствуют, а программа контроля не разрабатывалась.

В последнем случае, согласно СанПиН 2.1.3684-21, следует руководствоваться требованиями к водным объектам (раздел V). Однако для водных объектов, в отличие от систем водоснабжения, порядок выбора показателей не прописан.

СанПиН 2.1.3684-21 содержит приложения, которые можно было бы использовать для определения перечня показателей качества воды для водных объектов. Это приложения №6 «Правила выбора приоритетных показателей воды в подземных водоисточниках в водах различных объектов хозяйственной деятельности при проведении лабораторных исследований в рамках производственного контроля» и №7 «Приоритетные показатели и компоненты природного происхождения с высокой вероятностью обнаружения в повышенных концентрациях в подземных водах». Однако в тексте документа отсутствуют ссылки на эти приложения.

Поэтому для использования новых СанПиН при оценке запасов нужно разъяснение Роснедр, что на перспективных участках качество изучается по таблицам раздела 3 СанПиН 2.1.3685-21 с учетом приложений №№ 6 и 7 СанПиН 2.1.3684-21, а на действующих водозаборах – в соответствии с программой производственного контроля.

4) Что касается вопроса согласования результатов изучения качества питьевых подземных вод, изложенных в отчетах с подсчетом запасов, то это требование отсутствует в нормативных документах Роспотребнадзора.

Таким образом, МПР и Роснедра требуют от недропользователей и гидрогеологов, чтобы органы Роспотребнадзора выполняли функции, которые к их компетенции не относятся. Это приводит к большим трудностям при получении согласований.

На действующих водозаборах согласование возможности подачи воды населению определяется программой контроля качества, согласованной территориальными органами Роспотребнадзора. На перспективных участках изученность качества подземных вод должна обеспечивать достаточность исходных данных для проектирования водоподготовки или принятия решения об использовании воды в природном состоянии. Следовательно, требование такого согласования отчетных материалов должно быть отменено.

*6. Подготовка отчетных материалов и экспертиза запасов*

Обосновывающие материалы и результаты оценки запасов приводятся в отчетных материалах, содержание, структура и оформление которых также регламентируется нормативными документами.

В качестве иллюстрации произошедших негативных перемен, о которых говорилось в начале статьи, приведем сравнение двух документов, касающихся оформления отчетных материалов: «Рекомендации по содержанию, оформлению и порядку представления на государственную экспертизу материалов подсчета эксплуатационных запасов питьевых, технических и лечебных минеральных подземных вод» (1998 г.) и «Требования к составу и правилам оформления представляемых на государственную экспертизу материалов по подсчету запасов питьевых, технических и минеральных подземных вод» (2011 г.).

Согласно первому из них, отчетные материалы должны содержать все исходные данные, необходимые для обоснования и проверки подсчета запасов и проектирования водозаборных сооружений. При этом структура и содержание материалов, объем и состав включаемой в них информации, являются рекомендуемыми и определяются авторами в зависимости от целевого назначения, степени изученности месторождения, стадии геологоразведочных работ, сложности рассматриваемых вопросов и их значимости, масштабов водозаборов.

В действующих в настоящее время «Требованиях...» (утв. приказом Минприроды РФ от 31.12.2010 г. N 569) этот принцип отсутствует, в результате чего все содержащиеся в них указания, с точки зрения ряда органов экспертизы, являются обязательными. В том числе – не только состав и содержание каждой главы, но и последовательность их изложения.

В связи с этим основное внимание уделяется ими не экспертизе подсчитанных запасов и достаточности материалов для оценки их обоснованности, а проверке соответствия отчетных материалов требованиям по составу и правилам оформления.

Отметим, что законодательством о недрах (ст.29) предусмотрена государственная экспертиза подсчитанных запасов полезных ископаемых, а не отчетных материалов.

Тем более в функции экспертизы запасов не входит проверка соответствия объемов выполненных работ проекту, получившему положительное заключение Росгеолэкспертизы. Хотя в последние годы оценку такого соответствия стали требовать многие ТКЗ, вплоть до представления, дополнительно к отчетным материалам, проектов работ.

Со сказанным выше связана необходимость четкого разделения проверки комплектности отчетных материалов (включая оформление) и оценки их достаточности для подсчета запасов (включая качество и достоверность).

Проверка комплектности и соответствия «Требованиям...» осуществляется при подаче материалов для проведения экспертизы. Приня-

тие отчета означает его соответствие по наличию документов, составу и оформлению материалов. При этом сами указания должны быть вновь разделены на обязательные и рекомендуемые.

При этом выявленные при экспертизе недостатки оформления материалов не могут служить основанием для отказа от утверждения запасов, отчет подлежит корректировке для сдачи в фонды геологической информации.

Анализ достаточности материалов для подсчета является начальной стадией экспертизы, по его результатам могут запрашиваться дополнительные данные.

Возникает вопрос: можно ли утверждать запасы по оценкам экспертов, если материалов в отчете недостаточно, но наличие запасов – в силу высокой изученности района (участка) работ – не вызывает сомнений у экспертов? На наш взгляд, ответ может быть положительным, но недостатки изученности следует отразить в снижении категории запасов.

#### *Сдача отчета в фонды*

С каждым годом все более трудноразрешимой задачей становится сдача отчета в фонды геологической информации.

Помимо собственно отчета требуется представлять оформленные надлежащим образом паспорта месторождений, карточки изученности, учетные карточки скважин, первичные материалы, сведения о поверке приборов и др.

Существующие требования представляются явно избыточными, следует оценить востребованность материалов разных видов и упростить порядок их приемки.

#### *7. Проектирование разработки месторождений*

С 2020 г. действуют «Правила разработки месторождений подземных вод» [13], которые в значительной степени ужесточили требования к недропользователям в части организации и эксплуатации водозаборных сооружений. Наиболее обременительными потенциально представляются положения раздела V «Допустимые отклонения показателей при разработке месторождения (участка)».

Показатели, характеризующие соблюдение требований проектной документации, включают среднегодовой объем добычи, динамические уровни, нагрузку на конкретную эксплуатационную скважину, фонд и конструкции эксплуатационных скважин, качество подземных вод в соответствии с целевым назначением. Единственное указание – допускаются отклонения показателя среднегодового объема добычи подземных вод в сторону его уменьшения от установленного в соответствии с фактически достигнутым показателем.

Собственно допустимые отклонения в документе никак не прописаны, приводится только перечисление показателей. Какие отклонения

являются допустимыми, а какие – нет? О возможных отклонениях от схемы водозабора в «Правилах ...» умалчивается. Из этого следует, по всей видимости, что они не допускаются. Очевидно, что имеющиеся формулировки предоставляют практически неограниченные возможности для контролирующих органов.

**Показатели, характеризующие соблюдение требований проектной документации, включают среднегодовой объем добычи, динамические уровни, нагрузку на конкретную эксплуатационную скважину, фонд и конструкции эксплуатационных скважин, качество подземных вод в соответствии с целевым назначением.**

Кроме того предполагается, что материалов, полученных при геологоразведочных работах и изложенных в отчете с подсчетом запасов подземных вод, достаточно для разработки проекта водозабора в соответствии с действующими Правилами.

Но это далеко не так. Во многих случаях материалов, использованных при подсчете запасов подземных вод, совершенно недостаточно для проектирования. Подготовка проекта водозабора, как и любой вид проектирования, требует приведения специальных целенаправленных изысканий.

**ВЫВОДЫ**

1. Сложившаяся нормативная база в области изучения и добычи подземных вод препятствует эффективному проведению гидрогеологических исследований. Непрерывное «совершенствование» регламентирующих документов приводит только к увеличению проблем недропользователей и исполнителей, потере содержательной части работ и в целом к деградации отрасли.

Одной из главных причин этого является отстранение профессионалов-гидрогеологов от участия в разработке нормативно-правовой базы, которая в настоящее время осуществляется преимущественно чиновниками, юристами и «эффективными менеджерами».

Нормативно-правовая база требует полной и всесторонней переработки. Каждый документ должен базироваться на результатах научно-методических исследований, включающих анализ материалов выполненных работ и всей истории создания и практического использования ранее действующих документов, их достоинств и недостатков.

2. Несомненно, нормативно-правовая база должна соответствовать действующему законодательству. Однако, следуя этому принципу,

разработчики нормативных документов создали правила и требования, аналогичные воинским уставам, в которых каждый шаг регламентирован и стандартизирован.

Но НПБ должна быть направлена на решение содержательных задач, иметь минимальное количество требований и ограничений, не допускать расширительных трактовок законодательных актов. Все, что не противоречит действующему законодательству, должно регламентироваться методическими рекомендациями и указаниями, стимулирующими творческий подход к проведению геолого-гидрогеологических исследований.

3. В наиболее срочном порядке необходимо:

3.1. Приостановить действие «Правил проектирования...» и «Требований к содержанию отчетов с подсчетом запасов ...» и подготовить разъяснения МПР (Роснедра) по их применению, разделяющие нормы обязательного и рекомендательного характера.

3.2. Отменить обязательность получения положительного заключения ФГКУ «Росгеолэкспертиза» на проект геологоразведочных работ для их государственной регистрации. Регистрацию проводить по факту выдачи лицензии на проведение геологического изучения недр (либо совмещенной) или по заявлению недропользователя – при наличии лицензии на добычу подземных вод. При проведении опытно-промышленной разработки регистрацию проводить по проекту ОПР.

3.3. Вернуться к практике обязательного проведения рабочих заседаний экспертной комиссии совместно с авторами, особенно при наличии разногласий или отрицательном выводе экспертизы по результатам оценки запасов подземных вод.

Такие заседания должны проводить все территориальные подразделения ФБУ «ГКЗ», а не только его центральный офис в г. Москве, как практикуется в настоящее время. Практика ряда территориальных комиссий, не считающих нужным знакомить авторов с результатами экспертизы до их подписания, должна быть исключена.

3.4. Необходимо отменить требование согласования качества воды с организациями, подведомственными Роспотребнадзору. Гидрогеологи – авторы отчетов и эксперты – способны сами определить соответствие или несоответствие качества подземных вод действующим нормативам.

4. Научно-исследовательские работы в области изучения подземных вод и оценки их запасов не проводятся уже около 30 лет.

В то же время, расходование средств, выделяемых МПР и Роснедра по статье «Подземные воды», нельзя считать эффективным. Эти средства, в первую очередь, должны быть перераспреде-

лены на проведение научно-исследовательских и тематических работ, итогом которых будут профессионально обоснованные проекты нормативно-методических документов. Их доведение до непротиворечивости действующему законодательству должно осуществляться совместно профессионалами-гидрогеологами и юристами.

Перечень нормативно-методических документов, требующих оперативной разработки, включает:

- «Классификация запасов и прогнозных ресурсов подземных вод»,
- Методические указания по применению «Классификации...»;

- «Положение о порядке проведения геологоразведочных работ по этапам и стадиям (подземные воды)»,

- «Методические рекомендации по составлению проектной документации на геологическое изучение недр и разведку месторождений подземных вод».

Особое внимание должно быть уделено тесной увязке стадий геологического изучения недр и категорий изученности запасов со стадиями технико-экономического обоснования, проектирования и освоения месторождений, а также лицензирования пользования недрами. **XXI**

## Литература

1. Боровский Б.В., Боровский Л.В., Язвин Л.С. Основные принципы разработки новой «Классификации эксплуатационных запасов и прогнозных эксплуатационных ресурсов подземных вод» // Разведка и охрана недр. 2005. № 11, с.2-10
2. Боровский Б.В., Язвин А.Л. Основные этапы развития учения об оценке эксплуатационных запасов питьевых и технических подземных вод в СССР и современной России. Прошлое, настоящее, будущее // Недропользование XXI век, 2012, №2, с.44-54
3. Боровский Б.В., Язвин А.Л. Развитие представлений об изученности эксплуатационных запасов и ресурсов подземных вод и принципов их категоризации. В кн. «Подземные воды Востока России: Материалы Всероссийского совещания по подземным водам Востока России (XXII Совещание по подземным водам Сибири и Дальнего Востока с международным участием)». Новосибирск, 2018, с. 21-27.
4. Боровский Б.В., Язвин А.Л. Критический анализ действующей классификации запасов подземных вод в сравнении с предыдущими. Достоинства и недостатки. Рекомендации по переработке. // Недропользование XXI век, 2018 г., №1, с.68-75
5. Боровский Б.В., Язвин А.Л. Актуальные проблемы геологического изучения недр при оценке запасов питьевых подземных вод в начале XXI века. Пути решения // Недропользование XXI век, 2019 г., №6, с.12-18
6. Временное положение о порядке проведения геологоразведочных работ по этапам и стадиям (подземные воды). М, АОЗТ «ГИДЭК», 1998 г., 29 с.
7. Классификация запасов и прогнозных ресурсов питьевых, технических и минеральных подземных вод (утв. приказом МПР России от 30.07.2007 № 195)
8. Кусов Б.Р. О необходимости внесения существенных изменений в некоторые нормативные документы по недропользованию. Недропользование XXI век, 2021 г., №1-2, с.73-75
9. Методические рекомендации по применению Классификации запасов и прогнозных ресурсов питьевых, технических и минеральных подземных вод (утв. распоряжением МПР России от 27.12.2007 г. № 69-р)
10. Методическое руководство по разведке и оценке эксплуатационных запасов подземных вод для водоснабжения / Л. С. Язвин, Б. В. Боровский, В. Д. Гродзенский, М. П. Полканов. – М.: ВСЕГИНГЕО, 1979. 132 с.
11. Мониторинг месторождений и участков водозаборов питьевых подземных вод. Методические рекомендации. М, АОЗТ «ГИДЭК», 1998 г., 80 с.
12. Правила подготовки проектной документации на проведение геологического изучения недр и разведки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых (утв. приказом Минприроды РФ от 14.06.2016 г. №352)
13. Правила разработки месторождений подземных вод (утв. приказом Минприроды России от 30.07.2020 г. №530)
14. Требования к составу и правилам оформления, представляемых на государственную экспертизу материалов по подсчету запасов питьевых, технических и минеральных подземных вод (утв. приказом МПР России от 31.12.2010 г. №569)
15. Язвин А.Л. Критический обзор нормативных документов, регламентирующих изучение и использование питьевых и технических подземных вод. // Разведка и охрана недр. 2014. № 5, с.3-10
16. Язвин А.Л. Проблемы взаимодействия отраслей права при изучении и использовании питьевых и технических подземных вод // Недропользование XXI век, 2019 г., №1, с.14-27

UDC 556.3:550.8:553.048

**B.V. Borevsky**, Doctor of Geological and Mineralogical Sciences, General Director, AO HYDEC1, info@hydec.ru

**A.L. Yazvin**, Doctor of Geological and Mineralogical Sciences, Head of Geological Service, Chief Researcher, AO HYDEC1, alyazvin@hydec.ru

## MODERN PROBLEMS OF NORMATIVE REGULATION OF THE EXPLORATION AND WITHDRAWAL OF GROUNDWATER

**Abstract.** The analysis of the application of the modern regulatory framework, the development of which is carried out by officials and lawyers without the participation of hydrogeologists, shows its role in reducing the qualifications of industry specialists and leveling the creative component of research. The tendency to the dominance of bureaucratization in matters of geological exploration threatens to destroy one of the most advanced Russian (Soviet) hydrogeological schools in the world.

The article discusses the numerous problems of various sections of the regulatory framework – from licensing geological exploration to deposits development design – determining the need to make significant changes to it. Proposals are given for its comprehensive processing on the basis of research and thematic works, the financing of which is proposed to be carried out through the redistribution of funds allocated by the Ministry of Natural Resources and Rosnedra under the article «Groundwater».

**Key words:** legislation, regulatory documents, potable and industrial groundwater, subsoil use, licensing, reserves estimation, prospecting and exploration, water supply