

ЗАО «ГИДЭК»

А.Л.Язвин

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ИЗУЧЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ПИТЬЕВЫХ И ТЕХНИЧЕСКИХ ПОДЗЕМНЫХ ВОД**

Нормативно-правовое регулирование изучения и использования подземных вод

Подземные воды обеспечивают более 50% потребности питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения Российской Федерации.

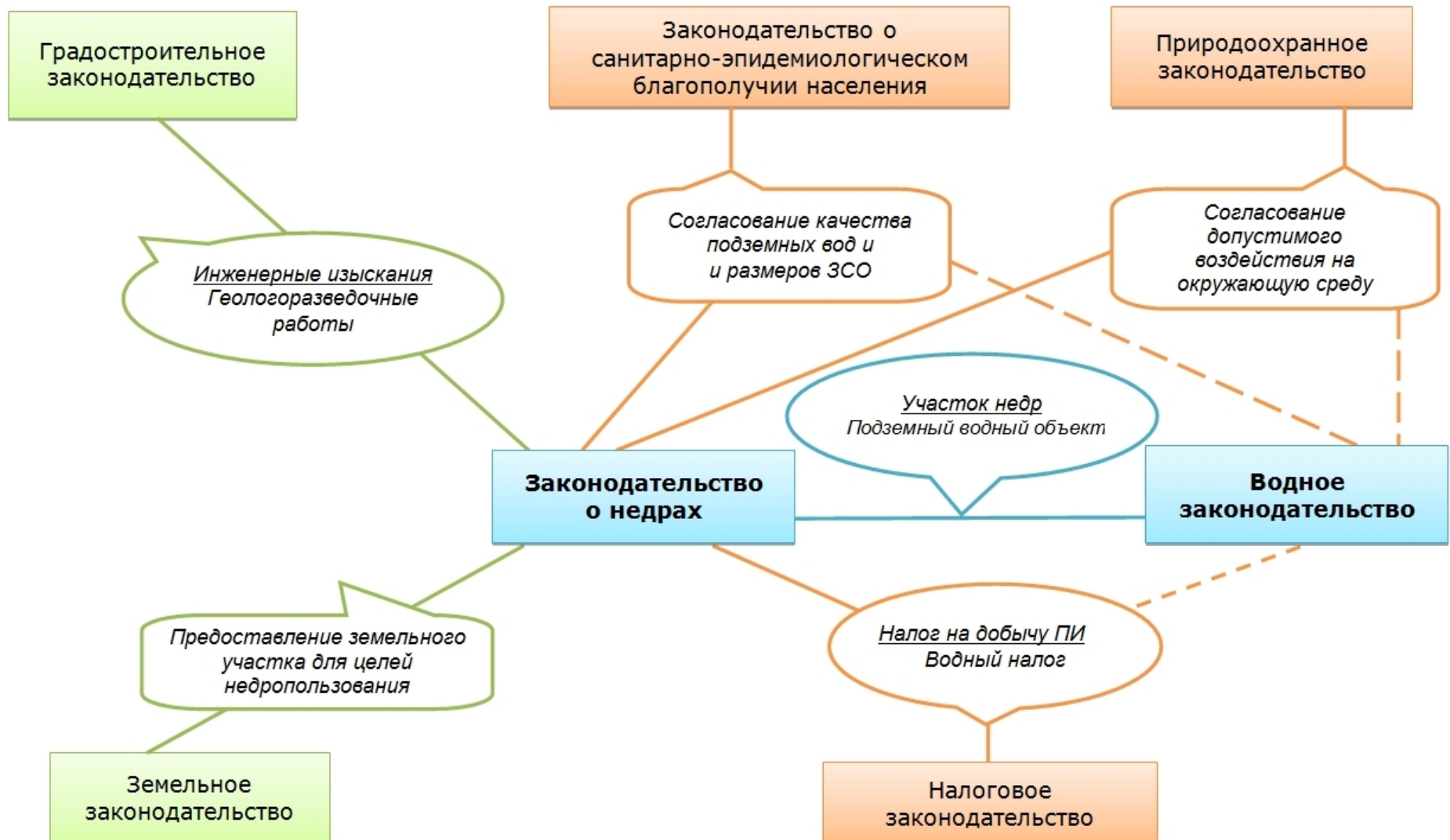
Важнейшая государственная задача - создание системы управления в сфере отношений, касающихся подземных вод, решается уже более 20 лет, но результаты далеки от желаемых. Этому есть как объективные, так и субъективные причины.

Подземные воды, являясь одновременно частью недр и частью водных ресурсов суши, занимают особое место среди природных ресурсов. Двойственный характер предопределил их отнесение к законодательству о недрах и к водному законодательству.

Помимо этого, различные требования к изучению и использованию подземных вод содержат еще более 10 законов и кодексов. Количество подзаконных актов, стандартов, правил и нормативов исчисляется многими десятками.

Содержащиеся в них нормы находятся во взаимодействии, а зачастую – в противоречии – друг с другом.

Соотношение норм законодательства о недрах и смежных отраслей, требования к изучению подземных вод



**Три блока документов,
регулирующих вопросы деятельности,
затрагивающей подземные воды**

- 1) Закон "О недрах" (1992 г.) и "Водный кодекс" (2006 г.):
основополагающие правовые нормы
- 2) Нормативно-правовые документы смежных отраслей законодательства
- 3) Нормативно-правовые документы в сфере законодательства о недрах

I. Закон "О недрах" и "Водный кодекс"

Основой современной системы государственного управления ресурсами подземных вод является их отнесение к сфере законодательства о недрах.

Большинство статей "Водного кодекса", касающихся подземных вод, содержит отсылки к закону "О недрах".

Тем не менее не прекращаются попытки исключить пресные подземные воды из сферы недропользования (из состава полезных ископаемых) – путем перевода их в сферу водного законодательства и(или) путем объединения функций по управлению поверхностными и подземными водами в рамках одной структуры.

Такие предложения не решат имеющихся проблем, а приведут к слому сложившейся в течение десятилетий системы, что негативным образом скажется на обеспечении хозяйственно-питьевого водоснабжения населения и объектов промышленности.

В рамках действующего законодательства представляется реальным следующий выход. 1) Привести в Законе "О недрах" определение понятия "полезные ископаемые", включив в него подземные воды. За этим должно последовать приведение в соответствие подзаконных актов. 2) Разделить компетенции между Законом "О недрах" и "Водным кодексом": деятельность, связанная с доступом в недра, подлежит юрисдикции законодательства о недрах (изучение и добыча), не связанная – является прерогативой водного законодательства (использование).

Подземный водный объект

Статья 5. Поверхностные водные объекты и подземные водные объекты

"водный объект - природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима (изменение во времени уровней, расхода и объема воды)".

К подземным водным объектам относятся:

- 1) бассейны подземных вод;
- 2) водоносные горизонты.

Водный Кодекс 1995 г.:

"подземный водный объект - сосредоточение находящихся в гидравлической связи вод в горных породах, имеющее границы, объем и черты водного режима".

К подземным водным объектам относятся:

водоносные горизонты, бассейны подземных вод, месторождения подземных вод, естественные выходы подземных вод.

Подземные воды и вмещающие их горные породы рассматривались как единый водный объект.

Использование водных объектов

Статья 37. Цели водопользования

Водные объекты используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, сброса сточных, в том числе дренажных, вод, производства электрической энергии, водного и воздушного транспорта, сплава древесины и иных предусмотренных настоящим Кодексом целей.

Использование водных объектов для:

- целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (статья 43);
- целей сброса сточных, в том числе дренажных, вод (статья 44);
- лечебных и оздоровительных целей (статья 49).

Промышленные и теплоэнергетические воды в Водном Кодексе не упоминаются. Таким образом, содержащие их бассейны и горизонты не рассматриваются как водные объекты

Использование водных объектов

Статья 43. Использование водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения

4. На территориях, на которых **отсутствуют поверхностные водные объекты**, но **имеются достаточные ресурсы подземных вод**, пригодных для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, в соответствии с законодательством о недрах допускается **в исключительных случаях** использование подземных вод для целей, не связанных с питьевым и хозяйственно-бытовым водоснабжением.

Охрана водных объектов

Статья 59. Охрана подземных водных объектов

2. На водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются или могут быть использованы для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, не допускается размещать объекты размещения отходов производства и потребления, кладбища, скотомогильники и иные объекты, оказывающие негативное воздействие на состояние подземных вод.

Пункт 2 корреспондирует с п.11 статьи 23 закона "О недрах" .

Аналогичная норма содержится и в законе "Об охране окружающей среды".

Формулировка "могут быть использованы" присутствует только в Водном кодексе. В обоих указанных законах запрещение касается водосборных площадей объектов, которые уже используются.

При отсутствии определения понятия "водосборная площадь подземного водного объекта" и учитывая, что к последним отнесены только бассейны и водоносные горизонты, применение данной нормы могло бы привести к запрещению хозяйственной деятельности на огромных территориях.

II. Нормативно-правовые документы смежных отраслей законодательства

к базовым Федеральным законам, в той или иной степени регулирующим вопросы изучения и использования подземных вод, относятся:

Градостроительный кодекс,

Земельный кодекс,

Налоговый кодекс,

з-н "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения",

з-н "Об охране окружающей среды",

з-н "Об экологической экспертизе",

з-н "О водоснабжении и водоотведении",

з-н "Об информации, информатизации и защите информации" и др.

Можно выделить два вида соотношений законодательства о недрах и смежных отраслей:

- закон "О недрах" и подзаконные акты содержат отсылки к другим нормативным правовым актам;
- какая либо сфера деятельности подпадает под регулирование одновременно несколькими отраслями законодательства.

Закон "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения"

Статья 18. Санитарно-эпидемиологические требования к водным объектам

Использование **водного объекта** в конкретно указанных целях допускается при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии **водного объекта** санитарным правилам и условиям безопасного для здоровья населения использования водного объекта.

Для охраны **водных объектов**, предотвращения их загрязнения и засорения устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации согласованные с органами, осуществляющими федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, нормативы предельно допустимых вредных воздействий на **водные объекты**, нормативы предельно допустимых сбросов химических, биологических веществ и микроорганизмов в водные объекты.

Проекты округов и зон санитарной охраны **водных объектов**, используемых для питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения и в лечебных целях, утверждаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии их санитарным правилам.

Гигиенические нормативы ГН 2.1.5.1315-03 "Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в воде **водных объектов** хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования"

Налоговый Кодекс

глава 25.2 "Водный налог"

(в качестве объекта налогообложения признается забор воды из водных объектов)

глава 26 "Налог на добычу полезных ископаемых"

(объект налогообложения - собственно подземные воды).

Противопоставление:

"забор воды из подземного водного объекта" и "добыча подземных вод"

Перечень видов добытого полезного ископаемого (ст. 337)

не включает питьевые и технические подземные воды

Классификации запасов

Классификация запасов и прогнозных ресурсов

питьевых, технических и минеральных подземных вод (2007)

Классификация запасов и прогнозных ресурсов

теплоэнергетических и промышленных подземных вод (2011)

Основные проблемы нормативно-правового регулирования изучения и использования подземных вод

- **несогласованность и разобщенность норм** закона "О недрах", Водного кодекса и других смежных отраслей законодательства;
- **отсутствие определений** используемых понятий и **унификации** понятийного аппарата;
- **наличие неправомерных**, а иногда и противоречащих здравому смыслу положений и требований;
- **жесткая регламентация** требований при одновременной нечеткости формулировок и, соответственно, неоднозначности их трактовки.

Гармонизация законодательных актов:

Соотношение правовых норм:

предоставление земельных участков,
оформление заключений органов Роспотребнадзора,
согласование влияния отбора подземных вод на окружающую среду,
доступность необходимой для оценки запасов информации.

Соотношение понятий:

"подземный водный объект" и "участок недр",
"геологоразведочные работы" и "инженерные изыскания",
"налог на добычу подземных вод" и "водный налог",
"сточные воды" и "жидкие отходы",
"отведение" и "размещение"

III. Нормативно-правовые документы в сфере законодательства о недрах

Закон СССР "Об утверждении основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах" от 09.07.1975 г.

Закон Российской Федерации "О недрах" от 21.02. 1992 г.

Созданная за последние 25 лет нормативно-правовая база представляет собой необъятный конгломерат законов и кодексов, постановлений и приказов, правил и нормативов, требований и регламентов.

Изучение и добыча подземных вод базируются на системе лицензирования пользования недрами, предусматривающей последовательное получение двух видов лицензий (геологическое изучение, добыча полезных ископаемых).

Обоснование возможности использования подземных вод включает разработку методики и технологии проведения геологоразведочных работ, их производство, оценку запасов и проектирование эксплуатации.

Основные черты системы пользования недрами

1. Всеобъемлющий характер (регулирование всех действий недропользователя). Директивность (инструктивность). Обязательность исполнения.

Государством построена жесткая система, определяющая практически каждый шаг недропользователя, единая для всех видов полезных ископаемых и практически не учитывающая специфику подземных вод.

Все виды деятельности 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 следующего этапа.

Государство старается максимально зарегулировать последовательность работ, их состав и требования к отчетности. Попытка компенсации низкой квалификации за счет детализации требований и охвата все более широкого круга вопросов. Стремление исключить человеческий фактор, участие специалистов, творчество в широком смысле слова .

Вектор развития нормативной базы – детальная регламентация действий как недропользователей, так и должностных лиц, ответственных за исполнение государственных функций.

Основные черты системы пользования недрами

2. Геологические материалы рассматриваются с юридической точки зрения. Содержательный анализ заменяется проверкой соответствия материалов требованиям законодательства и нормативной базы.

Строгость законов больше не компенсируется необязательностью их исполнения.

Принимающие решения инстанции трактуют положения нормативных документов буквально и максимально широко. Например, при добыче технической воды требуется доказать, что потребитель является объектом промышленности.

3. Увеличение роли проектирования.

3.1. Геологическое изучение - работы проводятся в соответствии с утвержденными проектами, экспертиза которых проводится в органе управления государственным фондом недр (ст. 36.1)

Положительное заключение на проект ГРП рассматривается как гарантия получения ожидаемых результатов.

3.2. Разработка месторождений осуществляется в соответствии с согласованными и утвержденными техническими проектами (ст.23.2)

пользование недрами с нарушением условий, предусмотренных лицензией, и (или) требований технического проекта влечет наложение административного штрафа (Кодекс об административных правонарушениях)

Неэффективность действующей системы геологического изучения:

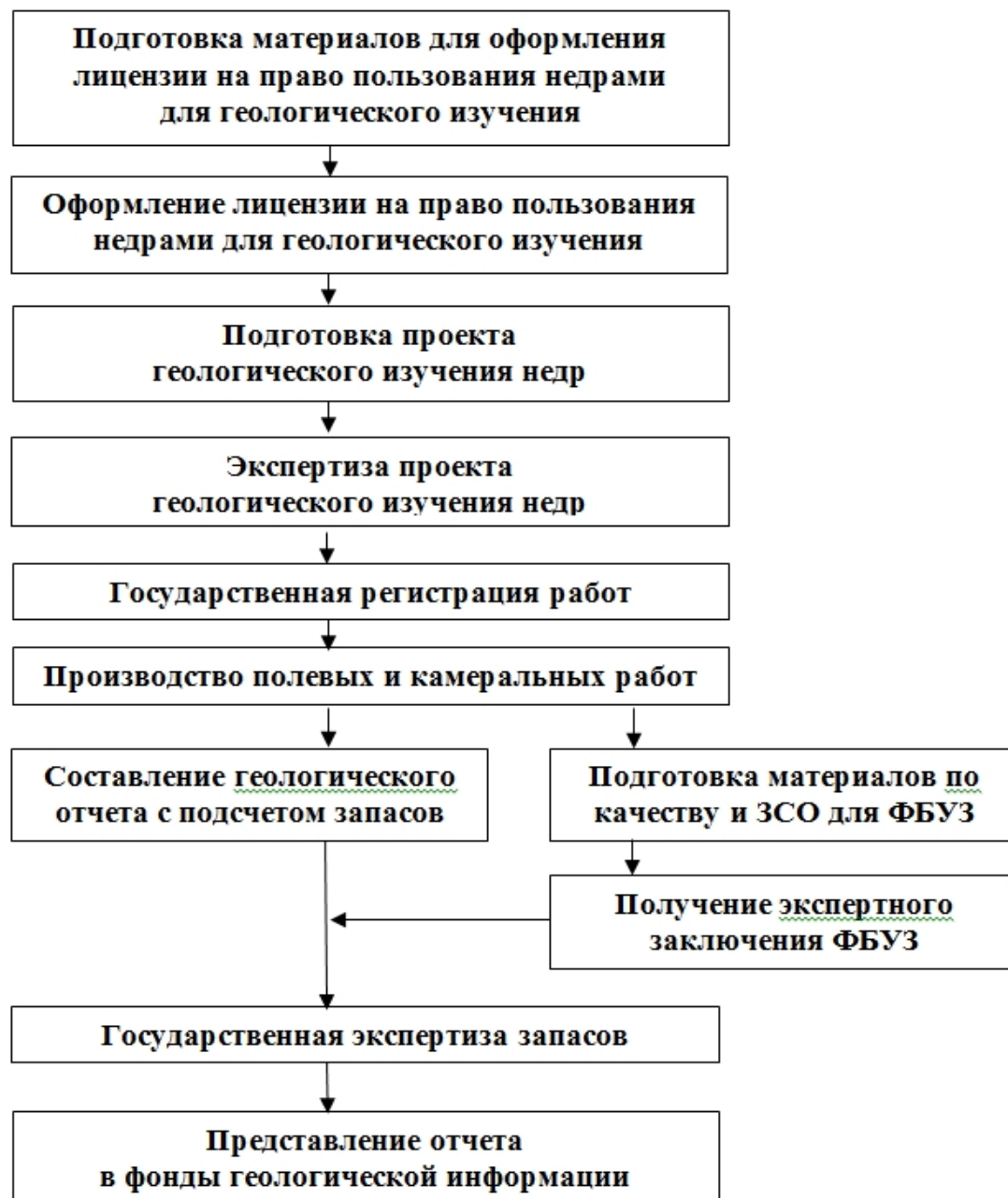
- **проблемы соблюдения многочисленных требований** ввиду их жесткой регламентации при одновременной нечеткости формулировок;
- **продолжительность** проведения административных процедур и получения разрешительной документации, превосходящая затраты времени на ГРР;
- неоправданно высокие трудовые и финансовые **затраты** государства и недропользователей;
- низкое **качество** проведения геологоразведочных работ, включая анализ и интерпретацию материалов;
- **экономически невыгодные решения** по освоению месторождений подземных вод и их участков;
- **проблемы при проведении государственного учета** запасов и ресурсов подземных вод, при предоставлении участков недр в пользование для добычи;
- недостаточность исходных данных для проектирования эксплуатации.

Обязательность проведения и состав процедур проектирования геологического изучения недр, проектирования разработки месторождений, а также требований к отчетным материалам должны определяться в зависимости от вида полезного ископаемого, масштаба объекта, источника финансирования, степени изученности и освоенности.

Различные "Требования" должны предусматривать **возможность отклонений** (в частности, при проведении работ согласно проекту ГРР, составлению отчета и т.п.). Нельзя приравнивать проект геологического изучения к проекту строительства дома, сборки автомобиля и т.п.

Взаимодействие по линии Министерство Юстиции – МПР – РОСНЕДРА – гидрогеологические организации при разработке нормативных документов в сфере законодательства о недрах.

Последовательность действий при проведении геологического изучения недр



Последовательность действий, необходимых для эксплуатации водозабора



Сроки предоставления основных государственных услуг

	Вид государственных услуг	Сроки гос. услуги
1	Оформление лицензии на геологическое изучение	до 5 месяцев
2	Проведение экспертизы проекта геологического изучения недр	до 3 месяцев
3	Проведение санитарно-эпидемиологической экспертизы материалов	до 2 месяцев
4	Проведение государственной экспертизы запасов подземных вод	до 4 месяцев
5	Оформление лицензии на добычу подземных вод	до 4 месяцев
6	Проведение экспертизы проекта разработки месторождения	до 1 месяца

Суммарная продолжительность достигает 500 дней, что вполне сопоставимо с длительностью проведения собственно геологоразведочных работ на крупных объектах.

Для участков одиночных водозаборов - на порядок превышает срок проведения работ по оценке запасов, составляющий, как правило, не более 1-2 месяцев.

Лицензирование

Участок местного значения и потребность:

- неравномерность водоотбора;
- запасы в результате работ на участке с федеральной лицензией могут оказаться меньше 500 м³/сут;
- с 01.01.2019 г.: участки, которые используются "для целей хозяйственно-бытового водоснабжения садоводческих некоммерческих товариществ и (или) огороднических некоммерческих товариществ"

Отсутствие разделения питьевых и технических вод , совмещенные лицензии – не предусмотрены (исправлено приказом Минприроды России от 26.02.2018 №64)

Стадия разведки – нормативная база отсутствует

При наличии скважин – требуется документальное подтверждение прав собственности

Оценка запасов по категории В не может быть целевым назначением работ в рамках по лицензии ВП

Проектирование геологического изучения

Нарушение условий пользования недрами:

- нарушение сроков;

- потребность и запасы.

Потребность не всегда может быть определена на стадии геол изучения (водоподготовка);

- проведение работ за пределами геологического (горного) отвода.

Проектирование эксплуатации

- наличие наблюдательных скважин;

- требование санитарно-эпидемиологического заключения для технических вод

Наличие санитарно-эпидемиологического заключения при лицензировании добычи

Для получения лицензии на добычу требуется наличие *"санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии водного объекта санитарным правилам и условиям безопасного для здоровья населения использования водного объекта"*.

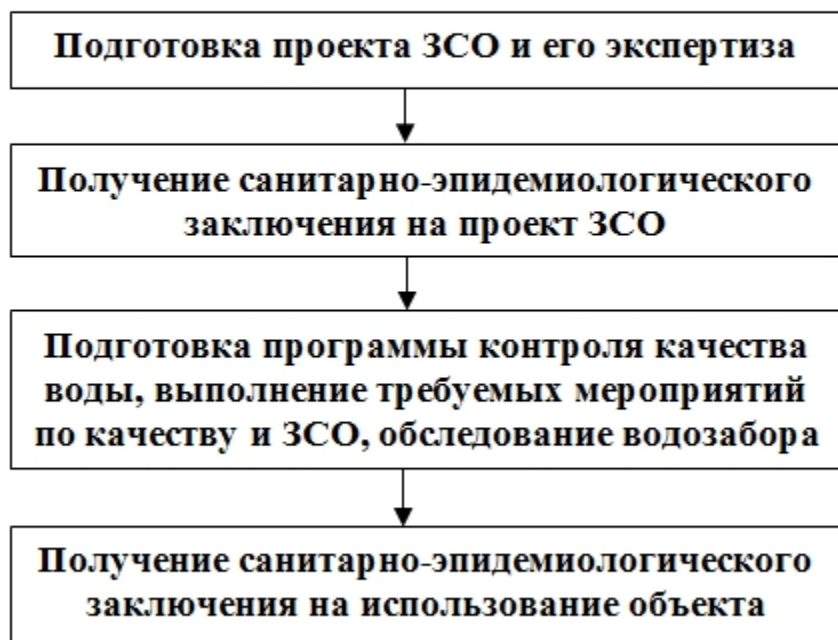
Однако согласно требованиям Роспотребнадзора, такое заключение может быть получено только после строительства и обустройства водозаборных сооружений, включая организацию зоны санитарной охраны и монтаж оборудования для водоподготовки.

При этом в состав геологического изучения недр (поиски и оценка месторождений подземных вод), осуществляемое по соответствующей лицензии и согласно утвержденному проекту, строительство водозаборных сооружений не входит.

Из вышеизложенного следует неразрешимая правовая коллизия: для получения лицензии на добычу необходимо наличие водозабора, но для создания водозабора необходима лицензия на добычу.

Наличие санитарно-эпидемиологического заключения при лицензировании добычи

Последовательность действий при получении санитарно-эпидемиологических заключений



"Общероссийский классификатор полезных ископаемых и подземных вод"

1. Воды подземные питьевые - воды, в которых бактериологические, органолептические показатели и показатели токсических химических веществ находятся в пределах норм питьевого водоснабжения.
2. Воды подземные минеральные - воды, компонентный состав которых отвечает требованиям лечебных целей.
3. Воды подземные промышленные - воды, компонентный состав и ресурсы которых достаточны для извлечения компонентов в промышленных масштабах.
4. Воды подземные теплоэнергетические - термальные воды, теплоэнергетические ресурсы которых могут быть использованы в любом секторе экономики.
5. Воды подземные технические - воды, кроме питьевых, минеральных и промышленных, пригодные для использования в экономике.

Качество подземных вод

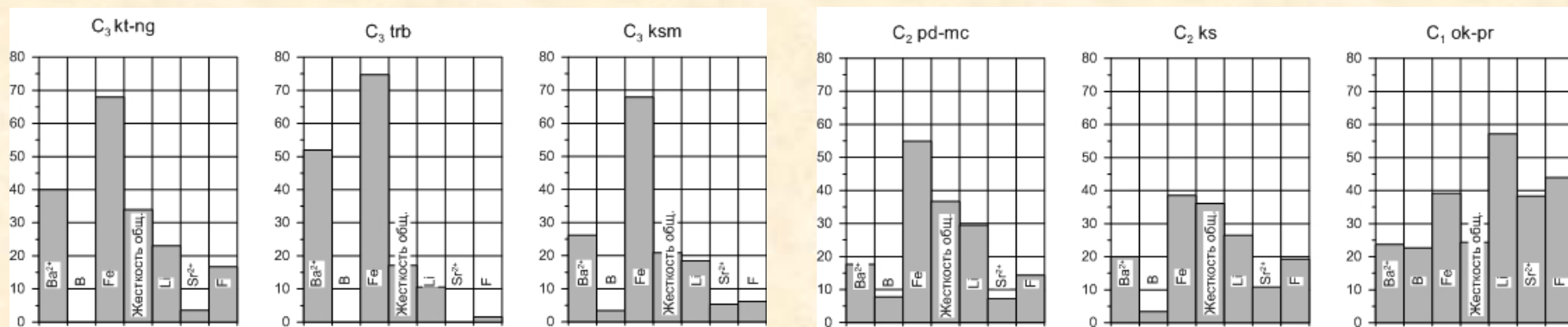
Первоочередной вопрос при проведении ГРП – вопрос о **соответствии качества воды** назначению ее использования. Действующие нормативные документы:

- при оценке запасов подземные воды должны быть разделены на питьевые и технические, с соответствующим различием процедуры согласования
- знак равенства между понятиями "питьевые воды" и "подземные питьевые воды"

Тенденции: ужесточение нормативных требований и развитие технологий очистки (обработки) воды.

Следствия: уменьшение распространения кондиционных вод и возможность доведения всех подземных вод зоны свободного водообмена до питьевого качества.

Количество проб воды (%) с превышением ПДК по основным продуктивным комплексам Московского региона



Отнесение пресных (столовых природных) к минеральным с требованием медицинского заключения.

Принцип минеральные = лечебные де-факто заменяется на минеральные = природные
Различие нормативной базы для питьевых и минеральных.

Очевидна необходимость существенных изменений классификатора и принципов утверждения запасов, не отражающих необходимое разделение по природному состоянию и использованию:

- классы качества как замена разделению на питьевые и технические
- использование воды питьевого качества в технологических процессах
- минеральные (в новом понимании – столовые для розлива) и лечебные
- орошение, охлаждение, ППД, регенерация фильтров для ТЭЦ (рассолы)

Предложения по нормативно-правовому регулированию вопросов качества подземных вод

1. Определение понятия «подземные питьевые воды»
2. **Отказ от разделения подземных вод на питьевые и технические.** Все воды зоны свободного водообмена могут использоваться в питьевых целях. При этом они должны подразделяться на **классы, соответствующие их качеству.**
3. Различие между классами должно заключаться в наличии компонентов, различающихся необходимыми методами водоподготовки для устранения отклонений от питьевых норм.
4. Неотъемлемой частью оценки эксплуатационных запасов является **обоснование технологии обработки воды** с целью доведения ее качества до требуемого. Гидрогеологические исследования должны обеспечить также **обоснование утилизации отходов водоподготовки.**
5. Месторождения подземных вод подлежат также **геолого-экономической оценке,** определяющей целесообразность их использования. Оценка включает **сопоставление затрат на водоподготовку и транспортировку воды.**

Классификация запасов

- категории изученности запасов,
- группы сложности месторождений,
- разделение запасов на балансовые и забалансовые,
- разведанность и подготовленность к промышленному освоению,
- срок утверждения запасов
- условия проведения переоценки

Размеры поясов ЗСО

Первый пояс ЗСО предназначен для предотвращения возможности загрязнения водоносного горизонта через оголовки и устья скважин.

Следовательно, защищенность не влияет на его размеры. Эффективность 1 пояса как элемента защиты подземных вод определяется надежностью его ограждения, которое должно обеспечивать соблюдение требуемого режима.

Второй и третий пояса ЗСО предназначены для защиты от поверхностного загрязнения.

Современный способ расчета положения границ – без учета движения по вертикали – исключает учет защищенности подземных вод и приводит (при соблюдении санитарных правил и норм) к необоснованному ограничению хозяйственной деятельности на значительных территориях.

Поэтому размеры ЗСО следует уменьшить, включив в расчет как горизонтальную, так и вертикальную составляющую времени фильтрации.

Защищенность подземных вод и размеры поясов ЗСО

Проведение исследований по оценке защищенности и ее учет – элемент оценки запасов подземных вод, определяющий требования к их охране, возможность освоения месторождений и проведения хозяйственной деятельности на прилегающих территориях.

Предложения:

- 1. Учет вертикальной составляющей фильтрации с поверхности земли**
- 2. По степени защищенности подземные воды разделяются на 3 группы:**
 - надежно защищенные (защищены от химического и микробного загрязнения) – время поступления загрязнений превышает расчетный срок эксплуатации.
 - защищенные (защищены от микробного загрязнения) – время поступления загрязнений более 200 суток.
 - недостаточно защищенные – время поступления загрязнения в эксплуатируемый водоносный горизонт менее 200 суток;
- 3. Размеры первого пояса не зависят от степени защищенности;**
- 4. Время выживаемости бактерий не зависит от защищенности и климатических условий;**
- 5. Третий пояс ЗСО должен быть разделен на два, различающиеся режимом хозяйственной деятельности: пояс IIIа и пояс IIIб, границы которых определяются соответственно с учетом вертикального движения загрязнения и без его учета.**

Сброс сточных вод, захоронение отходов

Водный кодекс

Разрешено использование водных объектов для целей сброса сточных, в том числе дренажных, вод

Закон "Об охране окружающей среды "

Запрещено:

- сброс отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных отходов, в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву;
- захоронение опасных отходов и радиоактивных отходов на водосборных площадях подземных водных объектов, используемых в качестве источников водоснабжения, в бальнеологических целях, для извлечения ценных минеральных ресурсов.

Закон "О недрах"

Разрешено использование недр для:

- захоронения радиоактивных отходов, отходов I - V классов опасности в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов;
- размещения отходов производства и потребления, размещения в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд при разведке и добыче углеводородного сырья.

Доступность информации.

Использование данных лицензирования, постановки запасов, мониторинга

разработка и актуализация моделей крупных территорий по текущим данным в интенсивно эксплуатируемых районах теряет смысл, поскольку требуемые данные **недостаточны, недостоверны и недоступны**

- восстановление **наблюдательных сетей** и придание им юридического статуса
- ужесточение требований законодательства к **ведению эксплуатационного мониторинга**
- регламентация предоставления в фонды и **урегулирование доступа к информации**, полученной пользователями недр при добыче подземных вод, материалам государственного мониторинга, данным о запасах и величине разрешенного водоотбора;
- решение вопросов общедоступности информации **о климатических показателях и о поверхностных водных объектах** (как информации об окружающей природной среде)
- взаимодействие федеральных и региональных органов (**участки местного значения**)

Выводы

Итак, общая система государственного управления ресурсами подземных вод формируется на базе многочисленных законов и подзаконных актов.

При этом вследствие разобщенности вовлеченных в этот процесс ведомств, несовпадения их интересов, а также недостаточно высокой квалификации разработчиков, качество выпускаемых документов зачастую находится ниже допустимого уровня.

Действующая база противоречива, содержит ряд необоснованных требований и не обеспечивает эффективное и рациональное использование недр.

Исправление недостатков сложившейся системы государственного управления подземными водами требует гармонизации закона "О недрах" с другими Федеральными Законами (Кодексами) и упорядочения норм многочисленных подзаконных актов, включая сокращение и упрощение нормативных требований, сопровождающих геологическое изучение.

Для этого необходима координация и совместная работа ведомств, участвующих в ее формировании системы государственного управления ресурсами подземных вод.