

В заключении следует сказать, перспектива развития системы электронного документооборота УИС ориентирована на максимальное использование документов, содержащихся на различных электронных носителях. Конечно же, данная тенденция является симметричным отражением динамики современного информационного общества. И введение такого новшества как электронная цифровая способно не только значительно облегчить работу сотрудников с бумажными носителями, но и значительно расширить возможности электронного документа оборота УИС.

Петров Андрей Сергеевич,
Костромской государственной университет
Petrov Andrey Sergeevich,
Kostroma state University
petrov.batya@yandex.ru

**ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ
(НА ПРИМЕРЕ ДОБЫЧИ ВОДЫ РАЗЛИЧНЫМИ
СУБЪЕКТАМИ ПОТРЕБЛЕНИЯ)**

**ENVIRONMENTAL AND LEGAL REGIME OF SUBSOIL USE
(FOR EXAMPLE, THE EXTRACTION OF WATER BY DIFFERENT
ACTORS OF THE CONSUMPTION OF)**

Статья посвящена эколого-правовому режиму недропользования на примере добычи воды различными субъектами потребления. Автор затрагивает проблему рационального использования подземных водозаборов в России и делает вывод о том, что государственная система управления добычей и потреблением подземных вод для различных целей национальной экономики требует определенной реформы, добычу подземной воды, распределение фондов по регионам, целевому назначению необходимо производить под контролем государственных специализированных организаций и налоговых органов, но при условии реструктуризации основополагающих законов.

The article is devoted to the ecological and legal regime of subsoil use on the example of water production by various subjects of consumption. The author touches upon the problem of rational use of underground water intakes in Russia and concludes that the state system for managing the extraction and consumption of groundwater for various purposes of the national economy requires a certain reform, the extraction of groundwater, the distribution of funds by region, and the designated purpose, organizations and tax authorities, but subject to the restructuring of fundamental laws.

Недропользование, добыча подземных вод, эколого-правовой режим, правовое регулирование.

Subsoil use, extraction of groundwater, environmental legal regime, legal regulation.

Вода является важнейшим ресурсом и основным условием жизни для человека, а также составляющей любой производственной деятельности. Россия обладает более 20 % мировых запасов пресных вод, что делает ее в данном отношении одной из наиболее богатых стран мира. В перспективе России отводится особая роль в решении проблем рационального водопользования не только на ее территории, но и в мире. Следовательно, вода – стратегический ресурс Российской Федерации. Подземные воды являются специфическим видом полезного ископаемого, так как запасы подземных вод возобновимы в процессе эксплуатации.

В настоящее время на территории Российской Федерации наибольшее количество подземной воды добывается и используется в Центральном, Приволжском и Сибирском федеральных округах, наименьшее – в Дальневосточном. По количеству добываемой воды лидируют Московская область, Краснодарский край, Кемеровская и Свердловская области. Основная ресурсная база всех типов подземных вод (пресных питьевых, технических, минеральных, теплоэнергетических и промышленных) была создана благодаря широко-масштабным геологоразведочным работам, выполненным за счет госбюджетных средств до начала 1990-х гг.¹

Из общего количества добываемых подземных вод в настоящее время потребляется в среднем 82 %; без использования сбрасывается до 18 % добытой воды.

Структура использования подземных вод на сегодняшний день практически не меняется: на хозяйственно-питьевое водоснабжение расходуется примерно 76 %, на промышленно-техническое – 22 % добываемых вод.

На сегодняшний день более половины месторождений подземных вод все еще не осваивается и находится в нераспределенном фонде недр. Большая часть из них требует переоценки или не может быть освоена вообще в связи с изменившейся экономической и экологической ситуацией (удаленность от потребителя, застроенность территории месторождения, неустойчивый химический состав подземных вод и т. д.) и возросшими требованиями к качеству воды².

Правовое управление добычей подземных вод имеет в определенной степени двойное регулирование. С одной стороны, действуют нормы закона РФ «О недрах», с другой, – нормы водного законодательства (Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ, вступивший в силу с 01.01.2007).

Помимо того, что оба законодательных документа нуждаются в модернизации, необходимы разумное разграничение и взаимоувязка данных нормативных документов. Основным документом, регламентирующим на-

¹ Пашкевич Н. В., Головина Е. И. Актуальные проблемы управления добычей подземных вод на территории Российской Федерации // Записки Горного института. 2014. Т. 210. С. 99–101.

² Там же. С. 101–102.

логообложение водных объектов, является Налоговый кодекс РФ, гл. 25.2 «Водный налог», введенная федеральным законом от 28.07.2004 № 83-ФЗ.

Основными организационно-правовыми инструментами обеспечения рационального использования и охраны недр являются:³

- лицензирование пользования недрами;
- геолого-экономическая и стоимостная оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр;
- государственный учет и государственная регистрация работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензии на пользование недрами;
- государственная экспертиза запасов полезных ископаемых;
- государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых;
- государственный баланс запасов полезных ископаемых;
- государственный контроль за рациональным использованием и охраной недр;
- государственный надзор над безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами;
- экономический механизм пользования недрами;
- ответственность за горные правонарушения.

Российское законодательство предусматривает сложную систему требований, ограничений и запретов при осуществлении недропользования. Так, не допускаются сверхнормативные потери, разубоживание и выборочная отработка полезных ископаемых; ведение любых работ должно осуществляться лишь на основе геологической, маркшейдерской и иной документации; нарушенные земли подлежат обязательной рекультивации, а снятый плодородный слой – восстановлению, и т. п.

Основные требования по рациональному использованию и охране недр определяются в законе РФ «О недрах». Одной из правовых гарантий соблюдения этих требований служит положение закона, согласно которому в случае их нарушения право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено специально на то уполномоченными государственными органами. Достижению задач обеспечения рационального использования и охраны недр служит также установление в горном законодательстве требований относительно первичной переработки минерального сырья пользователями недр.

Особенность правового регулирования отношений по использованию ресурсов недр – это заключение соглашения о разделе продукции⁴.

³ Винокурова Ю. Е. Экологическое право: учебник / М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2009. С. 300.

⁴ Там же. С. 305–307.

Недропользование осуществляется по разрешительной системе. Это означает, что для пользования недрами и содержащимися в них минеральными и гидроминеральными ресурсами необходимо получение лицензии (разрешения) в установленном законом порядке. Единственным исключением из этого правила является добыча общераспространенных полезных ископаемых, которая проводится собственниками земельных участков свободно.

Возвращаясь к проблеме рационального использования подземных водозаборов в России, можно сделать вывод, что государственная система управления добычей и потреблением подземных вод для различных целей национальной экономики требует определенной реформы.

В первую очередь, воду как особое полезное ископаемое необходимо рассматривать как общенародную государственную собственность.

И следовательно, саму добычу подземной воды, распределение фондов по регионам, целевому назначению и т. д. необходимо производить под контролем государственных специализированных организаций и налоговых органов, но при условии реструктуризации основополагающих законов (закона РФ «О недрах», Водного кодекса).

Также необходима функциональная централизация системы управления подземными водами в рамках эксплуатации водоносных горизонтов. На данный момент большинство действующих водозаборов оказалось вне должного контроля со стороны специалистов в области геологии, гидрогеологии и экологии.

Поэтому целесообразно создать единый орган государственной регистрации (лицензирования), который примет на себя также функции «заказчика», т. е. производство регламентных работ по требованиям лицензии на принципах привлечения конкурсных подрядных специализированных организаций. Соответственно, контроль над лицензионными работами будет упрощен, а стоимость пакета лицензионных документов будет фиксирована и регламентирована в зависимости от класса и типа водозабора.

Предлагается централизация (в рамках одного государственного органа) следующих основных лицензионных действий⁵:

- приемка заявочной документации;
- приемка регламентных документов для открытия лицензионного дела;
- составление проекта на геологическое изучение предполагаемого участка водозабора;
- приемка технической и геологической информации после строительства водозабора;
- составление проекта зон санитарной охраны;
- составление отчета об оценке запасов с комплексом полевых мероприятий;

⁵ Пашкевич Н. В., Головина Е. И. Указ. соч. С. 104.

- проведение государственных экспертиз проектов;
- согласование проектов с надзорными ведомствами (Центр государственного мониторинга состояния недр, Роспотребнадзор);
- прием и аналитическая обработка отчетной документации;
- контроль водозаборов в течение всего срока их службы (обычно 25 лет);
- проведение конкурсов на подрядные работы (производство опытно-фильтрационных работ, замеры уровней, взятие проб на различные виды анализов, составление проектов и отчетов);
- аналитические работы, составление региональных геологических отчетов в структуре фондов геологической информации;
- консультационная деятельность;
- планирование перспективных геологоразведочных работ.

Недропользователь, оформляющий лицензию как на поисково-оценочную скважину, так и на эксплуатацию водозаборного сооружения, должен получить всю необходимую юридическую и специализированную поддержку в одном центре регистрации водозаборов по фиксированным и понятным тарифам.

Стоимость регламентных работ должна быть уменьшена не только из-за сокращения объема работ, но и из-за коммерческой составляющей при ценообразовании (отсутствие плановой прибыли).

Предлагаемому государственному органу совсем не обязательно создавать собственный дополнительный (расширенный) штат специалистов.

Целесообразно вести регламентную работу с привлечением коммерческих профессиональных профильных организаций.

Одну и ту же процедуру недропользователь проходит дважды.

Поэтому еще одним из методов совершенствования системы управления добычей подземных вод является возможность предоставления недропользователям совмещенной лицензии на геологическое изучение и добычу подземных вод. Это позволит уменьшить сроки получения лицензии, а также сократить затраты на составление проектов, отчетов, согласований, избежав дублирования многих из них.

Предлагается также создание региональной численной модели для расчета запасов подземных вод в системе мониторинга для многочисленных одиночных водозаборов, в том числе низкодебитных. Это подразумевает реорганизацию лицензионной документации в области подсчета эксплуатационных запасов и параметров водоносных горизонтов при геологоразведочных и геолого-оценочных работах.

Необходима организация единой сети контроля над системой водоснабжения, включающая следующие виды контроля⁶:

⁶ Пашкевич Н. В., Головина Е. И. Указ. соч. С.105.

- контроль тарифных ставок между структурами, добывающими подземную воду, и потребителями;
- контроль санитарно-эпидемиологического качества воды как готового продукта;
- контроль объема добычи и потребления подземной воды;
- контроль целевого использования ресурсной базы;
- контроль санитарных поясов водозаборов и состояния инженерных сетей;
- контроль инженерно-экологического состояния систем водоотведения.

При проведении обязательного лицензирования необходимо использовать целевые сборы для финансирования региональных, экологических и исследовательских гидрогеологических программ. Важнейшим из факторов реформы отрасли является назревшая необходимость регистрации, лицензирования и постановки на налоговый учет всех частных одиночных и групповых подземных водозаборов.

Каждый из таких объектов должен получить геологический и экологический паспорт, пройти процедуру лицензирования по упрощенной программе и быть оборудованным системой учета.

Привлечение сегмента недропользователей к единой базе данных позволит получать бесценную гидрогеологическую и экологическую информацию и пополнит отраслевой бюджет через систему налогообложения.

Финансирование геологоразведочной отрасли за счет потребителей должно повысить уровень изучения новых и поддержания безопасных факторов добычи на уже разведанных месторождениях подземных вод, переоценить запасы, улучшить экологическую составляющую и обеспечить все население страны качественной питьевой водой в полном объеме.

В то же время необходим строгий государственный контроль над тарифной политикой добывающих и эксплуатирующих компаний в сфере водоснабжения и водоотведения.

Это приведет к постепенному уходу с «рынка услуг» недобросовестных посредников и к замене их на профессионалов, понимающих, насколько хрупок баланс природных ресурсов и человека.

Помимо предлагаемых мер, совершенствование недропользования подземных вод должно быть направлено на соблюдение баланса интересов недропользователей (за счет сокращения сроков и затрат на лицензирование разрешением совмещенных лицензий на геологическое изучение и добычу подземных вод) и государства путем учета и регистрации всех водопользователей.