



ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ДОБЫЧЕЙ ПОДЗЕМНЫХ ВОД

Е. И. Головина, В. С. Хлопонина

Санкт-Петербургский горный университет, Санкт-Петербург, Россия

Вода – важнейший компонент окружающей среды, возобновляемый, ограниченный и уязвимый природный ресурс, который обеспечивает экономическое, социальное, экологическое благополучие населения. В России сосредоточено 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 своей территории, но и на международной арене. Цель исследования – выявление проблем и совершенствование законодательной базы в сфере государственного управления добычей подземных вод для хозяйственно-питьевых целей за счет внесения поправок в законы и подзаконные акты, которые регламентируют процедуру лицензирования геологического изучения и добычи подземных вод, а также систему налогового регулирования их добычи. Особенность подземных вод как объекта правового регулирования состоит в том, что подземные воды представляют собой неотъемлемый компонент недр, почв, вод, болот и иных элементов природы. Подземные воды являются источниками питьевого водоснабжения, обладают бальнеологическими, энергетическими свойствами, содержат ценные химические вещества. В статье представлены последние изменения законодательства в сфере регулирования добычи подземных вод, определены негативные последствия, даны рекомендации по совершенствованию системы государственного управления добычей подземных вод России.

Ключевые слова: подземные воды, Закон РФ «О недрах», лицензия, регулирование недропользования, низкодебитный водозабор, добыча подземных вод.

PROBLEMS OF MODERN LEGISLATION IN THE SPHERE OF UNDERGROUND WATERS EXTRACTION MANAGEMENT

E. I. Golovina, V. S. Khloponina

Saint Petersburg Mining University, Saint Petersburg, Russia

Water is an essential component of environment, it is a renewable, limited and vulnerable natural resource that ensures economic, social, and environmental well-being of the population. Russia has more than 20 % of the world's fresh water reserves, which makes it one of the richest countries in the world in this respect. In the future, Russia will play a special role in solving problems of rational water use not only in its territory, but also in the international arena. The purpose of the study is to identify problems and improve legislative framework in the field of state management of underground waters extraction for household water use by amending laws and regulations governing the licensing of geological exploration and underground waters extraction, as well as the system of tax regulation of underground water extraction. The peculiarity of underground waters as an object of legal regulation is that underground waters are an integral component of subsoils, soils, waters, swamps and other elements of nature. Underground waters are sources of domestic water supply, they possess balneological, energy properties, contain valuable chemicals. This article presents the latest legislative changes in the field of underground water extraction regulation, reveals negative consequences, gives recommendations for improving the system of state management of underground water extraction in Russia.

Keywords: underground waters, RF law "On subsoils", license, subsoil use regulation, low debit intake, underground water extraction.

DOI 10.20403/2078-0575-2020-1-106-114

Водное хозяйство является одной из основных сфер, успешное функционирование которой обеспечивает основу стабильного и устойчивого развития любого государства. Достаточность водных ресурсов для конкретной страны зависит от численности населения, видов промышленного производства, специализации сельского хозяйства, повторного использования воды и других факторов [2]. Обеспечение населения источниками водоснабжения питьевого качества является важнейшей государственной задачей [19].

Подземные воды, будучи одновременно частью и недр, и общих водных ресурсов, представляют собой ценнейшее полезное ископаемое, использование которого в экономике и социальной сфере и главным образом для хозяйственно-питьевого водоснабжения населения с каждым годом возрастает [7]. Обладая рядом преимуществ перед поверхностными, подземные воды относятся к стратегическим видам полезных ископаемых, а возможность их использования влияет на национальную безопасность государств [19].



Питьевые и технические подземные воды – одна из важнейших составляющих минерально-сырьевой базы подземных вод Российской Федерации [12]. Они служат для обеспечения водой населения и экономики регионов. Доля их использования в общем балансе хозяйственно-питьевого водоснабжения России составляет 53–55 % [1].

Основные методы управления добычей подземных вод – современные системы лицензирования недропользования и налогообложения их добычи. Действующий механизм этого управления в России сложен и несовершенен [3, 21]. Отсутствует четкое разграничение ролей, прав и обязанностей организаций, связанных с управлением добычей подземных вод, а также разделение сфер компетенции между ними; выработка законодательной базы; разработка и реализация экономических механизмов и методов экономического стимулирования рационального водопользования. Недостаточную эффективность действующей системы управления водохозяйственной деятельностью как одну из главных причин кризисного состояния водного хозяйства подчеркивают в своих работах такие ученые, как Г. Б. Харитонов [16], О. И. Исаев [6], Н. Б. Прохорова [10, 13] и др. Необходимость модернизации государственного управления и регулирования водопользованием, обусловленная несоответствием возрастающих проблем, возникающих в водном хозяйстве, методам их решения, также актуальна и на государственном уровне [4].

Анализ современного состояния изученности и использования подземных вод показывает, что в новых общественно-экономических условиях эффективность исследований существенно зависит не только от степени изученности гидрогеологических условий, но и от соответствия их результатов требованиям нормативно-правовой базы. Вопросы нормативно-правового регулирования изучения и добычи подземных вод до настоящего времени не имеют достаточного научного обоснования, что существенно влияет на информационную обеспеченность выполняемых работ и их эффективность [17].

Управление добычей подземных вод должно базироваться на системном подходе, учитывающем все аспекты недропользования начиная с должного законодательного обеспечения, и регламентации добычи данного полезного ископаемого.

Постановка проблемы

Сложность правового регулирования использования и охраны подземных вод состоит во взаимодействии норм законодательства о недрах и смежных отраслей (водного, земельного, экологического, санитарно-гигиенического, градостроительного и др.) [8]. Вследствие разобщенности вовлеченных в этот процесс ведомств, несовпадения их интересов, недостаточно высокой квалификации разработчиков формат выпускаемых документов часто носит противоречивый характер. Действующая нор-

мативно-правовая база содержит ряд необоснованных требований и не в полной мере обеспечивает эффективное и рациональное использование недр.

Можно сказать, правовое управление добычей подземных вод имеет двойное регулирование. С одной стороны, действуют нормы закона РФ «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-1, с другой – нормы водного законодательства (Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ, вступивший в силу 01.01.2007). Помимо того что оба эти документа нуждаются в модернизации, необходимы разумное их разграничение и взаимоувязка [11].

Начиная с 01.01.2015 внесены значительные изменения в закон РФ «О недрах», Налоговый кодекс и другие подзаконные акты. Особенно повлияло принятие нового Федерального закона «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29.07.2017 № 217-ФЗ [15]. Все поправки оказывают значительное влияние на систему управления добычей подземных вод в настоящее время.

Методология

В ходе исследования используется комплексный метод, включающий анализ и обобщение данных, приведенных в публикациях российских и зарубежных авторов и периодических изданиях, отраслевых изданиях и бюллетенях, научных публикациях ведущих экспертов в области экономики и геолого-разведочных работ России, докладах правительственных слушаний, а также годовых отчетах и материалах по производственной деятельности отечественных и иностранных геолого-разведочных компаний, справочных изданиях специализированных институтов и агентств по исследуемой области.

Анализ поправок в современном законодательстве

Первым существенным изменением закона РФ «О недрах» (от 29.12.2014 г.) является отнесение к участкам недр местного значения тех участков, которые содержат подземные воды, используемые для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (далее – питьевое водоснабжение) или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения, а объем их добычи составляет **не более 500 м³/сут** (п. 3 ст. 2.3) [5]. Таким образом, участки недр, на которых ведется добыча свыше указанной, остались в ведении федерального уровня, а участки с меньшей добычей перешли на уровень субъектов Российской Федерации. Например, в Ленинградской области органом, обладающим полномочиями выдачи лицензий на геологическое изучение и добычу подземных вод с объемами добычи свыше 500 м³/сут, является Федеральное агентство по недропользованию «Севзапнедра», а все остальные участки переданы в ведение Коми-



тета по природным ресурсам Ленинградской области (далее КПр).

По мнению общероссийской общественной организации «Российский союз гидрогеологов» (Росгидрогео), такие изменения вызывают катастрофические последствия, которые приводят к слабоуправляемым процессам добычи подземных вод. По стране водозаборы производительностью до 500 м³/сут составляют 95 %, и они, соответственно, выпадают из федеральной системы государственного учета и управления запасами подземных вод. В своем обращении к председателю Госдумы С. Е. Нарышкину (№ 016/2015 от 25.02.2015) Российский союз гидрогеологов указывает, что одним из факторов потерь бюджета гидрогеологи считают «сокращение налоговых поступлений от недропользователей, которые в условиях неразберихи не будут легализовывать недропользование, не будут отчитываться о реальных водоотборах» [11].

Другим существенным изменением Закона РФ «О недрах» в сфере лицензирования геологического изучения и добычи подземных вод является поправка в ст. 29: «Предоставление недр в пользование для добычи полезных ископаемых разрешается только после проведения государственной экспертизы их запасов, за исключением предоставления участков недр местного значения для добычи подземных вод, которые используются для целей питьевого водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения и объем добычи которых составляет не более 100 кубических метров в сутки (включительно)» [5]. Иначе говоря, приняв эту поправку, государство освобождает от прохождения государственной экспертизы по запасам подземных вод подобных пользователей и тем самым снимает с себя ответственность за возможное несоответствие качества таких подземных водозаборов и утрачивает контроль за недрами.

Следствием перечисленных поправок является и сама процедура оценки запасов: на участках недр с добычей 101–500 м³/сут она выполняется на региональном уровне, а свыше 501 м³/сут – на федеральном. Во втором случае проводится государственная экспертиза запасов с помощью независимых экспертов Государственной комиссии по запасам (ГКЗ), в первом же – запасы оценивает уполномоченный орган, например КПр Ленинградской области. Результатом оценки на федеральном уровне является заключение комиссии, а на региональном – отчет. Получается, что экспертная оценка материалов производится собственными силами региональных органов без привлечения профессиональных независимых экспертов и имеет скорее формальный характер.

Таким образом, существенным негативным последствием принятия данных поправок является создание идеальных условий для бесконтрольной

и хищнической добычи подземных вод. Крупные недропользователи будут стараться уйти на уровень местной юрисдикции, где нет регуляторов по недропользованию. Уже началось дробление крупных водозаборов на более мелкие, переоформляются документы на новые юридические лица и формируются заявки на местные лицензии. Крупный водозабор превращается в группу мелких обособленных с объемом добычи до 100 м³/сут, принадлежащих фиктивно независимым недропользователям. Следовательно, процесс добычи подземных вод становится еще более неуправляемым и бесконтрольным.

В соответствии с федеральным законодательством некоммерческие организации, созданные для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства, до 01.01.2020 были вправе осуществлять добычу подземных вод для целей хозяйственно-бытового водоснабжения без получения лицензии на пользования недрами, но после 01.01.2020 это будет расцениваться как правонарушение по ч. 1 ст. 7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. За пользование недрами без соответствующей лицензии предусмотрено административное наказание в виде штрафа для должностных лиц 30–50 тыс. руб., для юридических лиц от 800 тыс. до 1 млн руб.

Соответственно, этим организациям необходимо оформить лицензии на пользование недрами до указанной даты либо прекратить добычу подземных вод вплоть до получения лицензии.

С 01.01.2019 вступили в силу изменения в федеральное законодательство, позволяющие садоводческим и огородническим некоммерческим товариществам добывать подземные воды для целей хозяйственно-бытового водоснабжения в упрощенном порядке (без проведения геологического изучения недр, государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, согласования и утверждения технических проектов и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами, а также без предоставления доказательств того, что товарищества обладают или будут обладать квалифицированными специалистами, необходимыми финансовыми и техническими средствами).

Кроме того, до 01.01.2020 данные организации освобождены от уплаты государственной пошлины за предоставление такой лицензии на пользование недрами для добычи подземных вод, используемых для целей хозяйственно-бытового водоснабжения. Следует обратить внимание, что данные нововведения не распространяются на добычу подземных вод для целей питьевого водоснабжения [15].

Тем не менее следует отметить и положительные тенденции в сфере лицензирования недропользованием подземных вод. Благодаря п. 4 «Процедуры, связанные с недропользованием (применяются в случаях, установленных нормативными правовы-



ми актами Российской Федерации)» в постановлении Правительства РФ от 07.11.2016 № 1138 «Об исчерпывающих перечнях процедур в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения и правилах ведения реестров описаний процедур» предусматривается выдача совмещенных лицензий 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.

По-прежнему в новом законодательстве не учтен вопрос о регистрации индивидуальных низкодебитных подземных водозаборов, массовая доля которых в настоящее время весьма велика. По закону РФ «О недрах» геологическое изучение и добычу подземных вод могут осуществлять юридические лица. Населению разрешено пользоваться бесплатно только грунтовыми водами. Добыча подземных вод из оцененных водоносных горизонтов индивидуальными пользователями запрещена по закону, что приводит к вынужденному нарушению права населения на получение качественного источника питьевого водоснабжения.

В таблице приводится пример расчета средних объемов добычи подземных вод для хозяйственно-питьевого водоснабжения.

Зарегистрированные садовые участки в Ленинградской области и средний объем добычи подземных вод для хозяйственно-питьевого водоснабжения

Количество участков в некоторых садоводческих массивах		Расчетный средний объем добычи, м ³ /мес
Мшинское	22500	162000
Чаща	10000	72000
Пупышево	18750	135000
Бабино	6000	43200
Новая Ропша	35000	252000
Дунай	13500	97200
Новинка	6900	49680

Исходя из санитарных норм потребления на двух жителей по минимальным нормативам (120 л на человека в сутки) рассчитаны объемы добычи подземных вод для хозяйственно-питьевого водоснабжения. В указанных садоводческих массивах не зарегистрировано ни одного водозаборного объекта, соответственно, не оформлены добычные лицензии. Суммарные объемы добычи при этом по расчетам могут достигать 27036 м³/сут. Недоучет таких значительных объемов эксплуатации водоносных горизонтов негативно сказывается на общем ресурсном балансе подземных вод, часто приводит к недостаточному восполнению их ресурсов.

Основной причиной отказа выдачи лицензий и регистрации индивидуальных низкодебитных водозаборных скважин, по мнению многих специалистов, является невозможность организации зон

санитарной охраны (далее ЗСО) I пояса радиусом 30 м для защищенных и 50 м для незащищенных (как правило, безнапорных) водоносных горизонтов в рамках индивидуальных земельных участков на территории индивидуальных жилищных строителей (далее ИЖС) и садоводческих товариществ. Требования СанПиН 2.1.4.1110–02 от 2002 г. [14] в разделе 2.2 жестко определяют перечисленные границы I пояса, тем не менее Роспотребнадзор допускает сокращение ЗСО I пояса до 15, а иногда и до 10 м при наличии гидрогеологического обоснования высокой степени защищенности водоносного горизонта. В таких случаях, как правило, проводятся дополнительные исследования.

Физический смысл организации ЗСО I пояса состоит в защите водоносного горизонта от загрязнения и заражения непосредственно в прискважинной зоне. При этом факторы загрязнения зависят чаще всего от следующих факторов:

- цементация затрубного пространства;
- смешивание нескольких водоносных горизонтов путем их каптажа фильтровыми колоннами;
- герметизация оголовков скважин;
- асфальтирование или цементация околоустьевого части скважины;
- применение качественных обсадных труб (не асбоцементных или пластиковых);
- возвышение устья скважины в рельефе;
- доступность специалистов при организации наблюдений за уровнями подземных вод, расходом воды;
- отбор проб на анализы и т. д.

По словам ведущих специалистов (в том числе европейских), сокращение ЗСО I пояса до 3 м (для защищенных водоносных горизонтов) и 10 м (для незащищенных) для низкодебитных скважин (производительностью до 3–5 м³/сут) вполне возможно при условии жестких регламентных требований к сооружениям и обустройству самих водозаборных скважин; приемку их в эксплуатацию должны осуществлять специалисты-эксперты. Научной группой гидрогеологической и геоэкологической компании «ГИДЭК» разработаны предложения по ограничению ЗСО I пояса для большинства низкодебитных водозаборных объектов границами надкаптажного стационарного сооружения на скважине, оборудованного согласно СНиП. Таким образом, по мнению многих ведущих специалистов, это обеспечит изоляцию водоносного горизонта от проникновения загрязнения с поверхности и решение проблем расположения ранее оборудованных существующих водозаборов. При этом особую роль играет непосредственно качество обсадки водозаборной скважины, наличие кондуктора, цементация затрубного и межтрубного пространства, обустройство отмостки вокруг устья скважины, наличие герметичного оголовка на нее, а также возможность закрытия доступа посторонних лиц к ее устью [18–20].



Решение данной проблемы путем принятия соответствующего нового технического регламента на водозаборные объекты позволит провести ревизию и регистрацию всех индивидуальных низкодебитных подземных водозаборов и, соответственно, организовать лицензирование добычи подземных вод по упрощенной методике для физических лиц в рамках своих земельных участков. Оттягивание такого решения неизбежно приведет к негативным экологическим последствиям и истощению запасов водоносных горизонтов.

С указанной проблемой неразрывно связан вопрос о необходимости лицензирования буровых и геолого-разведочных организаций, в штате которых часто отсутствуют профильные специалисты (геологи, технологи, гидрогеологи). В связи с этим в последнее время резко ухудшилось качество водозаборных скважин, в том числе и промышленных.

Негативным фактором также является тенденция к пересмотру лицензионных требований в рамках выданных ранее добычных лицензий. Например, комбинат пищевых продуктов, добывающий подземные воды для технических целей и имеющий действующую лицензию, был обязан произвести оценку запасов и разработать проект на геологическое изучение. Но в лицензии это не оговорено, а эксплуатационные запасы утверждены. Данный водозабор расположен в центре Санкт-Петербурга и эксплуатирует гдовский водоносный горизонт. Лицензия выдана без дополнительных условий на 25 лет. В ней указано, что вода является минеральной (минерализация около 6 г/л), хотя это неверно. В данном случае вода используется для сугубо технических целей (для систем охлаждения), а повышенная минерализация якобы дает право относить ее к лечебным минеральным водам, для которых предусмотрена иная налоговая ставка (НДПИ 7,5 % от стоимости реализации), чем для технических подземных вод (п. 1 ст. 333 НК РФ) [9]. Подобных неточностей в лицензионных документах много.

С другими нестыковками при лицензировании общественных и коммунальных водозаборов сталкиваются водопользователи, имеющие старые поселковые скважины, часто работающие более 50 лет. Такие водозаборы, построенные еще по советским нормам и правилам, часто не отвечают современным требованиям лицензирования (например, соблюдение границ ЗСО, отсутствие проектов на геологическое изучение и оценки запасов). Примером данного явления может служить водозабор в пос. Токсово (Ленинградская обл.) с производительностью более 600 м³/сут, принадлежавший ранее воинской части и обеспечивающий хозяйственно-питьевое водоснабжение жилого фонда поселка. Проблема также заключается в том, что в зону ЗСО II и III пояса попадает ветка Октябрьской железной дороги. Перенести водозабор невозможно из-за застроенной поселковой территории. Качество воды неизменно в течение многих лет, на водозаборе

постоянно работает система контроля и водоподготовки, но его эксплуатация противоречит современным нормам и правилам, связанными с поправками в Закон РФ «О недрах».

В каждом конкретном случае необходимо индивидуально решать гидрогеологические задачи, делать экспертные заключения, но только в том случае, если система управления добычей подземных вод будет иметь ведомственную консолидированность, а значит, и адресную ответственность.

Отдельного рассмотрения требует вопрос отчетности водопользователей. На сегодняшний день существуют две формы статистической отчетности: № 4-ЛС и № 2-ТП (водхоз).

Первая представляет собой отчетность по количеству отбираемой из водоносного горизонта воды, содержит сведения о ее качестве, режиме эксплуатации для организации, имеющей добычную лицензию (по виду лицензии «ВЭ»). Эту информацию использует Федеральная служба мониторинга.

Вторая предусмотрена для юридических и физических лиц (в том числе индивидуальных предпринимателей), осуществляющих водоотбор из водоносных горизонтов, но не имеющих лицензии на добычу подземных вод (садоводства, фермерские хозяйства, поселковые водозаборы с небольшим водоотбором – до 100 м³/сут). Отчетность включает количество отбираемой за соответствующий период воды и краткую информацию о качестве и системе водоочистки. Эти данные не всегда попадают в Федеральную службу мониторинга.

Существование двух форм отчетности вносит неразбериху в составление единого баланса водопользования, а ведомственная разобщенность только усугубляет проблему управления добычей подземных вод. И даже последняя редакция закона РФ «О недрах» не предусматривает единой формы отчетности водопользователей.

Выводы

Исходя из указанных недостатков в сфере управления добычей подземных вод становится ясно, что необходима функциональная централизация этой системы в рамках эксплуатации водоносных горизонтов. Большинство действующих водозаборов оказалось вне должного контроля со стороны специалистов в области геологии, гидрогеологии и экологии. Предлагаемая схема государственного управления добычей подземных вод представлена на рисунке.

В результате анализа изменений Закона РФ «О недрах» и других подзаконных актов в сфере добычи подземных вод, а также последствий их применения предлагается выделить следующие экономические принципы организации государственного управления добычей подземных вод:

1. Отраслевая окупаемость

Она может быть достигнута за счет налоговых сборов при заборе (добыче) подземных вод, лицензионных сборов, которые должны перекрывать



Предлагаемая схема государственного управления добычей подземных вод

затраты федерального и региональных бюджетов на деятельность систем контроля, мониторинга, а также различные целевые геолого-разведочные и экологические программы. Добыча подземных вод не должна быть убыточна для государственного бюджета.

2. Целостность структуры управления добычей подземных вод

Эффективные функции управления возможны только при наличии одного головного органа, способного получать и обрабатывать информацию, планировать и контролировать деятельность по добыче подземных вод.

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

В настоящее время все меньше внимания уделяется содержательной части материалов, что крайне негативно сказывается на качестве и эффективности геологических исследований в частности и недропользования в целом. Мониторинг, требования к которому содержатся в лицензионных соглашениях, не проводится недропользователями в должном объеме, поскольку не используется ими для оперативного управления, а действенный механизм воздействия на них отсутствует. Учеными уже разработана методика картирования и оценки ресурсного потенциала подземных вод на основе геолого-картографического моделирования и создания постоянно действующих картографических моделей. Эту методику также целесообразно учесть при построении единой структуры управления добычей подземных вод, поскольку она увязывает в себе систему как мониторинга, лицензирования,

учета и контроля уже имеющихся водозаборных объектов, так и планирования будущих подземных водозаборов.

3. Принцип развития

Геолого-разведочные работы на подземные воды должны стать инвестиционно привлекательной сферой деятельности. Необходим баланс интересов между государством как собственником недр и недропользователями, получающими требуемые водные ресурсы. На любом месторождении подземных вод перед освоением проводится определенный цикл затратных геолого-разведочных работ. Следовательно, и государство, и отдельные недропользователи стараются сократить объем ГРП в ущерб качеству полученной информации. При создании единой системы управления добычей подземных вод задачи ГРП можно оптимизировать, а свободные средства вкладывать (инвестировать) в геологоразведку, применяя инновационные технологии не только на этапах полевых работ, но и в современных численных системах обработки информации, например программно-алгоритмическом комплексе GeoCODE.

4. Создание понятной тарифной политики

При ясной, четкой и урегулированной системе налогообложения и лицензионных сборов (фиксированные платежи) можно нормализовать и сферу тарифного регулирования, когда в себестоимость добычи подземных вод не закладываются дополнительные работы, связанные с геологическим изучением, лицензионными требованиями, которые, как выяснилось в 2018 г., могут меняться и т. д.

5. Справедливость налоговой политики

Система налогообложения при заборе (добыче) подземных вод должна затрагивать не только официально зарегистрированные водозаборы, но и частный сектор (индивидуальные водопользователи), которые не имеют возможности зарегистрировать свой водозабор и уплачивать водный налог.

6. Принцип ответственности

Налоговые и лицензионные комплексные сборы увеличат ответственность как недропользователей перед государством, так и наоборот. В первом случае недропользователь обязан оплачивать право на пользование (добычу) полезного ископаемого, принадлежащего государству, в виде налогов и лицензионных работ, направленных на безопасное с экологической и геологической точек зрения извлечение ископаемого. Во втором государство, согласно собираемому бюджету, должно обеспечить необходимый недропользователю ресурсный потенциал в заявленном количестве и качестве на период расчетной эксплуатации.

7. Экономическое развитие отрасли

Принцип основан на увеличении доли обеспечения населения качественными хозяйственно-питьевыми водами из подземных источников, так как подземные воды имеют целый ряд преимуществ над поверхностными (защищенность, необходимый

минеральный состав, близкое расположение водозабора к потребителю и т. д.)

При создании условий для инвестирования в «вододобывающую» отрасль (в том числе и ГРП) доля подземных водозаборов неизбежно возрастет. Особенно это актуально для развития сельскохозяйственных предприятий, строительства новых загородных поселений.

8. Бюджетное планирование

Планирование финансирования отдельных геологических и экологических программ возможно только после получения бюджетных платежей (налоговых и лицензионных) по регионам с учетом доли собираемости платежей. Регионы, обеспечивающие максимальные налоговые поступления, соответственно, требуют наибольшего внимания со стороны геологической и экологической служб (экологическая безопасность, сработка водных ресурсов и т. д.). В то же время необходимо учитывать и те регионы, где увеличивается освоение территорий, например, Дальний Восток, Приморский край и т. д. Именно в таких районах необходимо проведение ГРП, поиск новых месторождений подземных вод.

9. Повсеместность проблемы

Подземные воды расположены на территории практически всей страны (от Калининграда до Камчатки). Аналогов такого полезного ископаемого по своим размерам, запасам и важности нет. Следовательно, государство должно уделять этому вопросу особое внимание (наравне с углеводородными ресурсами).

10. Экономическая целесообразность

Подземные воды в ближайшей перспективе могут являться существенным источником пополнения региональных бюджетов, особенно на территории пограничных районов (Китай, Монголия, Казахстан и т. д.). Подземные воды могут стать экспортным сырьем, что увеличит инвестиционную привлекательность данного вида деятельности, а это, в свою очередь, приведет к необходимости международной стоимостной оценки подземных вод как товарной продукции.

В настоящее время активно вносятся пояснения и инструкции к применению подзаконных актов, осуществляется корректировка правоприменительной практики последних законов, которые приводят к дополнительным межведомственным разногласиям и конфликтам с недропользователями, подающими заявочные документы на лицензирование. В большинстве случаев недропользователь получает отказ в выдаче лицензии из-за меняющейся последовательности предоставления требуемой для процедуры лицензирования документации.

В заключение следует отметить, что законодательная реформа требует крупномасштабной корректировки. Следствием внесенных поправок неизбежно является недополучение бюджетом налоговых поступлений, лицензионных сборов, соответственно, федеральные целевые программы

будут уменьшаться. Существует немало конструктивных предложений от ведущих специалистов России в области добычи подземных вод, однако пока они не воплощены в новых законопроектах. В связи с этим целесообразно создать общероссийскую экспертную группу решения проблем структуризации в области управления добычей подземных вод России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Боревский Б. В., Язвин А. Л., Черепанский М. М.** Экспертные оценки ресурсного потенциала подземных вод при разработке схем комплексного использования и охраны водных ресурсов // Разведка и охрана недр. – 2014. – № 5. – С. 29–32.
2. **Галковский С. В.** Использование водных ресурсов в республике Беларусь // Экономика и социум. – 2016. – № 11 (30). – С. 1–5.
3. **Головина Е. И.** Совершенствование организационно-экономического механизма рационального использования подземных вод: автореф. дис. ... к. э. н. – СПб., 2015. – 22 с.
4. **Головина Е. И.** Экономический механизм рационального использования подземных вод. // Изв. Самарского научного центра Российской академии наук. – 2014. – Т. 16 № 1 (4). – С. 951–955.
5. **Закон РФ «О недрах»** от 21.02.1992 N2395–1 (ред. от 27.12.2019 г.). – Точка доступа: <http://www.consultant.ru/popular/nedr>; дата обращения 09.10.2017 г.
6. **Исаев О. И.** Использование экономической оценки водных ресурсов в управлении водохозяйственной деятельностью: автореф. дис. ... к. э. н. – М.: ВНИИГиМ, 2009. – 23 с.
7. **Методические рекомендации** по организации и ведению мониторинга подземных вод на мелких групповых водозаборах и одиночных эксплуатационных скважинах. – М.: Геоинформмарк, 2000. – Точка доступа: <http://files.stroyinf.ru/data2/1/4293806/4293806408.htm>. – Дата обращения 04.10.2019 г.
8. **Мухина Э. М.** Правовое регулирование использования и охраны подземных вод: автореф. дис. ... к. ю. н. – М.: ИЗиСП, 2011. – 29 с.
9. **Налоговый кодекс Российской Федерации.** Гл. 25.2 «Водный налог» (введена ФЗ от 28.07.2004 № 83-ФЗ). – Точка доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/858b17402d7084620bcb3551046ce61670f7427; дата обращения 02.08.2019 г.
10. **Об актуальности** совершенствования методологии стоимостной оценки водных ресурсов / Ю. Б. Мерзликина, К. В. Крутикова, Н. Б. Прохорова, Е. Е. Морозова // Водное хозяйство России: проблемы, технологии, управление. – 2017. – № 1. – С. 50–57.
11. **Пашкевич Н. В., Головина Е. И.** Актуальные проблемы в системе государственного управления



добычей подземных вод на территории Российской Федерации // Записки Горного института. – 2014. – Т. 210. – С. 99–107.

12. **Подземные** воды. – Точка доступа: http://www.mineral.ru/Facts/russia/161/540/3_26_water.pdf.

13. **Прохорова Н. Б., Крутикова К. В., Ражикова Е. Г.** Развитие системы платежей, налогов и сборов, а также иных экономических механизмов при пользовании водными ресурсами // Водное хозяйство России. – 2005. – Т. 7, № 6. – С. 535.

14. **Санитарные** правила и нормы (СанПиН) 2.1.4.1110–02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов хозяйственно-питьевого водоснабжения». – М.: Минздрав России. – 2002. – Точка доступа: <https://base.garant.ru/12126663>; дата обращения 29.12.2019 г.

15. **Федеральный** закон «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29.07.2017 № 217-ФЗ (последняя редакция). – Точка доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=304241;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.3358890392956827#02594380163793747>.

16. **Харитонов Г. Б.** Совершенствование организационно-экономического механизма реализации государственной водохозяйственной политики в Российской Федерации: автореф. дис. ... к. э. н. – Ростов-на-Дону: СКАГС, 2008. – 29 с.

17. **Язвин А. Л.** Научное обоснование информационного обеспечения системы геологического изучения ресурсного потенциала пресных подземных вод: автореф. дис. ... д. г.-м. н. – М.: ГИДЭК, 2015. – 48 с.

18. **Dashko R. E., Kotiukov P. V.** Fractured clay rocks as a surrounding medium of underground structures: The features of geotechnical and hydrogeological assessment // International European Rock Mechanics Symposium, EUROCK 2018. Vol. 1. – Saint Petersburg: Mining University, 2018. – P. 241–248.

19. **Dashko, R. E., Lange, I.Y.** Engineering-geological aspects of negative effects associated with contamination of disperse soils by oil products // International multidisciplinary scientific geoconference surveying geology and mining ecology management. SGEM. – 2017. – Vol. 17 (14). – P. 617–625.

20. **Dashko R. E., Lebedeva Y.A.,** Improving approaches to estimating hydrogeological investigations as a part of engineering survey in megacities: Case study of St. Petersburg // Water Resources. – 2017. – Vol. 1, no. 7. – P. 875–885.

21. **Golovina E. I.** Strategic issues groundwater extraction management in Russia // Journal of Ecological Engineering. – 2017. – Vol. 8, Issue 3. – P. 13–21.

REFERENCES

1. Borevskiy B.V., Yazvin A.L., Cherepanskiy M.M. [Expert evaluations of the underground waters re-

source potential in the development of water resources assessment]. *Razvedka i okhrana nedr*, 2014, no. 5, pp. 29–32. (In Russ.).

2. Galkovskiy S.V. [Water resources use in the Republic of Belorussia]. *Ekonomika i sotsium*, 2016, no. 11(30), pp. 1–5. (In Russ.).

3. Golovina E.I. *Sovershenstvovanie organizatsionno-ekonomicheskogo mekhanizma ratsionalnogo ispolzovaniya podzemnykh vod. Avtoref. kand. dis.* [Improvement of business mechanism of underground waters management. Author's abstract of PhD thesis]. Saint Petersburg, 2015. 22 p. (In Russ.).

4. Golovina E.I. [Economic mechanism of underground waters management]. *Izvestiya Samarskogo nauchnogo tsentra Rossiyskoy akademii nauk*, 2014, vol. 16, no. 1(4), pp. 951–955. (In Russ.).

5. *Zakon RF "O nedrakh" ot 21.02.1992 N2395–1 (redakt. 03.08.2018)*. [Law of the Russian Federation "About Mineral Resources" from 21.02.1992 N 2395–1 (edit. 03.08.2018)]. Available at: <http://www.consultant.ru/popular/nedr> (accessed 09.10.2017). (In Russ.).

6. Isaev O.I. *Ispolzovanie ekonomicheskoy otsenki vodnykh resursov v upravlenii vodokhozyaystvennoy deyatelnostyu. Avtoref. kand. dis.* [Use of economic appraisal of water resources in the water management. Author's abstract of PhD thesis]. Moscow, 2009. 23 p. (In Russ.).

7. *Metodicheskie rekomendatsii po organizatsii i vedeniyu monitoringa podzemnykh vod na melkikh gruppovykh vodozaborakh i odinochnykh ekspluatatsionnykh skvazhinakh* [Guidelines on organization and monitoring of underground waters at small group water intakes and single producing wells]. Moscow, ZAO "Geoinformark", 2000. Available at: <http://files.stroy-inf.ru/data2/1/4293806/4293806408.htm> (accessed 04.10.2019). (In Russ.).

8. Mukhina E.M. *Pravovoe regulirovanie ispolzovaniya i okhrany podzemnykh vod. Avtoref. kand. dis.* [Legal regulation of use and protection of groundwater. Author's abstract of PhD thesis]. Moscow, 2011. 29 p. (In Russ.).

9. *Nalogovyy kodeks Rossiyskoy Federatsii, glava 25.2. "Vodnyy nalog" (vveden FZ ot 28.07.2004 N83-FZ)* [Tax Code of the Russian Federation, ch.25.2. Water Tax (introduced by FL from 28.07.2004 No. 83-FL)]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/858b17402d7084620bcbc3551046ce61670f7427/ (accessed 02.08.2019). (In Russ.).

10. Merzlikina Yu.B., Krutikova K.V., Prokhорова N.B., Morozova E.E. [On the relevance of perfection of the water resources cost estimation methodology]. *Vodnoe khozyaystvo Rossii: problemy, tekhnologii, upravlenie*, 2017, no. 1, pp. 50–57. (In Russ.).

11. Pashkevich N.V., Golovina E.I. [Topical issues of the management of extraction of underground waters on the territory of the Russian Federation]. *Zapiski gornogo instituta*, 2014, vol. 210, pp. 99–107. (In Russ.).

12. *Podzemnye vody* [Underground waters]. Available at: http://www.mineral.ru/Facts/russia/161/540/3_26_water.pdf. (In Russ.).



13. Prokhorova N.B., Krutikova K.V., Razhikova E.G. [Development of system of payments, taxes and dues, as well as other economic mechanisms when using water resources]. *Vodnoe khozyaystvo Rossii*, 2005, vol. 7, no. 6, p. 535. (In Russ.).
14. *Sanitarnye pravila i normy SanPiN 2.1.4.1110-02 "Zony sanitarnoy okhrany istochnikov vodosnabzheniya i vodoprovodov khozyaystvenno-pityevogo vodosnabzheniya"* [Sanitary rules and standards SanRaS2.1.4.1110-02 "Sanitary Protection Zones for Water Supply Sources and Drinking Water Supply Lines"]. Moscow, Ministry of Health of Russia Publ., 2002. Available at: <https://base.garant.ru/12126663>. (In Russ.).
15. *Federalnyy zakon "O vedenii grazhdanami sadovodstva i ogorodnichestva dlya sobstvennykh nuzhd i o vnesenii izmeneniy v otdelnye zakonodatelnye akty Rossiyskoy Federatsii" ot 29.07.2017 N217-FZ (poslednyaya redaktsiya)* [Federal Law "On keeping of gardening and vegetable culture by citizens for their own needs and on introduction of alternations in several legislative acts of the Russian Federation" from 29.07.2017 N217-FL (revised)]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc base=LAW n=304241 fld=134 dst=1000000001,0 rnd=0.3358890392956827#02594380163793747>. (In Russ.).
16. Kharitonov G.B. *Sovershenstvovanie organizatsionno ekonomicheskogo mekhanizma realizatsii gosudarstvennoy vodokhozyaystvennoy politiki v Rossiyskoy Federatsii. Avtoref. kand. dis.* [The business mechanism improvement for realization of the state water supply politics in the Russian Federation. Author's abstract of PhD thesis]. Rostov-on-Don, 2008. 29 p. (In Russ.).
17. Yazvin A.L. *Nauchnoe obosnovanie informatsionnoy obespecheniya sistemy geologicheskogo izucheniya resursnogo potentsiala presnykh podzemnykh vod. Avtoref. dokt. dis.* [Scientific substantiation of information support for geological study of the fresh underground waters resource potential. Author's abstract of DcS thesis]. Moscow, 2015. 48 p. (In Russ.).
18. Dashko R.E., Kotiukov P.V. Fractured clay rocks as a surrounding medium of underground structures: The features of geotechnical and hydrogeological assessment. *International European Rock Mechanics Symposium, EUROCK 2018. Vol. 1.* Saint Petersburg, Mining University Publ., 2018. P. 241–248.
19. Dashko, R.E., Lange, I.Y. Engineering-geological aspects of negative effects associated with contamination of disperse soils by oil products. *International multidisciplinary scientific geoconference surveying geology and mining ecology management. SGEM.* 2017, vol. 17 (14), pp. 617–625.
20. Dashko R.E., Lebedeva Y.A. Improving approaches to estimating hydrogeological investigations as a part of engineering survey in megacities: Case study of St. Petersburg. *Water Resources*, 2017, vol. 1, no. 7, pp. 875–885.
21. Golovina E.I. Strategic issues groundwater extraction management in Russia. *Journal of Ecological Engineering*, 2017, vol. 8, Issue 3, pp. 13–21.

© Е. И. Головина, В. С. Хлопонина, 2020