

Бородина А.А.

**Вопросы редактирования
законодательства в сфере
использования и охраны
подземных вод в рамках
перехода Казахстана
к «зеленой экономике»**

Целью работы является сличение действующего и утратившего силу законодательства, регулирующего вопросы использования и охраны подземных вод. Сличение должно быть направлено на выявление редакций (изменений) в законодательстве, обусловленных повышением эффективности охраны и использования подземных вод с учетом перехода Казахстана к «зеленой экономике». Методологию работы составили диалектический метод, сравнительный, монографический методы исследования. Результатом явился вывод о том, что законодательство постепенно меняется в лучшую сторону, правовые нормы охраны и использования подземных вод совершенствуются. Также проводятся иные мероприятия по повышению эффективности использования подземных вод, включающие в себя закрепление государственных органов, отвечающих за проведение поисково-разведочных работ.

Областью применения результатов, полученных автором статьи, является дальнейшее совершенствование законодательства, регулирующего вопросы охраны и использования подземных вод.

Ключевые слова: правовое регулирование подземных вод, зеленая экономика, водное право, право недропользования, водные ресурсы, охрана и использование подземных вод.

Borodina A.A.

**Legislation editing in the use and
protection of groundwater in
the framework of Kazakhstan's
transition to «green economy»**

The aim of this work is comparison of the current and lapsed legislation that is governing the use and protection of groundwater. Comparison should be directed at identifying revisions (changes) in the legislation due to an increase in the effectiveness of the protection and use of groundwater considering Kazakhstan's transition to «green economy». The methodology of the work amounted to the dialectical method, comparative, monographic and research methods. The results of the work is concluded, that the legislation is gradually changing for the better, the rule of law and protection of groundwater use are improved. In addition, other activities are conducted with the goal to improve the efficient use of groundwater, including consolidation of the public authorities responsible for search and scouting work.

The field of application of the results obtained by the author is a further improvement of the legislation on protection and use of groundwater.

Key words: legal regulation of groundwater, green economy, water law, the right of subsoil use, water resources, the protection and use of groundwater.

Бородина А.А.

**Жасыл экономикаға көшу
жағдайындағы Қазақстан
Республикасында жер
асты суларын пайдалану
және қорғаудың құқықтық
мәселелері**

Жұмыстың мақсаты жер асты суларын пайдалану және қорғау мәселелерін реттеуші әрекеттегі және күшін жоғалтқан заңнамаларды салыстыру болып табылады. Салыстыру жасыл экономикаға көшу жағдайындағы Қазақстан Республикасында жер асты суларын пайдалану және қорғаудың тиімділігін арттыруға бағытталған өзгерістер енгізу болып табылады. Жұмыстың әдістемелік негізі диалектикалық әдіс, салыстырмалы және монографиялық әдіс түрлері қолданылған. Жұмыс қорытындысы заңнаманың жақсы жаққа қарай өзгеруі, жер асты суларын пайдалану мен қорғаудың құқықтық нормаларының жетілдірілуі болып табылады. Сонымен қатар барлау және іздеу жұмыстарына жауапты мемлекеттік органдардан құралған жер асты суларын пайдалану тиімділігін арттыру мақсатында шаралар жүргізілуде.

Мақала авторының қорытындыларының қолданылу аясы жер асты суларын пайдалану және қорғау мәселелерін реттеуші заңнаманы ары қарай жетілдіру болып табылады.

Түйін сөздер: жер асты суларын құқықтық реттеу, жасыл экономика, су құқығы, жер қойнауын пайдалану құқығы, су ресурстары, жер асты суларын пайдалану және қорғау.

**ВОПРОСЫ
РЕДАКТИРОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СФЕРЕ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И
ОХРАНЫ ПОДЗЕМНЫХ
ВОД В РАМКАХ
ПЕРЕХОДА
КАЗАХСТАНА
К «ЗЕЛеной
ЭКОНОМИКЕ»**

«Зеленая» экономика представляет собой экономическую систему в государстве, которая направлена на сохранение общественного благополучия, достигаемого за счет эффективно-го использования природных ресурсов, а также обеспечения возвращения продуктов конечного пользования в производственный цикл. Концепция Республики Казахстан по переходу к зеленой экономике включает в себя семь ключевых направлений, одним из которых является пятое направление – «совершенствование системы управления водными ресурсами». В рамках данного направления подразумевается разработка и проведение мероприятий по сохранению и рациональному использованию водных ресурсов страны.

Вода является ключевым природным компонентом обеспечения существования человечества и целостности экосистем. В связи с этим, рациональное использование водных ресурсов в Республике Казахстан остается проблемой, приобретающей огромные масштабы. К 2020 годам могут возникнуть реальные угрозы для развития экономики, экологической устойчивости и обеспечения питьевой водой население страны.

В Казахстане имеются все предпосылки для перехода к интегрированному управлению водными ресурсами, но прежде необходимо выполнить большой комплекс институциональных, законодательных и информационных мер для обеспечения развития процесса.

Согласно статьи 6 Водного Кодекса Республики Казахстан, водные ресурсы Республики Казахстан представляют собой запасы поверхностных и подземных вод, сосредоточенных в водных объектах, которые используются или могут быть использованы. В рамках данной статьи внимание будет сосредоточено на подземных водах [1].

Нормативно-правовое регулирование использования и охраны подземных вод осуществляется следующими двумя основными нормативно-правовыми актами:

– Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 года № 481-III (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.10.2015 г.);

– Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 года №291-IV «О недрах и недропользовании» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.01.2016 г.).

Согласно статьи 13 Водного Кодекса Республики Казахстан, к подземным водным объектам относятся:

- 1) водоносные зоны, горизонты и комплексы горных пород;
- 2) бассейн подземных вод;
- 3) месторождения и участки подземных вод;
- 4) естественный выход подземных вод на суше или под водой;
- 5) обводненные участки недр [1].

Подпункт 11 статьи 1 Закона РК «О недрах и недропользовании» дает следующее определение подземным водам: подземные воды – сосредоточения вод, находящихся в недрах и используемых в соответствии с настоящим Законом и водным законодательством Республики Казахстан [2].

Как видно, правовое регулирование охраны и использования подземных вод усложнено тем, что подземные воды подчинены одновременно двум отраслям права – горному и водному.

Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» должна быть реализована в три этапа, первым из которых является этап 2013–2020 гг.: «оптимизация использования ресурсов и повышение эффективности природоохранной деятельности» [3].

Применяя данную Концепцию к подземным водам как важному и стратегическому виду природных ресурсов, необходимо в период с 2013 по 2020 года реализовать мероприятия в следующих направлениях:

- повышение эффективности использования подземных вод;
- повышение эффективности природоохранной деятельности в области охраны подземных вод.

Направление 1. Повышение эффективности использования подземных вод.

В сфере повышения эффективности использования подземных вод в 2014 году Комитетом геологии и недропользования были продолжены региональные гидрогеологические исследования, поисково-разведочные работы на подземные воды, которые представляют собой гидрогеологическую съемку масштаба 1:200 000, нацеленную на выявление перспективных участков для поисков новых месторождений питьевых вод с целью хозяйственно-питьевого водоснабжения, участков проявлений минеральных подземных вод, участков загрязнения. Итогом этих гидрогеологических исследований должна стать гидрогеологическая карта нового поколения.

В 2014 г. начаты поисково-разведочные работы для 744 сел и переоценки запасов 40 месторождений.

В 2015 году в соответствии с Законом РК от 29.09.2014 года № 239-V к функциям местных исполнительных органов отнесены работы по организации и проведению поисково-разведочных работ на подземные воды для населенных пунктов, ранее находившееся на исполнении Комитета геологии и недропользования.

В 2015 году продолжены работы гидрогеологическому доизучению с инженерно-геологическими исследованиями масштаба 1:200000 по 10 проектам на площади 49,444 тыс. кв. км, а также начаты работы по 5 новым проектам на площади 27,846 тыс. кв. км.

Местными исполнительными органами продолжены поисково-разведочные работ для 744 сел и переоценка запасов 40 месторождений, а также начаты работы по новым проектам: переоценка запасов 35 месторождений и поисково-разведочные работы для 480 сел [4].

В период с 2013 по 2015 года систематические режимные наблюдения по изучению режима и баланса, состояния и рационального использования подземных вод велись на государственной сети наблюдений по всем административным областям. Вся информация находится в Центральном банке информации Республики Казахстан о недрах и недропользовании.

В декабре 2015 года Министерством по инвестициям и развитию были внесены предложения по созданию карты подземных вод Казахстана в Правительство Республики Казахстан.

Таким образом, работы по данному направлению ведутся, в том числе законодательно меняется структура органов, ответственных за проведение поисково-разведочных работ, принимаются предложения по повышению эффективности использования подземных вод министерствами: МИР РК, МНЭ РК, МЭ РК.

Направление 2. Повышение эффективности природоохранной деятельности в области охраны подземных вод.

За этот период были произведены следующие изменения в сфере законодательства, регулирующего вопросы использования и охраны подземных вод:

- внесены изменения в: Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 года № 481-II (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.10.2015 г.) и Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 года № 291-IV «О недрах и не-

дропользовании» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.01.2016 г.);

– в Водный Кодекс изменения внесены различными нормативно-правовыми актами, в том числе: Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам разрешительной системы» № 203-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.12.2014 г.), Законом Республики Казахстан от 15 июня 2015 года № 322-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам водоснабжения и водоотведения, кредитования и субсидирования жилищно-коммунального хозяйства»;

– принято Положение о Межведомственной комиссии по вопросам осуществления приоритетного права государства в отношении подземных вод, лечебных грязей и твердых полезных ископаемых, имеющих стратегическое значение,

за исключением урана и угля, приказом исполняющего обязанности Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 16 октября 2015 года № 992;

– разработан и утвержден Министерством по инвестициям и развитию Республики Казахстан Стандарт государственной услуги «Заключение, регистрация и хранение контрактов на недропользование, на разведку, добычу или совмещенную разведку и добычу на подземные воды, лечебные грязи и твердые полезные ископаемые», приказом Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 28 апреля 2015 года № 521.

Рассмотрим некоторые изменения в законах РК, регулирующие вопросы охраны и использования подземных вод.

В таблице 1 представлены изменения, внесенные за период 2013-2015 годы в Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 года № 291-IV «О недрах и недропользовании».

Таблица 1 – Изменения, внесенные за период 2013-2015 годы в Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 года № 291-IV «О недрах и недропользовании» в сфере регулирования охраны и использования подземных вод»

Статья, пункт, подпункт	Новая редакция	Старая редакция
1	2	3
Ст.77, п.7, ппт.1	1) недропользователей, осуществляющих операции по разведке или добыче общераспространенных полезных ископаемых, подземных вод и лечебных грязей	1) недропользователей, осуществляющих операции по разведке или добыче общераспространенных полезных ископаемых; (редакция Закона РК от 29.12.14 г. № 271-V.)
Ст.27 ппт 11	Местные исполнительные органы области, города республиканского значения, столицы: 11) организуют проведение экспертизы проектных документов по общераспространенным полезным ископаемым, на строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с разведкой или добычей, на подземные воды для хозяйственно-питьевого водоснабжения населенных пунктов, за исключением экспертизы проектно-сметной документации на проведение работ по государственному геологическому изучению недр	Местные исполнительные органы области, города республиканского значения, столицы: 11) организуют проведение экспертизы проектных документов по общераспространенным полезным ископаемым и на строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с разведкой или добычей, за исключением экспертизы проектно-сметной документации на проведение работ по государственному геологическому изучению недр; (редакция Закона РК от 10.07.12 г. № 36-V)
Ст.35, п.6	Предоставление недропользователю права на разведку или добычу производственно-технических подземных вод в объемах две тысячи и более кубических метров в сутки для их закачки в пласт в соответствии с технологической схемой добычи полезного ископаемого либо на добычу подземных вод для целей водопонижения при эксплуатации горных выработок производится путем выдачи уполномоченным органом по изучению и использованию недр разрешения в порядке, установленном уполномоченным органом в области государственной поддержки индустриально-инновационной деятельности	Предоставление недропользователю права на разведку или добычу производственно-технических подземных вод в объемах две тысячи и более кубических метров в сутки для их закачки в пласт в соответствии с технологической схемой добычи полезного ископаемого либо на добычу подземных вод для целей водопонижения при эксплуатации горных выработок производится путем выдачи уполномоченным органом по изучению и использованию недр разрешения в порядке, установленном Правительством РК. (редакция Закона РК от 29.09.14 г. № 239-V)

В таблице 2 представлены изменения, внесенные за период 2013-2015 года в Водный ко-

декс Республики Казахстан от 9 июля 2003 года № 481-П.

Таблица 2 – Изменения, внесенные за период 2013-2015 годы в Водный кодекс РК от 09.07.2003 г. в сфере регулирования охраны и использования подземных вод

Статья, пункт, подпункт	Добавленная правовая норма
Ст.66, п.9, пп.5 и 6	Пункт 9 с.66 «Специальное водопользование» дополнен подпунктами 5 и 6 в соответствии с Законом РК от 16.05.14 г. № 203-V 5) санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии санитарно-эпидемиологическим требованиям при заборе подземных вод для хозяйственно-питьевого водоснабжения; 6) согласование условий водопользования с территориальными подразделениями уполномоченного органа по изучению и использованию недр
Ст.66, п.10	Для оформления разрешения на специальное водопользование заявитель представляет в уполномоченный орган или его региональные органы следующие документы: 6) расчеты по обоснованию объемов водопотребления и водоотведения; 7) санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии санитарно-эпидемиологическим требованиям при заборе поверхностных и (или) подземных вод для хозяйственно-питьевого водоснабжения; 8) перечень вторичных водопользователей с заявками на подачу или прием сточных вод
Ст.66, п.10-1	10-1. Региональные органы уполномоченного органа после получения документов для получения разрешения на специальное водопользование на использование из части недр хозяйственно-питьевых и производственно-технических подземных вод с лимитами изъятия от пятидесяти до двух тысяч кубических метров в сутки в течение трех рабочих дней направляют запрос в соответствующее территориальное подразделение уполномоченного органа по изучению и использованию недр для согласования условий данного водопользования. Территориальные подразделения уполномоченного органа по изучению и использованию недр в течение пяти рабочих дней обязаны представить в региональный орган уполномоченного органа положительное либо отрицательное заключение
Ст.84, п.1	Поддержание поверхностных и подземных вод в состоянии, соответствующем экологическим и санитарно-эпидемиологическим требованиям, обеспечивается соблюдением нормативов предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты, установленных уполномоченным органом по согласованию с уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды, уполномоченным органом по изучению и использованию недр, уполномоченным органом в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и уполномоченным органом в сфере гражданской защиты (в старой редакции последнее словосочетание было «промышленной безопасности»).

Как видно, в действующее законодательство вносятся изменения, повышающие эффективность природоохранных мер в сфере подземных вод.

Подземные воды представляют равную ценность как в сохранении природы, так и в хозяйственной жизни человека. Являясь объектом правового регулирования нескольких отраслей природоресурсного права, подземные воды подчинены принципу рационального использования и охраны природных ресурсов как одному связующему элементу отраслей природоресурсного права.

За период 2013-2015 годов наблюдается дегализация норм о рациональном использовании и об охране подземных вод в нескольких отрас-

лях права. Тем не менее в настоящее время сохраняется полемика о правовом регулировании подземных вод ввиду сложности дифференциации отраслей природоресурсного права в отношении подземных вод.

Действующее законодательство Казахстана в отношении подземных вод в значительной мере затрудняет практическое использование его норм, так как в нем четко просматривается тавтология норм, единственным различием является разница в государственных органах, выдающих разрешение для добычи подземных вод в определенных случаях.

Несмотря на то, что подземные воды входят в водный баланс страны, отношения, возникающие в области геологического изучения,

разведки и комплексного освоения недр, охраны подземных вод и подземных сооружений от вредного воздействия вод, подчиняются режиму недр и регулируются соответствующим законодательством Республики Казахстан в области недр и недропользования, о гражданской защите, за исключением специального водопользования, регулируемого Водным Кодексом.

Также определенную проблему представляет то, что вопросы охраны и рационального использования подземных вод курируются несколькими государственными органами, находящимися в разных государственных структурах: Комитет по водным ресурсам, Управление мониторинга и контроля за комплексным и рациональным использованием недр, а также местные исполнительные органы, уполномоченные органы в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и упол-

номоченным органом в области гражданской защиты. Функции и обязанности перечисленных выше государственных органов и департаментов весьма обширны и значительны. Но на сегодняшний день многие из них выполняются неэффективно или не соблюдаются в принципе. Существует проблема ведомственной разобщенности. То есть недостаток современной системы недропользования при добыче подземных вод – наличие множества субъектов права пользования подземными водами, интересы которых могут не совпадать, а подчас и противоречить друг другу. В регулировании вопросов изучения, охраны и использования водных ресурсов в Республике Казахстан принимает участие ряд органов, среди которых не определено головное, координирующее все вопросы, возникающие при формировании законодательства по использованию подземных вод.

Литература

- 1 Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике», утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 30 мая 2013 года № 577 // Информационная система «ПАРАГРАФ», 2016.
- 2 Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 года № 481 // Информационная система «ПАРАГРАФ», 2016.
- 3 Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 года № 291-IV «О недрах и недропользовании» // Информационная система «ПАРАГРАФ», 2016.
- 4 Отчет о региональных гидрогеологических исследованиях // Управление гидрогеологии и инженерной геологии от 18.06.2014

References

- 1 Konceptsiya po perehodu Respubliki Kazahstan k «zelenoj jekonomike», utverzhdennaja Ukazom Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 30 maja 2013 goda № 577 //Informacionnaja sistema «PARAGRAF», 2016.
- 2 Vodnyj kodeks Respubliki Kazahstan ot 9 ijulja 2003 goda № 481 //Informacionnaja sistema «PARAGRAF», 2016.
- 3 Zakon Respubliki Kazahstan ot 24 ijunja 2010 goda № 291-IV «O nedrah i nedropol'zovanii» //Informacionnaja sistema «PARAGRAF», 2016.
- 4 Otchet o regional'nyh gidrogeologicheskikh issledovanijah// Upravlenie gidrogeologii i inzhenernoj geologii ot 18.06.2014