

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

наукове дослідження для поглибленого з'ясування основних теоретичних засад цієї пробле-

матики, зокрема, визначити правову природу втрат, особливості їх правового режиму та ін.

**Список літератури:** 1. Земельний кодекс України: Наук.-практич. коментар / За заг. ред. Кравчука В.М. – К.: Істина, 2007. – 632 с. 2. Земельний кодекс України: Наук.-практич. коментар / За заг. ред. Семчика В.І. – Вид. 3-тє, перероб. та доп. – К.: Ін Юре, 2007. – 896 с. 3. Земельний кодекс України: Наук.-практич. коментар / За заг. ред. Гетьмана А.П., Шульги М.В. – Вид. 5-тє, доп. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2008. – 896 с. 4. Земельне право України: Підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / За заг. ред. В.І. Семчика, П.Ф. Кулича, М.В. Шульги. – К.: Вид. дім «Ін Юре», 2008. – 600 с. 5. Земельне право України: Підручник / За ред. М.В. Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 358 с. 6. Мірошниченко А.М. Земельне право України: Навч. посібник. – К.: Ін-т зак-ва Верх. Ради України, 2007. – 432 с. 7. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. – Харьков: Консум, 1998. – 234 с.

*Надійшла до редакції 01.04.2009 р.*

УДК 349.414.(477)

**О.В. Сердюк**, *соискатель*  
при кафедре экологического права  
Национальная юридическая академия Украины  
имени Ярослава Мудрого, г. Харьков

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПОДЗЕМНЫХ ВОД

Право пользования подземными водами является наиболее сложным, малоизученным и зачастую противоречивым институтом права водопользования. Это обусловлено рядом факторов, которые и попытаемся осветить в данной статье, цель которой – рассмотреть наиболее спорные моменты правового регулирования использования подземных вод и выработать рекомендации по их разре-

шению.

Вопросы правового режима пользования подземными водами в разное время исследовались такими учеными советского и нынешнего периода, как О.С. Колбасов [См.: 4;5], В.И. Гордеев [1], А.К. Соколова [3] и др.

Основным специфическим свойством подземных вод, как объекта правового регулирования, является то, что они, с одной стороны, выступают как

часть водного фонда Украины (ст. 3 Водного кодекса Украины (далее – ВКУ) [2; 1995. – № 24. – Ст. 189], с другой – как полезное ископаемое (ст. 5 Кодекса Украины о недрах (далее – КНУ) [2; 1994. – № 36. – Ст. 340]). Таким образом, этот природный объект рассматривается законодателем в 2-х аспектах – как объект водного законодательства и как объект законодательства о недрах.

Рассмотрим более детально подземные воды с точки зрения водного законодательства. Ряд вопросов вызывает порядок возникновения права пользования ими. Практика свидетельствует, что процесс их получения невозможен без строительства (бурения) специальных сооружений – скважин. Этот вид деятельности согласно ст. 2 Закона Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» [2; 2000. – № 36. – Ст. 299] относится к её лицензируемым видам. Поэтому организация, производящая работы по бурению эксплуатационных скважин, должна иметь лицензию на осуществление такой деятельности в сфере строительства. Специальные работы по сооружению таких скважин на воду относятся к строительной деятельности, а это, в свою очередь, влечёт за собой необходимость получения всех согласо-

ваний и экспертиз, связанных со строительством объекта архитектуры.

Следует также иметь в виду, что кроме получения названных согласований и экспертиз ст. 106 ВКУ устанавливает определённый порядок получения разрешения на сооружение скважины и как водозаборного объекта, которое выдается государственными органами охраны окружающей природной среды той организации, которая будет производить бурение, однако при наличии у неё необходимого проекта. Последний согласовывается с государственными органами геологии и охраны здоровья. Порядок выдачи разрешений на добычу подземных вод урегулирован Инструкцией, утвержденной приказом Министерства охраны окружающей природной среды Украины от 28 июля 1994 г., № 79 [8]. Согласно её п. 1.1. разрешение на проведение работ по добыче подземных вод – это официальный документ, удостоверяющий право предприятия, учреждения, организации и гражданина на производство работ по проектированию, бурению, ремонту эксплуатационных скважин на воду и тампонажных работ. Отметим, что Инструкция была разработана в соответствии с Законом Украины «Об охране окружающей природной среды» [2; 1991. – № 41.

## ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

---

– Ст. 546] и Указом Президента «Об управлении в отрасли использования и охраны недр Украины» от 30 апреля 1992 г., № 287 [10]. Она хоть и была утверждена до принятия 6 июня 1995 г. ВКУ, но не противоречит ему и раскрывает положения ст. 106 данного Кодекса.

Если учесть, что подземные воды выступают объектом законодательства о недрах и являются полезными ископаемыми, то положения п. 1.1. Инструкции о порядке выдачи разрешений на добычу подземных вод противоречат предписаниям КНУ, поскольку добыча подземных вод является одним из видов пользования недрами и не может осуществляться без получения специального на то разрешения (ст. 19 КНУ). Следует отметить, что и Инструкция (п. 2.2.), и КНУ (ст. 23) разрешают производить работы по добыче подземных вод до глубины 20 м для хозяйственных и бытовых нужд и без разрешительного документа. Указанные нормы призваны упростить получение права пользования подземными водами мелким водопользователям, т.е. тем, которые осуществляют незначительный отбор из водоносного горизонта. Однако, как представляется, этот критерий – глубина 20 м – выбран не совсем правильно. Вполне очевидно, что законодатель, установив

ливая его, хотел ограничить водопользователей верхним водоносным горизонтом. Но, как считают специалисты, они, как правило, не привязаны к глубине. Так, в одном месте для доступа к верхнему водоносному горизонту достаточно пробурить скважину на 10 м, тогда как в другом, находящемся выше по абсолютной отметке от первого места, например, на 30 м, необходимо пробурить скважину уже 40 м. И если в первом случае это можно сделать без специальных разрешений, то во втором для доступа к тому же водоносному горизонту обязательно надо получать все разрешения. В то же время, если при благоприятных гидрогеологических условиях произвести бурение на верхний водоносный горизонт в пределах 20 м, и осуществлять повышенный отбор подземных вод, то уровень воды в соседних скважинах может существенно снизиться, что будет ущемлять права других водопользователей. В подобных случаях институт разрешений на бурение и специальных разрешений на недропользование сыграл бы, считаем, весьма положительную роль.

Подземные воды, будучи водным объектом, одновременно имеют статус полезных ископаемых. В ст. 5 КНУ они определяются именно так, со всеми вы-

текающими отсюда правовыми последствиями. Так, отнесение подземных вод к полезным ископаемым общегосударственного или местного значения в ст. 6 КНУ делегировано Кабмину Украины. Это он утвердил соответствующие перечни по представлению специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по геологическому изучению и обеспечению рационального использования недр своим постановлением от 12 декабря 1994 г., № 827 «Об утверждении перечней полезных ископаемых общегосударственного и местного значения» [9]. В начальной редакции этого постановления все подземные воды были отнесены к полезным ископаемым общегосударственного значения без разделения на воды, являющиеся источником централизованного водоснабжения и те, которые не могут выступать таковыми. Для подтверждения отнесения всех подземных вод к полезным ископаемым общегосударственного значения перечень в редакции постановления Кабмина Украины от 16 августа 2005 г., № 747 [7; 2005. – № 33. – Ст. 1991] уже содержится уточняющая формулировка – «Питьевые (для централизованного водоснабжения, для нецентрализованного водоснабжения)». Однако вышеуказанные измене-

ния в Инструкцию по применению Классификации запасов и ресурсов полезных ископаемых государственного фонда недр к месторождениям питьевых и технических подземных вод внесены не были, и она уже подразделяет подземные воды на воды общегосударственного и местного значения по принципу, заложенному в действующем ВКУ, хотя, очевидно, рассматривает подземные воды как полезное ископаемое, т.е. объект законодательства о недрах.

Недостаточно ясным с практической точки зрения остаётся вопрос, касающийся согласования с местными органами специального разрешения на пользование недрами при добыче подземных вод. Водопользователь, как правило, уже имеет скважину и производит забор воды (по терминологии ВКУ) или добычу подземных вод (по терминологии КНУ). Согласно водному законодательству он осуществляет забор воды на основании разрешения на специальное водопользование (ст. 49 ВКУ), полученного в установленном порядке. По законодательству о недрах субъект, имеющий скважину и добывающий подземные воды, осуществляет пользование недрами (ст. 14 КНУ), которое может осуществляться только при наличии специального разрешения. В ст. 16 КНУ указы-

## ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

---

вается, что таковое предоставляется специально уполномоченным органом исполнительной власти по геологическому изучению и обеспечению рационального использования недр по согласованию с Министерством охраны окружающей природной среды Украины (Минприроды). В настоящее время это Министерство и является специально уполномоченным органом исполнительной власти по геологическому изучению и обеспечению рационального использования недр, поэтому оно такие разрешения и выдает. При предоставлении разрешений в 2008 г. Минприроды руководствуется постановлением Кабинета Украины от 27 февраля 2008 г., № 273 «Об утверждении Порядка предоставления в 2008 году специальных разрешений на пользование недрами» [7; 2008. – № 25. – Ст. 792].

По общему правилу разрешение на пользование недрами предоставляется победителям аукционов по их продаже, но п. 7 указанного Порядка позволяет его получить на геологическое изучение и добычу подземных вод без проведения аукциона. Для этого заявители предоставляют в Минприроды заявку вместе с документами, указанными в Приложении 1 к Порядку, и обязательно согласовывают вопрос предоставления разре-

шения с а) Верховной Радой Автономной Республики Крым, соответствующими областными советами, Киевским и Севастопольским городскими советами, б) территориальным органом Минприроды и в) Госгорпромнадзором.

Пункт 2 ст. 9 названного Порядка дает местным советам полномочия по согласованию заявления о предоставлении разрешения на пользование недрами. Однако ч. 3 ст. 16 КНУ четко указывает, что предоставление специальных разрешений согласовывается с местными советами только в случае необходимости предоставления земельного участка, а для добычи подземных вод предоставления последнего не требуется. Кроме того, существует специальная норма, регламентирующая предоставление недр в пользование для добычи пресных подземных вод. Это ст. 21 КНУ, определяющая, что недра в пользование для добычи пресных подземных вод предоставляются без горного отвода на основании специального разрешения, которое выдается после предварительного согласования только с территориальными органами Минприроды, Госохрантруда и Минздрава Украины.

Отдельного внимания и рассмотрения заслуживает особенности получения специального

разрешения на добычу подземных вод. Одной из особенностей последних как полезного ископаемого является то, что получить специальное разрешение на их добычу невозможно без проведения геологического изучения недр с опытно-промышленной разработкой. Это связано с тем, что для получения такого разрешения необходимо предварительно утвердить запасы на разрабатываемом месторождении, а это в случае с подземными водами можно сделать только для каждой определённой скважины, т.е. уже после её бурения. Для этого недропользователю необходимо сначала получить специальное разрешение на пользование недрами с опытно-промышленной эксплуатацией, провести необходимые геологоразведочные работы по подсчету запасов, утвердить их, и только после этого получить специальное разрешение на добычу подземных вод. На практике вышеуказанный процесс занимает от 3-х до 5-ти лет и требует капитальных вложений в несколько сотен тысяч гривен. Понятно, что большинство пользователей недр не могут позволить себе таких затрат.

Учитывая вышеизложенное, вполне очевидно, что нормативно-правовая база, регулирующая использование подземных вод, требует дальнейшего усовер-

шенствования. Одним из направлений в улучшении правового регулирования использования подземных вод представляется разделение водопользователей на крупных и мелких. Целесообразно, считаем, установить для мелких водопользователей упрощенную процедуру получения разрешения, для крупных же более точно и однозначно определить эту процедуру, в особенности что касается вопросов согласования пользования недрами с местными советами.

В разное время вопрос дифференциации пользователей подземных вод разрешался по-разному. В советское время критерием разделения выступал размер капитальных вложений на устройство подземного водозаборного сооружения. Так, если общая стоимость такового не превышала 500 тыс. руб., а по объектам железнодорожного транспорта – 1 млн. руб. [6], то утверждения эксплуатационных запасов не требовалось, что существенно упрощало процедуру получения права пользованиями подземными водами. По нашему мнению, сейчас, в рыночных условиях, когда стоимость водозаборного сооружения определяется договорным путем, применение подобного критерия нецелесообразно.

До 26 ноября 2006 г., когда вступил в силу приказ Государ-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

ственной комиссии Украины по запасам полезных ископаемых при Министерстве экологии и природных ресурсов Украины от 1 ноября 2006 г., № 283 [7; 2006. – № 47. – Ст. 3140], упрощенная процедура получения права пользования подземными водами была установлена для водопользователей, отбирающих не более 300 куб.м в сутки. Это было связано с тем, что к месторождениям подземных вод не относились водные объекты, если отбор из них не превышал этот объём. Указанный Приказ вносил изменения в Инструкцию по применению Классификации запасов и ресурсов полезных ископаемых государственного фонда недр к месторождениям питьевых и технических подземных вод и изменял их определение. Сегодня под такими месторождениями подразумеваются

все водные объекты в недрах. Понятно, что данные изменения положительно отразились на согласованности Инструкции по применению Классификации запасов и ресурсов полезных ископаемых государственного фонда недр к месторождениям питьевых и технических подземных вод с другими нормативно-правовыми актами. В то же время они усложнили процедуру получения права пользования подземными водами мелкими водопользователями.

В настоящее время представляется целесообразным разработать специальный закон о подземных водах, который регулировал бы все правоотношения, возникающие в процессе разведки, изучения, использования и охраны подземных вод и устранял бы существующие проблемы в этой сфере.

**Список литературы:** 1. Гордеев В.И. Содержание права водопользования // Проблемы законности: Вип.71. – Х., 2005. – С. 86-94. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. Экологічне право України: Підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів / За ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги, В.К. Полова. – Х.: Право, 2005. – 384 с. 4. Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. – М.: Юрид. лит., 1972. – 216 с. 5. Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. – М.: Наука, 1972. – 227 с. 6. Об утверждении классификации эксплуатационных запасов и прогнозных ресурсов подземных вод: Пост. Совета Министров СССР от 25.02.1983 г., № 177 // Сборник постановлений правительства СССР. – 1983. – № 7. – Ст. 34. 7. Офіційний вісник України 8. Про затвердження Інструкції про порядок видачі дозволів на видобування підземних вод: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 28.07.1994 р., № 79 // Збірник законодавчих актів України про охорону навколишнього природного середовища. – 1996. – Т. 3. – 75 с. 9. Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення: Пост. КМ України від 12.12.1994 р., № 827 // Зібрання постанов Уряду України. – 1995. – № 2. – Ст. 42. 10. Про управління в галузі використання і охорони надр України: Указ Президента України від 30.04.1992 р., № 287/92 // Збірник указів Президента України від 30.06.1992. – 1992. – № 2.

*Надійшла до редакції 23.12.2008 р.*