

УДК 349.414.(477)

**О.В. Сердюк**, здобувач  
при кафедрі екологічного права  
Національний університет «Юридична академія  
України імені Ярослава Мудрого», м. Харків

### АКТУАЛЬНІ ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ ПІДЗЕМНИХ ВОД

Останнім часом значної актуальності набуває проблема забезпечення населення України якісною питною водою. Її належне вирішення стає одним з найважливіших чинників стабільного розвитку й національної безпеки держави. У розв'язанні цієї проблеми стратегічна роль відводиться підземним водам, збільшенню використання їх чистих джерел і забезпечення дійової охорони цих вод від забруднення й виснаження. Для деяких областей України ця проблема стоїть особливо гостро, викликаючи відчутне зростання соціальної напруги, негативні соціально-економічні й екологічні наслідки.

Мета статті – розкрити ситуацію, що склалася в даний час в Україні у сфері використання підземних вод, а також принципи, покладені в основу регулювання цього виду природокористування.

Принципи використання природних ресурсів взагалі і підземних вод, зокрема, розглядалися такими вченими, як М.М. Бринчук, І.І. Каракаш,

О.С. Колбасов, Н.Р. Малишева, О.О. Погрібний, А.К. Соколова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга [Див.: 0; 0; 0–0] та ін.

Екологічне законодавство, як і будь-яке інше, будується на певних принципах, закладених в основоположних законах галузі. Основним нормативно-правовим актом, що визначає принципи охорони довкілля, раціонального використання й відтворення природних ресурсів, є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – Закон) [0; 1991. – № 41. – Ст.546]. У його ст. 3, де викладено норми, що стосуються охорони довкілля, встановлено, що існують 2 види використання природних ресурсів – загальне і спеціальне. Принцип, закладений у підґрунтя формування критеріїв розмежування загального і спеціального природокористування, полягає в тому, щоб виокремити природокористування з більш значним впливом на природу, взяти його під контроль і встановити дійові механізми його компенсації [0, с. 207].

У ст. 38 Закону наведені поняття загального і спеціального використання природних ресурсів. Проаналізувавши частини 2 і 3 зазначеної статті, доходимо наступних висновків. Основними ознаками, що розмежовують загальне і спеціальне природокористування, виступають: (а) суб'єкт природо-користування, (б) цільове призначення останнього, (в) платність природо-користування, (г) правовий статус його об'єкта, (д) необхідність спеціального дозволу. Їх можна розділити на визначальні й ознаки-наслідки. Залежно від суб'єкта й цільового призначення природокористування (визначальні ознаки) воно може бути або загальним, або спеціальним, а тому воно має такі ознаки, як платність, закріпленість об'єкта природи за суб'єктом і необхідність отримання спеціального дозволу (ознаки-наслідки). Таким чином, розмежовувати загальне і спеціальне природокористування необхідно за 2-ма критеріями, що визначають, хто буде користуватися природним ресурсом (користувач, суб'єкт) і з якою метою.

Загальне використання природного ресурсу Закон характеризує наступним чином: (а) суб'єкт – громадянин і (б) цільове призначення – задоволення життєво необхідних потреб.

Спеціальне використання природного ресурсу визначається такими ознаками: (а) суб'єкт – громадянин, підприємство, установа, організація і (б) цільове призначення – виробнича та інша діяльність.

У сфері регламентації використання окремих природних ресурсів ці критерії дещо трансформуються. Найчастіше окреме ресурсне законодавство змінює і суб'єктний склад, і цільове призначення як загального, так і спеціального природокористування. Але принцип їх розмежування, зокрема, виділення спеціального природокористування як значніше впливаючого на природні ресурси, залишається.

Які ж критерії розмежування загального і спеціального використання підземних вод установлює українське законодавство? Відповідаючи на це запитання, перш за все звернімо увагу на те, що користування ними регулюється двома гілками ресурсного законодавства, двома підгалузями екологічного права – законодавством водним і про надра. Це пояснюється тим, що, з одного боку, підземні води містяться в надрах і, відповідно, їх використання пов'язано з експлуатацією такого природного ресурсу, як надра, а з другого – виступаючи водним ресурсом, вони є частиною кругообороту води в природі. Іншими словами,

право користування такими водами включає в себе 2 елементи – право користування надрами і право користування водами.

У законодавстві України право загального і спеціального водокористування визначається в статтях 47 і 48 Водного кодексу України (далі – ВКУ) [0; 1995. – № 24. – Ст.189]. Назвемо основні характеристики загального водокористування з точки зору використання підземних вод.

1. Суб'єкт – громадянин. У ст. 47 ВКУ застосовується термін «громадянин». Якщо дотримуватися букви закону, то іноземець або особа без громадянства, щоб напиться з колодязя, має отримати спеціальний дозвіл. Очевидно, що в даному випадку під суб'єктом мається на увазі й іноземець, і особа без громадянства, іншими словами, фізична особа. Не так однозначна відповідь на запитання, чи є загальним водокористуванням забір води з колодязя юридичною особою? (Приклад: ферма, як юридична особа, використовує воду з колодязя в господарських цілях для водопою худоби).

2. Цільове призначення – забір води для потреб з колодязів. У даному разі слід мати на увазі, що забір підземних вод без застосування споруд чи технічних пристроїв інакше як з колодязя неможливий. Але тут виникає складність у розмежуванні по-

нять «колодязь» і «свердловина». Закон, на жаль, не містить їх легального тлумачення, що дозволяло б чітко їх розділити. Це дуже важливий момент, від якого залежить, чи буде такий вид використання підземних вод вважатися загальним водокористуванням.

Спеціальному водокористуванню притаманні такі ознаки: а) суб'єкт – юридичні та фізичні особи, б) цільове призначення – забір води з водних об'єктів із застосуванням споруд або технічних пристроїв або скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти з метою задоволення потреб населення – питних, а також господарсько-побутових, лікувальних, оздоровчих, сільськогосподарських, промислових, транспортних, енергетичних, рибогосподарських та інших – державних і громадських.

Зазначимо, що ВКУ викремлює також певні види користування водами, не пов'язані ні з загальним, ні зі спеціальним водокористуванням. Вони перелічені в ч.3 ст. 48 ВКУ. Що стосується використання підземних вод, то це: (а) усунення шкідливої їх дії (підтоплення, засолення, заболочення), (б) використання підземних вод для вилучення з них певних компонентів, (в) вилучення води з надр разом з видобуванням корисних копалин, (г) проведення бурових

і геологорозвідувальних робіт, (д) інші роботи, що виконуються без забору води і скидання зворотних вод. Доцільність виділення неспеціального й особливого водокористування розглянуто в дисертації В.О. Джуган «Правове регулювання використання та охорони вод в Україні» [0].

У законодавстві про надра немає прямої вказівки на поділ надрокористування на загальне і спеціальне. Однак аналіз Кодексу України про надра [0; 1994. – № 36. – Ст. 340], зокрема, ст. 23, дозволяє зробити висновок: щодо підземних вод загальне надрокористування відбувається у разі, якщо воно задовольняє таким критеріям: а) суб'єкт – землекористувач або власник землі і б) цільове призначення – власні господарсько-побутові потреби, нецентралізоване або централізоване (крім виробництва фасованої питної води) господарсько-питне водопостачання за умови, що продуктивність водозаборів підземних вод не перевищує 300 куб. м на добу. У всіх інших випадках має місце спеціальне користування надрами.

Підкреслимо, що в юридичній літературі поділ надрокористування на загальне і спеціальне не завжди знаходить підтримку [0, с. 108].

Отже, можна вирізнити фактично 4 варіанти поєднання режимів користування надрами і

водами при використанні підземних вод: (1) загальне надрокористування й загальне водокористування, (2) загальне надрокористування і спеціальне водокористування, (3) спеціальне надрокористування і спеціальне водокористування, (4) спеціальне надрокористування й загальне водокористування.

Перший режим здійснюється, якщо суб'єктом виступає фізична особа, яка є землекористувачем або власником земельної ділянки і використовує колодязь для забору підземних вод.

Другий – це найпоширеніший режим використання підземних вод. Землекористувач або власник землі, юридична або фізична особа провадять забір підземних вод за допомогою свердловини (споруди, технічного пристрою) за умови, що продуктивність водозабору не перевищує 300 куб. м на добу і він не виробляє фасовану питну воду.

Норма ст. 23 Кодексу про надра сформульована в такий спосіб, що її важко тлумачити однозначно: суть, закладена в неї законодавцем, а також установлені ним обмеження не дозволяють на практиці ефективно регулювати надрокористування.

По-перше, це стосується змісту поняття «продуктивність водозабору». Що під цим розуміється: обсяг води, який здатен давати водозабір, чи обсяг, який

відбиратиме водокористувач? Це дуже важливе запитання, оскільки можливий водозабір, продуктивність якого перевищує 300 куб. м на добу, але водокористувач не відбирає такого об'єму і не виснажує водоносний горизонт. У той же час існують водозабори в таких гідрогеологічних умовах, за яких забір навіть 100 куб. м на добу суттєво порушує режим підземних вод, що в кінцевому підсумку значно впливає на природу. У такому разі не виникатиме спеціального користування надрами, що призводить до порушення принципу спеціального природокористування.

По-друге, у вказаній нормі закладено заборону виробникам фасованої питної води користуватися надрами без спеціальних дозволів. Можна припустити, що законодавець хотів збільшити надходження до бюджету за рахунок плати за спеціальне користування надрами. Але надрокористувач може й не виробляти самостійно фасовану питну воду, а продавати видобуту воду іншим особам, які, у свою чергу, вже будуть її фасувати. Отже, на наше переконання, дана норма недостатньо ефективно й детально регулює надрокористування при видобутку підземної води.

Третій режим відрізняється від другого тільки тим, що має місце використання підземних

вод для виробництва фасованої питної води або продуктивність водозабору перевищує 300 куб. м на добу.

Четвертий варіант (режим) скоріше теоретичний, тому що досить складно уявити собі колодязь, з якого видобувається понад 300 куб. м на добу без використання спеціальних споруд чи технічних пристроїв.

Закон № 2849-VI від 22 грудня 2010 р. «Про внесення зміни до статті 23 Кодексу України про надра щодо видобування підземних вод» [0] змінив умови користування надрами для видобування підземних вод без отримання спеціального дозволу, тобто фактично на правах загального надкористування. Існуюча раніше умова була прив'язана до глибини видобутку підземних вод (20 м), тепер же вона стосується продуктивності водозабору (300 куб. м на годину).

У пояснювальній записці до проекту цього Закону [0] законодавець аргументує сутність внесених змін тим, що прив'язка до глибини в 20 м є абсолютно необґрунтованою і ставить у нерівне положення осіб, які проживають навіть в одному населеному пункті. Особливо це часто зустрічається в гірських районах, де сусідні домогосподарства знаходяться на різній відстані від підземних вод: одні люди видобувають воду без одержання дозволу (до 20 м),

іншим же відповідно до чинного законодавства необхідно його отримувати. А в деяких районах України, де через проведення гірничих робіт підземна вода зникає, її доводиться добувати все з більших і більших глибин. З подібною аргументацією не погодитися складно. Існуюча умова відділення спеціального надрокористування від загального не відбивала основного принципу, не була мірилом, що відокремлює суттєвий вплив на природне середовище від несуттєвого.

Можна назвати ще одну очевидну причину внесення змін до ст. 23 Кодексу про надра. До цього практично всім користувачам підземних вод належало одержувати спеціальні дозволи на користування надрами, порядок одержання якого – складна й дорога процедура, що включала необхідність проведення тривалих геологорозвідувальних робіт. Переважна більшість користувачів не могли собі це дозволити. Крім того, в Державній геологічній службі утворилася велика черга з розгляду заяв на отримання спеціального дозволу на користування надрами. Так, за повідомленнями ЗМІ, при існуючих темпах розгляду заяв станом на середину 2009 р. черга становила 100 років! [0].

Виходів з такої ситуації було 2: змінювати або умови, що визначають необхідність одер-

жання спеціального дозволу на користування надрами, або процедуру його отримання. Законодавець пішов першим шляхом. Тепер умова користування надрами без спеціального дозволу не пов'язана з глибиною розробки підземних вод, а прив'язана до продуктивності їх водозабору. Це призвело до того, що відчутно зросла чисельність надрокористувачів, яким не потрібно одержувати спеціального дозволу, в результаті чого значний вплив на підземні води залишився без належного державного контролю й механізму його компенсації.

На нашу думку, головним принципом, закладеним у підгрунтя розмежування загального і спеціального використання природного ресурсу, треба назвати виділення природокористування зі значним впливом на природу.

Виникає логічне запитання: яким же критерієм оперувати, щоб розмежовувати надрокористувачів, які вправі використовувати надра без спеціального дозволу, і тих, яким необхідно його отримувати? Можемо назвати основну вимогу до цієї умови: вона повинна визначати ступінь впливу на підземні води. Очевидним є той факт, що гідрогеологічні умови на території України дуже різноманітні. Наприклад, один і той же вплив на

надра на території Дніпровсько-Донецької западини (територія Харківської, Полтавської, Чернігівської, Сумської областей) та Українського кристалічного щита (Запорізька, Дніпропетровська, Кіровоградська, Черкаська, Вінницька, Житомирська області) буде істотно відрізнятися за ступенем впливу на підземні води. Враховуючи даний факт, можемо припустити, що такий критерій має бути прив'язаний до території надрокористування. Але й у цьому разі існують певні складнощі, пов'язані з гідрогеологічним районуванням, тому що вивченість території України різна й однозначно поділити її територію на ділянки з однаковими гідрогеологічними умовами досить складно. Цей шлях вимагає додаткових досліджень, певних витрат часу й ресурсів, а з огляду на те, що гідрогеологічні умови змінюються не залишаються постійними, вирішення цього завдання істотно ускладнюється.

Ще одним варіантом могло б стати визначення умови мінімально можливого впливу на надра, яка діяла б на території всієї України. Вона теж може бути наближена до встановленого порядку у водному законодавстві, тобто використання колодязів для видобутку підземних вод. Іншими словами, під загальне надрокористування потра-

пляло б використання останніх за допомогою колодязів без застосування спеціальних споруд і технічного обладнання. Цей варіант дозволив би максимально зблизити законодавство водне й надрове. Але, ввівши критерій мінімально можливого впливу на надра, ми стикаємось із ситуацією, що існувала до внесення змін у ст. 23 Кодексу про надра. Як уже підкреслювалося, більшість користувачів підземними водами змушені були проходити складну процедуру одержання спеціального дозволу на користування надрами. Тому в цьому випадку варто переглянути й порядок його отримання, бо існуючий на даний час становить собою досить складну й витратну процедуру.

Вбачається доцільним запровадити спрощений порядок одержання спеціальних дозволів для користувачів надрами, які впливають на надра незначною мірою, і більш складнішу процедуру – для користувачів, які впливають на них досить суттєво. Наприклад, можна відмовитися від необхідності затверджувати запаси для першої групи надрокористувачів. Це, з одного боку, спростило б процес отримання спеціальних дозволів на користування надрами, а з другого – дозволило б державі контролювати експлуатацію надр.



**Список літератури:** 1. Аграрное, земельное и экологическое право Украины: Общие части учеб. курсов. / Ред. *Погребной А.А.* – 2-е изд., доп. и испр.– Харьков: Одиссей, 2001.– 400 с. 2. *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды): Учеб. для высш. юрид. учеб. завед. – М.: Юристъ, 1998. – 688 с. 3. Відомості Верховної Ради України. 4. *Джуган В. О.* Правове регулювання використання та охорони вод в Україні : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 – К., 2009. – 19 с. 5. Екологічне право України: Академ. курс. / За заг. ред. *Ю.С. Шемшученка.* – К.: ТОВ «Вид-во «Юрид. думка», 2008. – 720 с. 6. Екологічне право України: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / За ред. *А.П. Гетьмана та М.В. Шульги.* – Х.: Право, 2009. – 328 с. 7. *Колбасов О.С.* Теоретические основы права пользования водами в СССР. – М.: Наука, 1972. – 228 с. 8. *Морина Б.* Спец до воды // Бизнес. – 2009. – № 34. – С. 42-45. 9. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про надра щодо видобування питних підземних вод» [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc\\_34?id=&pf3511=35566&pf35401=144617](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc_34?id=&pf3511=35566&pf35401=144617). 10. Про внесення зміни до статті 23 Кодексу України про надра щодо видобування підземних вод: Закон України від 22.12.2010 р., № 2849-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 3. – Ст. 164.

### АКТУАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПОДЗЕМНЫХ ВОД Сердюк О.В.

Рассмотрены принципы общего и специального природопользования применительно к использованию подземных вод. Приведены варианты сочетания режимов пользования недрами и водами при добыче подземных вод. Проанализированы последние изменения в Кодекс Украины о недрах относительно добычи подземных вод.

*Ключевые слова:* подземные воды, недра, специальное природопользование, общее природопользование.

### CURRENT LEGAL PROBLEMS OF GROUNDWATER USE Serdyuk O.V.

The principles of general and special use of natural resources with regard to use of groundwater have been investigated in the article. It presents cases of combination of the subsoil use mode and the water use mode when the groundwater extraction. Recent changes to the Subsoil law in relation to groundwater extraction have been studied.

*Key words:* groundwater, subsoil, general use of natural resources, special use of natural resources

*Надійшла до редакції 19.06.2011 р.*