

УДК 349.4

І. В. ІГНАТЕНКО

Ірина Володимирівна Ігнатенко, кандидат юридичних наук, асистентка кафедри Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМИ КОМПЛЕКСНОГО ОСВОЄННЯ ПІДЗЕМНОГО ПРОСТОРУ: ЕКОЛОГО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Створення підземної нерухомості вже не «ноу-хау» і в Україні. Інтерес інвесторів до будівництва під землею останніми роками зростає. Цьому сприяють купівельний попит на землю в центрах міст і як його наслідок – висока вартість землі, обмеженість будівництва в центральних частинах міста, щоб уникнути точкової забудови, збереження історичного центру міста, обмеження поверховості будівництва.

Розміщення об'єктів різного призначення в підземному просторі крім підвищення ефективності використання надр, економії території та збереження екологічної чистоти допомагає зменшити витрати енергії на опалення та охолодження приміщень, скоротити експлуатаційні витрати порівняно з альтернативними спорудами на поверхні, знизити вплив кліматичних умов. Нижче рівня поверхні землі може бути розміщено до 70 % від загального обсягу гаражів, до 80 % складів, до 50 % архівів і сховищ, до 30 % підприємств сфери обслуговування та інших служб. Загальна площа підземних споруд може становити до 20–25 % від загальної площі будівельних об'єктів на поверхні (сьогодні в Києві – близько 6 %). Оцінити в точних цифрах ринок підземного будівництва досить складно хоча б вже тому, що роботи «під землею» передбачають будівництво будь-якої будівлі. Крім того, часто торгово-розважальні та торговельні центри мають підземні рівні, які включаються в загальну площу будівлі і не виділяються як окремий підземний об'єкт. Така ж ситуація спостерігається і з паркінгами під офісними, торговими та житловими будівлями.

Вибір теми статті визначено актуальністю порушеної в ній проблеми, деякі аспекти якої розглядаються в роботах таких представників науки земельного права, як П. Ф. Кулинич, Р. І. Марусенко, А. М. Мірошниченко, А. І. Ріпенко, М. В. Шульга та ін.

Метою статті є вивчення низки питань економічної, екологічної, юридичної спрямованості щодо комплексного освоєння підземного простору.

Збалансоване і комплексне освоєння підземного простору при будівництві повинно знайти послідовне відображення в еколого-правових нормах, які здійснюють правове регулювання забудови земель.

На сьогодні, по суті справи, утворюється нова підземна інфраструктура великих міст, у ході якої необхідно враховувати ряд обставин і насамперед – вплив техногенних процесів на екологію підземного простору, на стан гідрогеологічного середовища, а також архітектурно-художнє оформлення функціональних підземних центрів і об'єктів, які споруджуються. Комплексне освоєння підземного простору є одним із найбільш ефективних шляхів вирішення територіальних, транспортних та екологічних проблем великих міст, що розвиваються як культурно-історичні та торговельно-промислові центри. При цьому найбільш повно зберігається навколишнє середовище для розміщення парків та рекреаційних зон і значно зменшується забруднення від автомобільного руху.

Однак можливості використання підземного простору обмежуються складними інженерно-геологічними та гідрогеологічними умовами, наявністю вже побудованих і експлуатованих підземних споруд, браком і недосконалістю ефективних економічних інструментів управління. Надзвичайно важливим аспектом еколого-економічної оцінки освоєння підземного простору великих міст є складне становище з розробкою й прийняттям нормативних актів екологічного законодавства, формуванням та реалізацією ефективних превентивних природоохоронних заходів. Інтенсивне безсистемне освоєння підземного простору великих міст завдає непоправної шкоди довкіллю, а компенсується дуже незначною мірою.

У даний час недостатньо враховано взаємовплив освоєння підземного простору великих міст і навколишнього середовища в процесі економічного регулювання з можливістю адекватного стимулюючого відшкодування господарюючими суб'єктами екологічної шкоди, що завдається міському середовищу. Відсутня

детальна опрацьованість механізму реалізації екологічних платежів, методична обґрунтованість стимулювання реалізації природоохоронних заходів, узгодженість та облік сучасних вимог до екологічного законодавства.

Крім того, проблеми екології підземного будівництва характеризуються: 1) розробкою заходів щодо запобігання можливих негативних наслідків будівництва підземних споруд, включаючи запобігання осідань будівель і споруд на денній поверхні, порушення гідрогеологічного режиму підземних вод, запобігання проникнення води з напірних тунелів в масив, що призводить до утворення розмивів і карстів тощо; 2) виявленням у масиві гірських порід зон розушільнення, небезпечних для будівництва підземних споруд; 3) застосуванням екологічно ефективних технологій освоєння підземного простору; 4) необхідністю будівництва підземних споруд нового покоління, що передбачають максимальний комфорт і безпеку перебування в них людей.

Нині назріла необхідність розробки систем екологічного аудитування для проектування, будівництва та експлуатації підземних споруд, зведених у великих містах. Відповідно до Закону України «Про аудиторську діяльність» під аудитом розуміється перевірка даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання з метою висловлення незалежної думки аудитора про її достовірність в усіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) згідно із вимогами користувачів¹. Під час проектування, будівництва та експлуатації підземних споруд основне завдання екологічного аудитування – це не лише незалежне дослідження всіх аспектів господарської діяльності для встановлення розміру прямого або непрямого впливу на стан навколишнього середовища, що припускає статистичну констатацію існуючого стану речей, а й розробка заходів та рекомендацій щодо найбільш безболісної інтеграції підземелля в геоекологічне середовище.

Таким чином, основне завдання екологічного аудитування підземного будівництва – дотримання балансу між умовами збереження або мінімального порушення природного середовища та повного, якісного й економічно вигідного виробничого процесу. Екологічне аудитування повинно проводитися вже на передпроектній стадії і включати в себе різні види робіт для різних стадій життя споруди.

Крім того, найважливішою умовою підвищення якості життя громадян та екологічної обстановки є застосування на практиці принципу платності природокористування, одним з основних механізмів реалізації якого є система екологічних платежів, покликана забезпечити облік екологічної складової в процесі освоєння підземного простору і стимулювати раціональне та безпечне поведіння всіх учасників економічних відносин у даній сфері.

На сьогодні все більш поширеним стає принцип платності на всі види використання природних ресурсів і розглядається як найважливіший крок у розбудові податкової системи в напрямі її екологізації. Реалізація принципу платності дає змогу стимулювати природокористувачів на раціональне використання природних об'єктів і природних ресурсів. Принцип платності природокористування є елементом економічного механізму охорони навколишнього середовища. У земельному, водному, лісовому кодексах цей принцип знайшов пряме закріплення.

Використання підземного простору, який виступає різновидом надр, є виключною власністю Українського народу (ст. 4 Закону України про надра), шляхом будівництва споруд (що само по собі свідчить про спеціальне природокористування) передбачає внесення плати за ресурсокористування. Для досягнення ефективного і дбайливого використання підземного простору на законодавчому рівні закріплені загальні положення про плату за користування надрами в цілях будівництва в т.ч. споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин.

Так, зокрема, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» серед основних принципів охорони навколишнього природного середовища виділяє: 1) безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності; 2) встановлення екологічного податку, рентної плати за спеціальне використання води, рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, рентної плати за користування надрами відповідно до Податкового кодексу України².

Згідно зі ст. 28 Кодексу України про надра користування надрами є платним. Плата за користування надрами справляється у вигляді: 1) рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин; 2) рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин та рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, встановлюються Податковим кодексом України³.

У ст. 253 «Рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин» Податкового кодексу України зазначено, що платниками рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, є юридичні та фізичні особи – суб'єкти господарювання, які використовують у межах території України ділянки надр для: 1) зберігання природного газу, нафти, газоподібних та інших рідких нафтопродуктів; 2) витримування виноматеріалів, виробництва і зберігання винопродукції; 3) вирощування грибів, овочів, квітів та інших рослин; 4) зберігання харчових продуктів, промислових та інших товарів, речовин і матеріалів; 5) провадження інших видів господарської діяльності.

Не є платниками рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, військові частини, заклади, установи і організації Збройних Сил України та інші військові формування, утворені відповідно до закону, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету⁴.

Об'єктом оподаткування рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, є обсяг підземного простору (об'єм тривимірний) надр.

Рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, не справляється: 1) за використання транспортних тунелів та інших підземних комунікацій, колекторно-дренажних систем та об'єктів міського комунального господарства; 2) за використання підземних споруд на глибині не більш як 20 метрів, збудованих відкритим способом без засипання або з подальшим ґрунтовим засипанням.

Розміри ставки рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, встановлюються залежно від корисних властивостей надр і ступеня екологічної безпеки під час їх використання.

Необхідно також зазначити, що платежі за негативний вплив на навколишнє середовище повинні виступати одними з найбільш ефективних методів економічного регулювання в даний час у сфері будівництва міських підземних споруд, оскільки вони повинні сприяти підвищенню уваги суспільства і влади до питань екології великих міст, вдосконаленню способів інвентаризації та моніторингу джерел забруднення.

Платіж за забруднення навколишнього середовища (окремий платіж за межами рентної плати), в тому числі при використанні підземного простору, повинен являти собою форму відшкодування економічного збитку від викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище. В цілому платежі призначені для відшкодування витрат, пов'язаних з компенсацією впливу викидів і скидів забруднюючих речовин, стимулювання зниження або підтримання викидів і скидів у межах нормативів, стимулювання здійснення витрат на проектування і будівництво природоохоронних об'єктів. Внесення плати за забруднення не повинно звільняти природокористувачів від виконання заходів з охорони природного середовища, а також сплати штрафних санкцій за екологічні правопорушення і відшкодування шкоди природному середовищу, здоров'ю та майну громадян.

При освоєнні підземного простору плата повинна справлятися за: викид в атмосферу забруднюючих речовин від стаціонарних та пересувних джерел; скидання забруднюючих речовин у поверхневі і підземні водні об'єкти; розміщення відходів; за забруднення надр і ґрунтів, шум, вібрацію і т. п. На сьогодні екологічні внески не сплачуються. Оскільки через відсутність нормативів плати та методичної бази оцінки таких негативних впливів неможливо визначити і розмір цих внесків.

Ще однією суттєвою проблемою в галузі регулювання платежів за забруднення навколишнього середовища при освоєнні підземного простору є неможливість точного вимірювання фактичного обсягу негативного впливу забруднюючих речовин через відсутність спеціальної вимірювальної техніки на будівельних підприємствах. При користуванні послугами спеціалізованих лабораторій загальні витрати в цій сфері можуть перевищувати суму реального екологічного платежу в кілька разів.

Перераховані проблеми існуючої системи екологічних платежів, особливо значущі для комплексного та ефективного освоєння підземного простору, не дають змогу забезпечити стимулюючу функцію поліпшення екологічної ситуації у великих містах, а також вимагають істотного вдосконалення самої системи екологічних платежів у механізмі раціонального природокористування.

Вдосконалення системи екологічних платежів слід засновувати на двох принципових складових: вплив освоєння підземного простору на навколишнє середовище і відповідний йому зворотний вплив навколишнього середовища на процеси, пов'язані з освоєнням підземного простору.

Співвідношення і значення процесів постійно змінюються залежно від виду споруджуваного підземного об'єкта, місця його розташування в міському середовищі, масштабів будівництва та інших умов освоєння підземного простору. У зв'язку із цим процес взаємовпливу систематизується за різними ознаками: спосіб, вид, об'єкти, масштаб, ступінь інтенсивності та фактори взаємовпливу освоєння підземного простору та довкілля. Фактори взаємовпливу найбільшою мірою визначають ступінь стимулювання реалізації природоохоронних заходів при освоєнні підземного простору великих міст.

Основним процесом удосконалення сучасної системи екологічних платежів є формування двох напрямів: еколого-економічного та нормативно-правового.

Перший напрям формується з трьох великих об'єднаних складових. Початковою складовою є розробка методичної бази щодо платежів за такі види негативної дії при освоєнні підземного простору великих міст, як тепло, шум і електромагнітне випромінювання.

Другою складовою виступає введення в методику розрахунку екологічних платежів стимулюючих диференціальних коефіцієнтів, що відображають специфіку освоєння підземного простору і розроблених на основі найбільш дієвих факторів, що впливають. Застосування запропонованих мотивуючих коефіцієнтів дасть змогу стимулювати реалізацію природоохоронних заходів при освоєнні підземного простору великих міст з високим інвестиційним потенціалом, в рекомендованому глибинному діапазоні і складних геологічних умовах.

Третьою складовою є економіко-математичне моделювання оцінки всіх можливих витрат при освоєнні підземного простору великих міст з їх подальшою мінімізацією в умовах чітких обмежень екологічного та економічного характеру.

Практичною частиною вдосконалення системи екологічних платежів слугує еколого-економічний механізм її застосування, стимулюючий реалізацію природоохоронних заходів при освоєнні підземного простору і спрямований на поліпшення середовища проживання у великих містах.

Механізм може складатися з наступних етапів: рішення про створення міського підземного об'єкта; формування варіантів проектних рішень; збір вихідних даних і визначення обсягів негативного впливу на

навколишнє середовище для розрахунку екологічних платежів; врахування особливостей освоєння підземного простору через мотивуючі диференціальні коефіцієнти і оцінку теплового, шумового та електромагнітного впливу на навколишнє середовище; основний розрахунок та уточнення параметрів розрахунку екологічних платежів; оцінка розрахунків з відповідності обмеженням економіко-математичної моделі і варіантів розрахунків з використанням цільової функції економіко-математичної моделі; прийняття найбільш ефективного стимулюючого варіанта реалізації системи екологічних платежів при освоєнні підземного простору великих міст.

Другий напрям вдосконалення діючої системи екологічних платежів може включати: чітке визначення законодавчого, бюджетного, фінансового та податкового статусу екологічних платежів; можливість підвищення стимулюючої функції екологічних платежів у рамках введення «екологічного податку»; диференціацію процедури видачі дозволів та розрахунку плати для дрібних і великих природокористувачів (що особливо важливо для організацій, які освоюють підземний простір великих міст); введення для великих проектно-будівельних компаній можливості заліку плати на цільові екологічні заходи, реалізовані в процесі освоєння підземного простору; введення системи декларування негативного впливу на навколишнє середовище; встановлення природокористувачів, які розробляють і застосовують інноваційні природоохоронні технології, пільг і преференцій в екологічних платежах, аж до повного звільнення від них на деякий встановлений період (наприклад, 3–5 років – термін впровадження і практичної апробації інноваційної технології).

У цілому застосування запропонованого способу вдосконалення сучасної системи екологічних платежів для стимулювання реалізації природоохоронних заходів при освоєнні підземного простору великих міст стане досить ефективним рішенням у напрямі поліпшення середовища проживання населення на високоурбанізованих територіях.

¹ Про аудиторську діяльність : Закон України від 22 квітня 1993 р. № 3125-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 23. – Ст. 243.

² Кодекс України про надра : Закон України від 27 липня 1994 р. № 32/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

³ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

⁴ Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13, № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.

Резюме

Ігнатенко І. В. Проблеми комплексного освоєння підземного простору: еколого-правовий аспект.

У статті розглянуто низку питань економічної, екологічної, юридичної спрямованості щодо комплексного освоєння підземного простору в мегаполісах, виділено проблеми та надано авторські пропозиції щодо їх вирішення.

Ключові слова: підземний простір, підземне будівництво, екологічний платіж, екологічне аудитування, екологічний податок.

Резюме

Ігнатенко І. В. Проблемы комплексного освоения подземного пространства: эколого-правовой аспект.

В статье рассмотрен ряд вопросов экономической, экологической, юридической направленности по комплексному освоению подземного пространства в мегаполисах, выделены проблемы и даны авторские предложения по их решению.

Ключевые слова: подземное пространство, подземное строительство, экологический платеж, экологическое аудирование, экологический налог.

Summary

Ignatenko I. Problems comprehensive development of underground space: ecological and legal aspects.

The article discusses a number of issues of economic, environmental, legal orientation for the integrated development of underground space in metropolitan areas, highlighted the problems and given the author's suggestions for their solution.

Key words: underground space, underground construction, environmental charges, environmental auditing, environmental tax.