

Особливості правового режиму підземних вод в Україні та Російській Федерації: порівняльний аналіз
гулятивної и охранный функций возмещения потерь сельскохозяйственного
производства на восстановление свойств и повышения плодородия почв.

Ключевые слова: почва, земли сельскохозяйственного назначения, экономические стимулы, охрана почв, рациональное использование, законодательные акты.

Havrysh N.S. Economic and legal approaches to the using, restoration and protection of soils

The issues of economic approaches for sustainable use of natural resources and environmental protection have been described. The state legislative acts of Ukraine on economic incentives for the use, restoration and protection of soils have been analyzed. The approaches to improving the regulatory and safety functions of compensation for loss of agricultural production to restore properties and improve soil fertility have been provided.

Keywords: soil, agricultural land, economic incentives, soil protection, sustainable use, legal acts.

Грицан О.А.

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ПІДЗЕМНИХ ВОД В УКРАЇНІ ТА РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

УДК 349.028:622

Одним із найцінніших ресурсів планети Земля є підземні води. Сфера їх використання у народному господарстві надзвичайно широка : прісні підземні води або води з незначним ступенем мінералізації використовуються для задоволення питних потреб населення, мінеральні та термальні – з лікувальною метою, промислові – для вилучення корисних компонентів. Тому ряд держав на законодавчому рівні закріплюють особливі вимоги щодо охорони та використання цього природного ресурсу.

Аналіз законодавства про надра, а також екологічного, податкового та водного законодавства України свідчить про неоднозначний підхід вітчизняного законодавця до встановлення правового режиму підземних вод. Це, у свою чергу, може створювати низку труднощів для правозастосовчої діяльності. За таких обставин актуальним видається дослідження досвіду правового регулювання аналогічних відносин у сусідніх державах, зокрема – в Російській Федерації (далі - РФ).

Дискусія щодо правового режиму підземних вод мала місце у наукових розробках представників радянської еколого-правової доктрини (Г.С. Башмаков, Ю.А. Вовк, Н.Б. Мухітдінов, М.А. Сиродоев). Однак у сучасній вітчизняній правовій науці ця проблематика залишається не менш досліджуваною. Так, В.К. Філатова вважає, що розташування підземних вод нижче рівня земної поверхні у товщах гірничих порід вимагає врахування під час їх використання положень законодавства про надра. Однак це, на думку дослідниці, не дає достатніх підстав для віднесення цього ресурсу до надр [1,с.40]. На противагу цій позиції О.М. Олійник, аналізуючи положення чинного законодавства, приходять до висновку, що підземні води є складовою частиною надр, а саме – корисними копалинами [2,с.15].

Метою статті є з'ясування відмінностей правового регулювання відносин з приводу використання та охорони підземних вод в Україні та РФ і формулювання пропозицій щодо вдосконалення вітчизняного законодавства у цій сфері.

Закріплені законодавством України визначення корисних копалин не завжди дають однозначну відповідь, чи належать до них підземні води. Так, відповідно до Гірничого закону України [3] корисні копалини – це природні мінеральні речовини, які можуть використовуватися безпосередньо або після їх обробки. У Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр [4] корисні копалини визначаються як природні мінеральні утворення органічного і неорганічного походження у надрах, на поверхні землі, у джерелах вод і газів, на дні водоймищ, а також техногенні мінеральні утворення в місцях видалення відходів виробництва та втрат продуктів переробки мінеральної сировини, придатні для промислового використання.

Більш конкретним у цьому контексті є визначення податкового законодавства. Відповідно до п. 14.1.91 ст.14 Податкового кодексу України (далі - ПК) [5] корисні копалини – це природні мінеральні утворення органічного і неорганічного походження у надрах, у тому числі будь-які підземні води, а також техногенні мінеральні утворення в місцях видалення відходів виробництва

та втрат продуктів переробки мінеральної сировини, які можуть бути використані у сфері матеріального виробництва і споживання безпосередньо або після первинної переробки.

Законодавством України про надра підземні води також розглядаються у якості різновиду корисних копалин. Зокрема, мінеральні (лікувальні, лікувально-столові та природні столові), питні (для централізованого та нецентралізованого водопостачання), промислові, теплоенергетичні та технічні води зустрічаємо в Переліку корисних копалин загальнодержавного значення [6] та в Класифікаторі корисних копалин (ККК) ДК 008:2007 [7], де їм присвоєно окремі коди. В зв'язку з цим для видобування підземних вод необхідним є одержання спеціального дозволу на користування надрами відповідно до ст.19 Кодексу України про надра (далі - КпН) [8].

Відмінний підхід до встановлення правового режиму підземних вод зустрічаємо у актах водного законодавства. Так, відповідно до положень Водного кодексу України (далі - ВК) [9], підземні води – це води, що знаходяться нижче рівня земної поверхні в товщах гірських порід верхньої частини земної кори в усіх фізичних станах. На противагу поняттю «видобування корисних копалин», що використовується в КпН, у ВК законодавець оперує терміном «забір води з підземних водних об'єктів». Підземні води, які є джерелом централізованого водопостачання, визнаються водними об'єктами загальнодержавного значення, а ті, що не можуть бути джерелом централізованого водопостачання – місцевого значення. Відповідно до ст. 48 ВК, забір води з підземних водних об'єктів є різновидом спеціального водокористування, і повинен здійснюватися на основі дозволу на водокористування.

В окремих законодавчих актах зустрічаємо норми, зі змісту яких можна зробити помилковий висновок про необхідність одержання лише одного дозволу для видобування підземних вод. Так, неоднозначним видається положення ч.2 ст. 16 Закону України «Про питну воду і питне водопостачання» [10], відповідно до якого «підприємство питного водопостачання провадить свою діяльність на підставі таких документів: дозволу на спеці-

альне водокористування або дозволу на користування надрами (у разі використання підземних вод)...». Однак, виходячи із ст. 17 цього ж закону підприємство питного водопостачання повинне провадити свою господарську діяльність відповідно до порядку спеціального водокористування, тобто на підставі дозволу на спеціальне водокористування, а у разі використання підземних вод – повинне одержати згідно з законом дозвіл на користування надрами. У судовій практиці непоодинокими є прецеденти, коли видобування підземних вод з артезіанських свердловин для питного водопостачання здійснювалося лише на основі дозволу на спеціальне водокористування, що визнавалося порушенням природоохоронного законодавства [11].

Таким чином, для видобування підземних вод законодавство вимагає отримання не лише спеціального дозволу на користування надрами, але й дозволу на спеціальне водокористування.

Такі норми створюють ряд труднощів для суб'єктів видобування підземних вод. В першу чергу, це стосується складної процедури отримання зазначених дозволів та їх погодження. Терміни дії дозволів на спеціальне користування надрами і водокористування не збігаються. Якщо термін дії спеціального дозволу на короткострокове користування надрами - до 5 років, а довгострокового – від 5 до 50 років, то дозвіл на короткострокове спеціальне водокористування видається терміном до 3 років, а довгострокове - від 3 до 25 років.

Складною є також система платежів за користування підземними водними об'єктами. ПК зобов'язує природокористувачів, що здійснюють видобування будь-яких підземних вод, сплачувати не лише збір за спеціальне водокористування, але й плату за користування надрами з метою видобування корисних копалин. Таким чином, один і той самий об'єкт оподаткування, яким є обсяг підземних вод, оподатковується одночасно двома природоресурсними платежами.

Окремі проблеми подвійний правовий режим підземних вод може створювати при кваліфікації злочинів проти довкілля. Відповідно до п.2 Постанови Пленуму Верховного Суду України

«Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля» від 10 грудня 2004 року № 17 [12], виходячи із бланкетності статей, якими передбачена відповідальність за злочини й адміністративні правопорушення проти довкілля, судам слід ретельно з'ясувати, яким саме законодавством регулюються відносини, пов'язані з використанням та охороною відповідного природного ресурсу (землі, надр, вод, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу тощо).

Підхід законодавця РФ до правового регулювання використання та охорони підземних вод суттєво відрізняється.

Відповідно до Закону РФ «Про надра» [13], предметом його регулювання є відносини, що виникають у зв'язку із вивченням, використанням і охороною надр, а також у зв'язку з використанням торфу, сапропелів та інших специфічний мінеральних ресурсів, до яких віднесено підземні води та ропу лиманів і озер. Водний кодекс РФ [14] для вирішення питань, пов'язаних з користуванням підземними водними об'єктами, відсилає до законодавства про надра. Зокрема, відповідно до ч.3 ст. 9 Водного кодексу РФ, фізичні і юридичні особи отримують право користування підземними водними об'єктами на основі і в порядку, встановленому законодавством про надра.

В РФ діє Загальноросійський класифікатор корисних копалин і підземних вод [15]. Вже з самої його назви можна помітити розмежування законодавцем РФ підземних вод та корисних копалин.

Забір із підземного водного об'єкта водних ресурсів, в тому числі й тих, що містять корисні копалини і/або природні лікувальні ресурси, а також термальних вод, не потребує укладення договору водокористування або прийняття рішення про надання водного об'єкта у користування, які в РФ засвідчують право спеціального водокористування (п.3 ч.3 ст.11 Водного кодексу РФ). Як зазначається у спільному листі Міністерства природних ресурсів РФ та Федерального агентства надрокористування РФ від 19 травня 2005 року № ПС-03-33/2686 «Про ліцензування підземних водних об'єктів» [16] ліцензія на право користування ділянкою надр з умовами користування є державним дозволом на

користування ділянкою надр, що посвідчує право водокористувача на користування підземним водним об'єктом. Ліцензія, що посвідчує право водокористувача на користування підземним водним об'єктом, оформляється на підставі законодавства про надра і додаткового оформлення ще однієї ліцензії (ліцензії на водокористування), а також укладання договору користування водним об'єктом не вимагається.

У податковому законодавстві РФ спостерігається дещо відмінний підхід щодо співвідношення корисних копалин та підземних вод. В п.2 ст. 337 Податкового кодексу РФ [17] у переліку корисних копалин, з-поміж інших, закріплено: підземні води, що містять корисні копалини (промислові води) та (або) природні лікувальні ресурси (мінеральні води), а також термальні води. Щодо них у РФ справляється лише податок на видобування корисних копалин: відповідно до ч.2 ст. 333.9 Податкового кодексу РФ не оподатковується водним податком забір із підземних водних об'єктів води, яка містить корисні копалини та (або) природні лікувальні ресурси, а також термальні води. Таким чином, водний податок, виходячи із положень глави 25.2. Податкового кодексу РФ, справляється лише за видобування прісних підземних вод. За таких обставин виключається ймовірність оподаткування водних ресурсів двома різними природоресурсними платежами.

Аналізуючи особливості правового режиму підземних вод в Україні та Російській Федерації варто також зауважити, що ряд специфічних вимог щодо їх охорони в обох державах закріплюють акти водного законодавства (ст. 105 ВК України та в ст. 59 ВК РФ). Це свідчить про необхідність охорони підземних вод саме як водного ресурсу, а не корисних копалин.

Поряд з цим, діяльність щодо вивчення родовищ підземних вод та їх видобування нерозривно пов'язана з антропогенним втручанням в надра. Використання підземних вод фактично відбувається в процесі користування надрами, частиною яких є відповідне родовище. Так, геологічне вивчення якісних та кількісних характеристик підземних вод, а також умов їх залягання нерозривно пов'язано з геологічним вивченням ділянок надр, в

гірських породах яких ці води знаходяться. Видобуток підземних вод неодмінно супроводжується будівництвом та облаштуванням відповідних водозабірних споруд. Тому діяльність щодо розвідки та видобування будь-яких підземних вод має свою специфіку та вимагає від суб'єкта наявності техніко-технологічних можливостей та відповідності кваліфікаційним вимогам, необхідних саме для забезпечення раціонального користування надрами. Слід погодитися з думкою російського дослідника Д.В. Хаустова, який зазначає: «Враховуючи те, що використання підземних вод завжди пов'язане з бурінням свердловин, облаштуванням в надрах інших гідротехнічних споруд, отриманням геологічної інформації, а також з врахуванням того, що підземні води доволі часто містять корисні копалини або лікувальні ресурси (мінеральні води), їх регулювання повинне здійснюватися в рамках законодавства про надра» [18, с.53].

Тому практика РФ щодо поширення правового режиму надр на підземні води, із врахуванням особливостей охорони цього природного ресурсу, видається виправданою, достатньо обґрунтованою та вартою для запозичення Україною.

Доцільним є, зокрема, спрощення процедури отримання дозволу на видобування підземних вод, а також оподаткування цього виду діяльності. Правовстановлюючим документом на користування підземними водами повинен стати виключно спеціальний дозвіл на користування надрами. При цьому в обов'язковій угоді про користування надрами необхідно передбачити спеціальні умови стосовно особливостей надрокористування з цією метою. У ст. 49 ВК потрібно внести норму наступного змісту: «Не потребує дозволу на водокористування діяльність по видобутку підземних вод, яка здійснюється на підставі спеціального дозволу на користування надрами».

Також необхідним видається встановлення єдиного платежу за користування надрами для видобування підземних вод у податковому законодавстві України.

1. Філатова В.К., Шульга Т.М. *Правові засади вивчення надр в Україні: Монографія* / В.К. Філатова, Т.М. Шульга. – Харків: Видавництво «ФІНН», 2011. – 144 с.

2. Олійник О.М. *Правове регулювання охорони надр за законодавством України (окремі аспекти): монографія / О.М. Олійник.* – Хмельницький, Поліграфіст, 2011. – 140 с.
3. Гірничий закон України від 6 жовтня 1999 року // *Відомості Верховної Ради України.* - 1999. - № 50. - Ст. 433.
4. Про затвердження Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр: *Постанова Кабінету Міністрів України від 5 травня 1997 року № 432 // Офіційний вісник України.* – 1997. - № 18. – Ст. 104.
5. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року // *Офіційний вісник України.* – 2010. - № 92. – Т.1. – С.9. – Ст.3248
6. Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення: *Постанова Кабінету Міністрів України від 12 грудня 1994 року № 827 // ЗП України.* – 1995. - № 2. – Ст.42.
7. Класифікатор корисних копалин (ККК) ДК 008:2007: *Наказ державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 12 грудня 2007 року № 357 [Електронний ресурс].* – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=va357609-07>
8. Кодекс України про надра // *Відомості Верховної Ради України.* - 1994. - № 36. - Ст. 340
9. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року // *Відомості Верховної Ради.* – 1995. - № 24. – Ст. 189.
10. Про питну воду і питне водопостачання: *Закон України від 10 січня 2002 року // Відомості Верховної Ради.* – 2002. - № 16. – Ст. 112.
11. Демидівський районний суд Рівненської області. *Справа № 1-87/11 від 14 травня 2012 року / Єдиний реєстр судових рішень [Електронний ресурс].* – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/23976993>
12. Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля: *Постанова Пленуму Верховного Суду України від 10 грудня 2004 року № 17 // Вісник Верховного Суду України.* – 2005. - № 1. – С. 9-12.
13. О недрах: *Закон РФ от 21 февраля 1992 года № 2395-1 // Собрание законодательства РФ.* – 1995. - № 10. – Ст. 823
14. Водний кодекс РФ // *Собрание законодательства РФ.* – 2006. - № 23. – Ст. 2381.
15. Общероссийский классификатор полезных ископаемых и подземных вод: *Постановление Госстандарта РФ от 25 декабря 2002 года № 570-ст.* - М., ИПК Издательство стандартов, 2003.

16. *О лицензировании подземных водных объектов: Письмо Министерства природных ресурсов РФ и Федерального агентства по недропользованию от 19 мая 2005 года № ПС -03-33/2686 / [Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=56951;dst=0;ts=90A96262EEAF74EFD7BA820DE2A8C380>*
17. *Налоговый кодекс Российской Федерации от 5 августа 2000 года // Собрание законодательства РФ. – 2000. - № 32. – Ст.3340.*
18. *Хаустов Д.В. Проблемы соотношения водного законодательства и законодательства о недрах при регулировании добычи подземных вод / Д.В. Хаустов // Экологическое право. – 2005. - № 1. – С.53*

Грицан О.А. Особливості правового режиму підземних вод в Україні та Російській Федерації: порівняльний аналіз

Автором досліджено відмінності правового регулювання відносин з приводу видобування підземних вод в Україні та Російській Федерації. З цією метою проаналізовано екологічне, водне, надрове та податкове законодавство цих держав. Запропоновано шляхи вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері використання підземних вод.

Ключові слова: підземні води, корисні копалини, надра.

Грицан О.А. Особенности правового режима подземных вод в Украине и Российской Федерации: сравнительной анализ

Автором исследованы различия правового регулирования отношений по поводу добычи подземных вод в Украине и Российской Федерации. С этой целью проанализировано экологическое, водное, недренное и налоговое законодательство этих государств. Предложены пути совершенствования отечественного законодательства в сфере использования подземных вод.

Ключевые слова: подземные воды, полезные ископаемые, недра.

Grytsan O.A. Peculiarities of legal regime of underground water in Ukraine and Russian Federation: comparative analysis

The differences in legal regulation of relations as to underground water abstraction in Ukraine in Russian Federation are studied by the author. In this respect ecological, water, subsoil and tax legislations of these countries are analyzed. The ways of improvement of national legislation in the sphere of underground water use are offered.

Keywords: underground water, mineral resources, subsoil.