

Підтримку надає:



Федеральне міністерство  
продовольства і  
сільського господарства

на підставі рішення  
Німецького Бундестагу



Німецько-український  
агрополітичний діалог

При Інституті економічних досліджень та політичних консультацій 

Коментарі до аграрних законодавчих ініціатив

APD/KAG/03/2015

# **Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо вдосконалення умов реалізації права на видобування прісних підземних вод)»**

Райнгард Мекленбург

Київ, травень 2015 року

## **Про проект "Німецько-український агрополітичний діалог" (АПД)**

Проект «Німецько-український агрополітичний діалог» підтримує Україну у справі реформування аграрного законодавства та аграрної політики з урахуванням міжнародного досвіду Німеччини та інших країн, а також міжнародних організацій (ЄС, СОТ), відповідно до принципів ринкової економіки та структурної політики. Проект підтримується Федеральним міністерством продовольства та сільського господарства ФРН в межах програми двостороннього співробітництва та реалізується у співпраці з уповноваженою компанією ТОВ ГФА Консалтинг груп та виконавцями проекту – компанією ТОВ ІАК АГРАР КОНСАЛТИНГ та Лейбніц-Інститутом аграрного розвитку в країнах перехідної економіки (ІАМО). З українського боку відповідальним за виконання проекту є Інститут економічних досліджень і політичних консультацій (ІЕР).



[www.apd-ukraine.de](http://www.apd-ukraine.de)

### **Автор**

Д-р Райнгард Мекленбург

[mecklenburg@btr-rechtsanwaelte.de](mailto:mecklenburg@btr-rechtsanwaelte.de)

© 2015 Німецько-український агрополітичний діалог

Усі права захищені.

У європейських державах захист водоймищ є одним із центральних завдань у рамках захисту довкілля та використання води. Починаючи з 1979 р., ЄС ухвалив низку директив про захист водоймищ. Зокрема, ідеться про такі найважливіші директиви:

1. Директива 80/68 ЄЕС Ради від 17.12.1979 про захист водоймищ від забруднення деякими небезпечними речовинами (ABl.L 20 від 26.01.1980, стор. 43) зі змінами 2000/60/ЄС (ABl.L 327 від 22.12.2000, стор. 1),
2. Директива 91/271 ЄЕС Ради від 21.05.1991 про використання комунальних стічних вод (ABl.L 135 від 30.05.1991, стор. 40) зі змінами Постанови (ЄС) № 1137/2008 (A-?l.L 311 від 21.11.2008, стор. 1),
3. Директива 2060 ЄС Європейського парламенту та Ради від 23.10.2000 про створення рамкової програми заходів Спільноти в сфері політики щодо води (ABl.L 327 від 22.12.2000, стор. 1) зі змінами 2008/105/ЄС (ABl.L 348 від 24.12.2008, стор. 84),
4. Директива 2004/35/ЄС Європейського парламенту та Ради від 21.04.2004 про відповідальність за довкілля задля уникнення шкоди, заподіяної довкіллю, та її ліквідації (ABl.L 143 від 30.04.2004, стор. 56) зі змінами 2006/21/ЄС (ABl.L 102 від 11.04.2006, стор. 15),
5. Директива 2006/2011/ЄС Європейського парламенту та Ради від 15.10.2006 щодо забруднення внаслідок викидів деяких небезпечних речовин у водоймища Спільноти (ABl.L 1164 від 04.03.2006, стор. 52),
6. Директива 2006/118/ЄС Європейського парламенту та Ради від 12.12.2006 щодо захисту ґрунтових вод від забруднення та погіршення (ABl.L 372 від 27.12.2006, стор. 19, L 53 від 22.02.2007, стор. 30, L 139 від 31.05.2007, стор. 39).

Задля імплементації цих директив у Німеччині Бундестаг за згоди Бундесрату 31.07.2009 ухвалив закон про надання водних ресурсів (Закон про водні ресурси – WHG). Закон набув чинності згідно зі статтею 24, абз. 24, п. 1 цього закону 01.03.2010. Поряд із Законом про водні ресурси в Німеччині діє Постанова про захист ґрунтових вод (Постанова про ґрунтові води – GrwV). Цей закон служить виключно захисту ґрунтових вод від забруднення. Закон про водні ресурси містить положення щодо того, хто, як і на яких правових підставах може використовувати ґрунтові води.

§ 8 Закону про водні ресурси передбачає, що використання водоймища можливе лише за наявності дозволу, якщо Законом про водний бюджет не передбачено інше.

Винятки регулюються в § 8, абз. 2 наступним чином:

- а) Не потребує дозволу таке використання водоймищ, що має на меті відвернення нагальної загрози суспільній безпеці.
- б) Не потрібен дозвіл при проведенні тренувань та випробувань для цілей оборони та відвернення загроз суспільній безпеці, наприклад:
  - 1. тимчасове забирання води з водоймища для цих цілей,
  - 2. повернення води до водоймища за допомогою рухомих установок та
  - 3. тимчасові викиди речовин до води.

§ 46 Закону про водний бюджет регулює особливі дозволи на вільне використання ґрунтових вод. Відповідно до нього, дозвіл не потрібен, якщо вода має видобуватися, виводитися на поверхню чи відводитися у таких цілях:

- а) „для домашнього господарства, для сільськогосподарського підсобного господарства, для поїння худоби поза межами підсобного господарства або в невеликих обсягах на тимчасові цілі;
- б) служить цілям звичайного осушення ґрунту земельних ділянок, що використовуються для ведення сільського чи лісового господарства чи садівництва.“

Цим положенням у німецькому Законі про водні ресурси чітко встановлено, що ґрунтові води можуть забиратися виключно на потреби особистого господарства, для сільськогосподарського садибного господарства, для поїння худоби поза межами садибного господарства та в невеликих обсягах на тимчасові цілі, наприклад, на тимчасове постачання води на будівництво. Під дію § 46 не підпадає, наприклад, зрошення сільськогосподарських площ. Також німецьке законодавство не встановлює обсягів видобутку та не обмежує його максимальний обсяг. Для ведення свого підсобного господарства чи для поїння худоби фермер може використовувати стільки ґрунтових вод, скільки йому потрібно, щоб утримувати тварин. Усі інші види забирання ґрунтових вод чи їх використання потребують дозволу. Для цього в Німеччині існують нижча і вища водні адміністрації. У межах своєї компетенції нижча водна адміністрація

ухвалює рішення про надання дозволу шляхом видання адміністративного наказу (ухвали). Якщо заявник оскаржує ухвалу, то рішення, відповідно до адміністративної процедури, ухвалює вища водна адміністрація. Якщо і це рішення оскаржується, то остаточне рішення приймає адміністративний суд. Завдяки чіткому розподілу відповідальності в управлінських установах ухвали приймаються відповідною компетентною установою без узгодження з вищою адміністративною інстанцією, і завданням останньої в цьому разі є лише контроль за діяльністю першої.

**Табл. 1. Порівняльна таблиця**

Чинна редакція	Запропонована редакція
<b>Кодекс України про надра</b>	
<b>Стаття 21. Надання надр у користування для видобування прісних підземних вод і розробки родовищ торфу</b>	<b>Стаття 21. Надання надр у користування для видобування прісних підземних вод і розробки родовищ торфу</b>
<p>Надра у користування для видобування прісних підземних вод і розробки родовищ торфу надаються без надання гірничого відводу на підставі спеціальних дозволів, що видаються після попереднього погодження з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.</p>	<p>Надра у користування для видобування прісних підземних вод і розробки родовищ торфу надаються без надання гірничого відводу на підставі спеціальних дозволів, <b>крім випадків, передбачених статтею 23 цього Кодексу</b>, що видаються після попереднього погодження з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.</p> <p><i>Примітка: З погляду німецької практики видається непрактичним те, що рішення ухвалюються та дозволи видаються після попереднього погодження з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення. За німецьким правом, у випадку, коли кілька установ беруть участь у видачі одного дозволу, має проводитися процедура заслуховування. Компетентний адміністративний орган, що видає ухвалу, має заслухати в межах спеціальної процедури установи, що беруть участь у процесі. Вони в межах власної відповідальності мають ухвалити рішення щодо заявки на видобування ґрунтових вод. Рішення ухвалює лише нижча водна адміністрація. Таким чином, у Німеччині існує врегульована адміністративна процедура, де сторони процесу можуть заслуховувати одна одну та компетентний адміністративний орган може ухвалювати рішення на основі заслуховування. Таким чином, бюрократія в цьому питанні в Німеччині є істотною, але водночас ефективною.</i></p>

---

**Стаття 23. Право землевласників і землекористувачів на видобування корисних копалин місцевого значення, торфу, прісних підземних вод та користування надрами для інших цілей**

Землевласники і землекористувачі в межах наданих їм земельних ділянок мають право без спеціальних дозволів та гірничого відводу видобувати для своїх господарських і побутових потреб корисні копалини місцевого значення і торф загальною глибиною розробки до двох метрів, підземні води для **власних господарсько-побутових потреб**, нецентралізованого та централізованого (крім виробництва фасованої питної води) господарсько-питного водопостачання, за умови що **продуктивність водозаборів підземних вод** не перевищує 300 кубічних метрів на добу, та використовувати надра для господарських і побутових потреб.

Видобування корисних копалин місцевого значення і торфу з застосуванням спеціальних технічних засобів, які можуть призвести до небажаних змін навколишнього природного середовища, погоджується з місцевими радами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями.

---

**Стаття 23. Право землевласників і землекористувачів на видобування корисних копалин місцевого значення, торфу, прісних підземних вод та користування надрами для інших цілей**

Землевласники і землекористувачі в межах наданих їм земельних ділянок мають право без спеціальних дозволів та гірничого відводу видобувати для своїх господарських і побутових потреб корисні копалини місцевого значення і торф загальною глибиною розробки до двох метрів, підземні води для **власних господарсько-побутових, сільськогосподарських та виробничих потреб**, нецентралізованого та централізованого (крім виробництва фасованої питної води) господарсько-питного водопостачання, за умови що **обсяг видобування підземних вод із водозаборів** не перевищує 300 кубічних метрів на добу, та використовувати надра для господарських і побутових потреб.

**Землевласники і землекористувачі, які є сільськогосподарськими товаровиробниками, частка сільськогосподарського товаровиробництва яких за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75 відсотків, в межах наданих їм земельних ділянок мають право без спеціальних дозволів та гірничого відводу видобувати підземні води для власних господарсько-побутових, сільськогосподарських та виробничих потреб.**

Видобування корисних копалин місцевого значення і торфу з застосуванням спеціальних технічних засобів, які можуть призвести до небажаних змін навколишнього природного середовища, погоджується з місцевими радами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями.

*Примітка: З погляду німецької практики, положення виглядає дещо заскладним. Зокрема, у випадку судових справ складним може виявитися розмежування економічних та повсякденних сільськогосподарських потреб і потреб, пов'язаних із виробництвом. Видобування ґрунтових вод обсягом 300 куб. м на день з правового погляду не викликає зауважень. Однак впровадити його не практиці можна лише змусивши всіх користувачів*

---

*ґрунтових вод встановити лічильники (еталонні лічильники) та за наявності контрольних органів, що стежать за дотриманням цього положення.*

*Положення про те, що власники та користувачі земельних ділянок, які вважаються виробниками аграрних товарів, можуть видобувати ґрунтові води, з місцевого погляду варто прояснити: чи має виробник доводити лише один раз чи щороку, що в році, який передує звітному, він виробив щонайменше 75% аграрної продукції? Постає питання, що буде, якщо в поточному році чи в наступні роки виробництво аграрної продукції стане меншим за 75%. Чи зникає в цьому разі право забирання води автоматично, чи його потрібно позбавити? Тут також постає питання, хто контролює цих сільськогосподарських виробників та як відбувається контроль.*

*Виходячи з наявної норми, здається, що ці сільськогосподарські виробники можуть видобувати ґрунтові води в необмежених обсягах. Якщо ситуація з ґрунтовими водами в Україні дозволяє таку практику, це положення не викликає зауважень. Якщо ж ґрунтові води потрібно використовувати економно, то варто ухвалити норми щодо обмеження забирання ґрунтових вод.*

*У Німеччині аграрні господарства отримують право на забирання води за ухвалою. Такі підприємства зобов'язані доводити обсяги забирання води за допомогою еталонних лічильників. За забирання води має виплачуватися відповідна компенсація. Тим самим обмежується марнотратне використання ґрунтових вод шляхом фінансового примусу (компенсація за використання води).*

*Щодо останнього абзацу про узгодження між різними управлінськими інстанціями в Україні див. вище коментар до § 21.*

---

## **Водний кодекс України**

**Стаття 17. Компетенція центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів**

До відання центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, у галузі управління і контролю за викорис-

**Стаття 17. Компетенція центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів**

До відання центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, у галузі управління і контролю за викорис-



танням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів належить:

- 1) видача спеціальних дозволів на користування надрами для розробки родовищ підземних вод за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці;

...

танням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів належить:

- 1) видача **у випадках, передбачених законом**, спеціальних дозволів на користування надрами для розробки родовищ підземних вод, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці;

...

*Примітка: немає.*

---

## Закон України «Про питну воду та питне водопостачання»

---

### Стаття 16. Організація питного водопостачання

Забезпечення споживачів питної води централізованим питним водопостачанням, а також за допомогою пунктів розливу питної води (в тому числі пересувних) або фасованою питною водою здійснюють підприємства питного водопостачання.

Підприємство питного водопостачання провадить свою діяльність на підставі таких документів:

- 1) дозволу на спеціальне водокористування або **дозволу на користування надрами** (у разі використання підземних вод);
- 2) ліцензії на господарську діяльність з централізованого водопостачання та водовідведення;
- 3) державного акта на право постійного користування або на право власності на землю;
- 4) технічного проекту на розміщення водопровідних мереж, споруд та устаткування, погодженого і затвердженого в установленому порядку;
- 5) сертифіката відповідності та висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи на фасовану питну воду.

У населених пунктах питне водопостачання може здійснюватися як підприємством питного водопостачання, так і самостійно споживачами питної води в цих населених пунктах.

На водні об'єкти, які є джерелами питного водопостачання, повинні бути складені в установленому

### Стаття 16. Організація питного водопостачання

Забезпечення споживачів питної води централізованим питним водопостачанням, а також за допомогою пунктів розливу питної води (в тому числі пересувних) або фасованою питною водою здійснюють підприємства питного водопостачання.

Підприємство питного водопостачання провадить свою діяльність на підставі таких документів:

- 1) дозволу на спеціальне водокористування або **передбаченого законом дозволу на користування надрами** (у разі використання підземних вод);
- 2) ліцензії на господарську діяльність з централізованого водопостачання та водовідведення;
- 3) державного акта на право постійного користування або на право власності на землю;
- 4) технічного проекту на розміщення водопровідних мереж, споруд та устаткування, погодженого і затвердженого в установленому порядку;
- 5) сертифіката відповідності та висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи на фасовану питну воду.

У населених пунктах питне водопостачання може здійснюватися як підприємством питного водопостачання, так і самостійно споживачами питної води в цих населених пунктах.

На водні об'єкти, які є джерелами питного водопостачання, повинні бути складені в установленому

---

законодавством порядку паспорти. Перелік показників якості води у паспорті джерела питного водопостачання має відповідати переліку, що визначений державним стандартом на питну воду.

законодавством порядку паспорти. Перелік показників якості води у паспорті джерела питного водопостачання має відповідати переліку, що визначений державним стандартом на питну воду.

*Примітка: немає, тому що передбачені законодавством дозволи регулюються законом. Тут ми ще раз повторюємо, що, імовірно, доцільним було б точніше формулювання особливих законодавчих передумов надання права на забирання води.*

---

**Стаття 17. Спеціальне водокористування у сфері питної води та питного водопостачання**

Підприємство питного водопостачання провадить свою діяльність відповідно до порядку спеціального водокористування, пов'язаного із застосуванням водопровідних мереж, споруд, технічних пристроїв для забору води безпосередньо з водних об'єктів.

Спеціальне водокористування здійснюється на підставі дозволу, який видається у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

У дозволі на спеціальне водокористування визначаються ліміти та строки спеціального водокористування.

Строки спеціального водокористування встановлюються органом, який видає дозвіл на спеціальне водокористування.

У разі використання підземних вод для питного водопостачання відповідне підприємство повинне одержати **згідно з законом дозвіл на користування надрами.**

---

**Стаття 17. Спеціальне водокористування у сфері питної води та питного водопостачання**

Підприємство питного водопостачання провадить свою діяльність відповідно до порядку спеціального водокористування, пов'язаного із застосуванням водопровідних мереж, споруд, технічних пристроїв для забору води безпосередньо з водних об'єктів.

Спеціальне водокористування здійснюється на підставі дозволу, який видається у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

У дозволі на спеціальне водокористування визначаються ліміти та строки спеціального водокористування.

Строки спеціального водокористування встановлюються органом, який видає дозвіл на спеціальне водокористування.

У разі використання підземних вод для питного водопостачання відповідне підприємство повинне одержати **дозвіл на користування надрами, якщо інше не передбачено законом.**

*Примітка: див. примітку до ст. 16.*

## **РЕЗЮМЕ**

Якщо проект не був неправильно зрозумілий через недоліки перекладу, то основні цілі не чужі як європейському, так і німецькому правам. Забір води з підземних вод повин регулюватися державою. Підземні особливим природним ресурсом, який потребує особливої охорони . Економічно доцільно та реалізовано як в ЄС, так і в Німеччині, врегульовувати обсяг підземних вод, який без дозволу або на його основі може бути використовуватись сільськогосподарськими підприємствами. Також спрямованість на використання можливість використання підземних вод в сільській місцевості домашніми господарствами відповідає європейському та німецькому законодавству.

Законодавцям в Україні необхідно вирішити який обсяг адміністративних зусиль необхідно прикласти з метою реалізації цього закону або прийняти положення, які покладуться на довіру громадянам у їх готовності їх дотримуватись. Якщо бажання реалізації мети закону має місце, то включення відповідних ефективних санкцій з метою чіткішого визначення відповідальності відомств, прав та обов'язків користувачів більш чітко.