

УДК 349.6:351.777.6(477)

**О.М. ШУМІЛО**, канд. юрид. наук, доц.,  
Науково-методичний центр навчальних закладів  
МВС

## **ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАЛУЧЕННЯ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ ОСІБ (ІНСТИТУЦІЙ) ДО ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ (НА ПРИКЛАДІ АРК)**

*Ключові слова:* водне право, інтегроване управління водними ресурсами, Водні ради, участь громадськості в охороні водних об'єктів

Актуальність теми дослідження зумовлена наявною проблемою охорони водних ресурсів на території України. Особливо це стосується Автономної республіки Крим, де недостатня кількість водних ресурсів, і де вони потребують особливо економного та раціонального використання для промисловості та зрошення сільськогосподарських угідь. Тому генеральною стратегією в галузі охорони та використання водних об'єктів країни має бути: правове забезпечення дотримання публічних інтересів окремими водокористувачами; застосування екологічно чистих («зелених») технологій у виробництві для поліпшення якості вод, запобігання їх забрудненню і засміченню; можливість позитивних змін у навколишньому середовищі з урахуванням альтернативних варіантів водопостачання і водоспоживання. При цьому має бути забезпечений баланс потреб людини та інтересів екологічної стійкості водного басейну.

Структурами, відповідальними за водопостачання, зазвичай є органи місцевої влади та їх муніципальні служби, а будь-який відбір води, що здійснюється вище за течією, має наслідки в низинах, тому сучасна політика ведення водного господарства спрямована на встановлення спільної, чи солідарної

відповідальності за стан басейна. При цьому всі водокористувачі мають брати на себе обов'язок спільно управляти басейном як єдиним цілим і вирішувати всі пов'язані з цим питання.

Зазначеній проблемі, з точки зору водного права та управління водними ресурсами, приділяли увагу вітчизняні вчені, зокрема Ю.О. Вовк, А.П. Гетьман, В.В. Костицький, В.Р. Лозанський, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та ін. Незважаючи на велику кількість наукових праць і досліджень із зазначеної теми, доводиться констатувати, що в них майже відсутній аналіз правового регулювання інтегрованого управління водними ресурсами в сучасних умовах. Тому постала ціла низка проблем у сфері правового забезпечення участі всіх зацікавлених осіб в охороні та раціональному використанні водних об'єктів.

Звідси, метою статті є розгляд правових засобів попередження та мінімізації негативного впливу забруднюючих речовин на водні об'єкти, а також раціонального використання вод у водонедостатніх місцевостях. Новизна даного дослідження полягає у розробці рекомендацій щодо реалізації інтегрованого управління водними ресурсами шляхом залучення всіх зацікавлених осіб через створення водних рад, як нових органів самоорганізації населення.

Води, на відміну від будь-якого комерційного продукту, є природною спадщиною, яку необхідно охороняти, захищати та відповідно з нею поводитися. Стаття 13 Конституції України [1] передбачає, що водні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Системний аналіз сучасного екологічного стану басейнів річок України та організації

управління охороною і використанням водних ресурсів дав змогу у Постанові Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 05.03.1998 р. окреслити коло найбільш актуальних проблем, які потребують розв'язання, серед них: *недостатня ефективність існуючої системи управління охороною та використанням водних ресурсів внаслідок недосконалості нормативно-правової бази і організаційної структури управління* [2].

Водний кодекс України [3] визначає у ст.13 органи, що здійснюють державне управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, а також принцип, за яким воно здійснюється.

Державне управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюється за *басейновим принципом* на основі державних цільових, міждержавних та регіональних програм використання і охорони вод і відтворення водних ресурсів Кабінетом Міністрів України, Урядом Автономної Республіки Крим, місцевими Радами та їх виконавчими комітетами, спеціально уповноваженими органами державної виконавчої влади та іншими державними органами відповідно до законодавства України.

Для оптимізації управління в галузі охорони та використання водних об'єктів Верховна Рада АРК делегувала окремі повноваження сільським, селищним, міським та районним радам. А саме, можливість самостійного надання міськими та районними радами водних об'єктів (їх частин) місцевого значення в користування на умовах оренди [4].

Спеціально уповноваженими органами державної виконавчої влади у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів [5], спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань водного господарства [6], спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань геології та використання надр, їх органи на міс-

цях та інші державні органи відповідно до законодавства.

До органів державної влади слід віднести ті що, відповідно до Переліку органів виконавчої влади, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у відповідних сферах господарської діяльності (діяльність яких підпадає під сферу дії Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [7]). Таким чином, відповідно до законодавства наступні органи державної влади здійснюють державний контроль за водними об'єктами в Україні:

- Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи Державний департамент пожежної безпеки [8];

- Державна екологічна інспекція міністерства охорони навколишнього природного середовища [9];

- Держводгосп [6];

- Державний комітет рибного господарства України міністерства аграрної політики України [10].

З метою забезпечення стабільної роботи водогосподарсько-меліоративного комплексу та виконання державних функцій і завдань Держводгосп активно співпрацює з усіма гілками виконавчої влади, місцевого самоврядування, водокористувачами, громадськими організаціями щодо впровадження моделі басейнового управління водними ресурсами, створення Басейнових Рад, укладання Угод про співробітництво у галузі використання і охорони водних ресурсів основних басейнів річок. Також продовжує роботу щодо подальшого впровадження басейнового принципу управління водними ресурсами [11].

Республіканський комітет АРК із водогосподарського будівництва та зрошувального землеробства в своїй діяльності взаємодіє з органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, районними державними адміністраціями в Автономній Республіці Крим, а також підприємствами, установами, закладами по питанням, що віднесені до його

компетенції.

Правова регламентація використання водних ресурсів у народногосподарському комплексі АРК здійснюється зокрема шляхом затвердження щорічних планів:

- подачі вод на полив сільськогосподарських культур в Автономній Республіці Крим;
- подачі води із державної міжгосподарської меліоративної системи в наливні водосховища питного призначення;
- подачі води із державної міжгосподарської меліоративної системи в рибні ставки;
- консервації зрошувальних систем на меліоративних землях, що по різних причинах не ввійшли в план поливу.

Слід зазначити, що у процесі управління водними об'єктами, органи державної влади неохоче запрошують до обговорення екологічно значущих рішень зацікавлену громадськість, незважаючи на вимоги екологічного законодавства. Так, наприклад, у склад комісії по прийому та підготовці документів по ліцензуванню господарської діяльності по централізованому водозабезпеченню та водовідведенню входять тільки представники державних органів. Участь зацікавлених осіб обмежено лише рамками присутності представників суб'єкта господарювання.

На нашу думку, Республіканський комітет Автономної Республіки Крим по водогосподарському будівництву та зрошуваному землеробству має можливість залучати зацікавлену громадськість в наступних сферах своєї діяльності:

- забезпечення контролю за додержанням вимог водного законодавства на землях водного фонду та режимів експлуатації водоймищ;
- забезпечення контролю за регулюванням об'ємів наповнення та спрацювання водоймищ природного стоку на період пропуску паводків, незалежно від відомчої належності водосховищ;
- навесні проводити обстеження технічного стану державних водогосподарських систем, гідротехнічних споруд, що забезпечують пропуск паводкових вод, та контролювати їх належну роботу під час пропуску паводків.

Чинне водне законодавство має врахову-

вати новітні вимоги щодо залучення всіх зацікавлених суб'єктів, які приймають участь у водокористуванні. Директива ЄС «Про запобігання забрудненню та забезпечення питною водою» [13], ставить на меті інтегроване управління водними ресурсами (ІУВР) – стале, справедливе та ефективно забезпечення водою потреб водокористувачів та довкілля. Процес ІУВР базується на ряді ключових принципів, які в узагальненому вигляді полягають у наступному:

- управління водою має здійснюватись в межах гідрографічних кордонів у відповідності з морфологією конкретного басейна;
- управління має включати облік та залучення всіх видів вод (поверхневих, підземних, зворотних), приймаючи до уваги кліматичні особливості;
- тісний зв'язок водокористування та всіх зацікавлених суб'єктів повинен здійснюватись як по горизонталі між галузями, так і по вертикалі між рівнями ієрархії управління водою;
- має бути забезпечена громадська участь в управлінні, плануванні та розвитку водних ресурсів;
- управління водою має здійснюватись в умовах адекватного інформаційного забезпечення, відкритості і «прозорості»;
- в діяльності водогосподарських органів пріоритет має віддаватися насущним людським потребам та природним вимогам;
- повинні бути використані стимули для водозбереження та боротьби з непродуктивними втратами по відношенню до всіх водогосподарських суб'єктів та водокористувачів.

Водний кодекс України [3] у ст.11 передбачає участь громадян та їх об'єднань, інших громадських формувань у здійсненні заходів щодо використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Громадяни та їх об'єднання, інші громадські формування у встановленому порядку мають право:

- 1) брати участь у розгляді місцевими Радами та іншими державними органами питань, пов'язаних з використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів;
- 2) за погодженням з місцевими Радами та

іншими державними органами виконувати роботи по використанню і охороні вод та відтворенню водних ресурсів за власні кошти та за добровільною участю членів об'єднань громадян;

3) брати участь у проведенні спеціально уповноваженими державними органами управління у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів перевірок виконання водокористувачами водоохоронних правил і заходів та вносити пропозиції з цих питань;

4) проводити громадську екологічну експертизу, обнародувати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення щодо розміщення, проектування та будівництва нових і реконструкції діючих підприємств, споруд та інших об'єктів, пов'язаних з використанням вод, у порядку, що визначається законодавством;

5) здійснювати громадський контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів;

6) одержувати у встановленому порядку інформацію про стан водних об'єктів, джерела забруднення та використання вод, про плани і заходи щодо використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів;

7) подавати до суду позови про відшкодування збитків, заподіяних державі і громадянам внаслідок забруднення, засмічення та вичерпання вод;

8) здійснювати інші функції щодо використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів відповідно до законодавства.

Керуючись цим положенням, екологічна громадськість Красногвардейського району АРК вийшла з пропозицією створити *Водну раду* як постійно діючий дорадчий орган при райдержадміністрації. Вказана Рада має функціонувати на основі Положення, яке затверджується головою райдержадміністрації і є постійним діючим дорадчим органом при Красногвардейській районній державній адміністрації. Типової форми такого Положення Водної ради ще не існує, і всі Водні ради, які створюються в АРК, відрізняються одна від одної. У зв'язку з цим на початковому рівні важко ще говорити про якусь інститу-

ціональну структуру в інтегрованому управлінні водними об'єктами.

Основними задачами Водної ради є: розробка погоджених пропозицій з громадськістю по забезпеченню сталого функціонування водного комплексу Красногвардейського району з урахуванням розвитку економіки регіону, виробки єдиної політики з питань забезпечення безпеки населення при виникненні аварійних ситуацій, а також забезпеченню прозорості в витрачання коштів із районного та місцевих бюджетів на утримання та розвиток внутрішнього водного комплексу.

Для реалізації основних завдань Водна рада на своїх засіданнях розглядає питання та розробляє погоджені пропозиції по:

1) економічному використанню водних ресурсів, їх відтворенню та покращенню якості вод;

2) використанню водних об'єктів відповідно цілей та умов їх надання;

3) дотриманню встановлених норм гранично допустимого скидання забруднюючих речовин та установлених лімітів забору води, лімітів використання води і лімітів скидання забруднюючих речовин, а також санітарних та інших вимог відносно приведення в порядок своєї території;

4) використанню ефективних сучасних технічних засобів і технологій для утримування своєї території в належному стани, а також здійснювати заходи по запобіганню забруднення водних об'єктів стічними (дощовими, сніговими) водами, котрі відводяться із неї;

5) порушенню прав, наданих іншим водокористувачам, а також завдання шкоди господарюючим об'єктам і об'єктам навколишнього природного середовища;

6) підтриманню в належному стані зони санітарної охорони джерел питного і господарсько-побутового водопостачання, прибережних захисних смуг, смуг відводу, очисних і інших водогосподарських споруд та технічних засобів;

7) контролю за якістю і кількістю забруднюючих речовин, що скидаються в водні об'єкти;

8) здійсненню погоджених в установленому порядку технологічних, лісомеліорати-



вних, агротехнічних, гідротехнічних, санітарних і інших заходів по охороні вод від вичерпання;

9) своєчасному інформуванню місцевих рад, державних органів охорони навколишнього природного середовища та санітарно-епідеміологічного контролю про виникнення аварійних забруднень;

10) контролю за здійсненням робіт, пов'язаних з ліквідацією наслідків аварій, які можуть визвати погіршення якості води, за наданням технічних засобів для ліквідації аварій;

11) оптимізації використання бюджетних коштів отриманих на утримання водного комплексу Красногвардейського району, пошуку додаткових джерел фінансування, включаючи бюджетні засоби районного і місцевих рад, а також добровільні відрахування комерційних організацій, які використовують водні ресурси, на підвищення безпеки водокористування.

Склад Водної ради формується із голови, двох заступників, секретаря та членів Ради із числа керівників (або представників) організацій, що пов'язані у своїй діяльності з водними ресурсами, а також представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, зацікавлених у стійкому функціонуванні водного комплексу Красногвардейського району. Склад Водної ради затверджується розпорядженням голови райдержадміністрації.

Робота членів Водної ради здійснюється на безоплатній основі. В роботі ради можуть приймати участь спеціалісти наукових організацій, представники адміністрації Красногвардейського району та інших зацікавлених організацій та підприємств.

Засідання Ради проводяться по мірі необхідності, але не рідше одного разу в квартал. Воно є правомочним, якщо присутні не менше половини членів Ради.

Рішення Ради приймається шляхом відкритого голосування простою більшістю голосів. Вони носять рекомендаційний характер і оформлюються протоколами. У випадках, коли необхідно для реалізації рішення нормативного акту компетентного органу, голова Ради на основі пропозицій Ради готує

обґрунтування із залученням спеціалістів Красногвардейського міжрайонного управління водного господарства та спеціалістів райдержадміністрації. В поданні цих пропозицій робиться відмітка: *пропозиції розроблені на основі рекомендацій ради.*

Пропозиції, що направляються на розгляд в державні служби, з питань, які відносяться до компетенції ради, підлягають обговоренню на засіданні в обов'язковому порядку.

Основною метою створення водних рад є забезпечення врегулювання діяльності, що пов'язана з охороною та використанням водних об'єктів та водоохоронних зон навколо них, а також нормування системи правового регулювання охорони та відтворення водних ресурсів і земель водного фонду. Створення водної ради дасть можливість спеціально уповноваженим органам виконавчої влади забезпечити виконання покладених на них функцій по державному управлінню в сфері використання та охорони вод, реалізації державної водної політики та регулюванню водних правовідносин.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» : від 05.03.1998 р., № 188/98-ВР // ВВР України. - 1998. - № 38-39. - Ст. 248.
3. Водний кодекс України : від 06.06.1995 р., № 213/95-ВР // ВВР України. - 1995. - № 24. - Ст. 189.
4. Положение «О порядке взаимодействия с Ассоциацией органов местного самоуправления в Автономной Республике Крым и делегировании органам местного самоуправления отдельных полномочий Автономной Республики Крым» / утв. Постановлением ВР АРК : от 17.11.1999 г., № 796-2/99.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Мініс-

терство охорони навколишнього природного середовища України» : від 02.11.2006 р., № 1524 // Офіційний вісник України. - 2006. - № 44. - Ст. 2949.

6. Указ Президента України «Про Положення про Державний комітет України по водному господарству» : від 14.07.2000 р., № 898/2000 // Офіційний вісник України. - 2000. - № 29. - Ст. 1208.

7. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» : від 05.04.2007 р., № 877-V // Офіційний вісник України. - 2007. - № 44. - Ст. 1771.

8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний департамент пожежної безпеки» : від 11.04.2002 р., № 500 // Офіційний вісник України. - 2002. - № 15. - Ст. 816.

9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію» : від 17.11.2001 р., № 1520 // Офіційний вісник України. - 2001. - № 47. - Ст. 2084.

10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет рибного господарства України» : від 24.01.2007 р., № 42 // Офіційний вісник України. - 2007. - № 6. - Ст. 219.

11. Наказ Державного комітету України по водному господарству «Про підсумки діяльності водогосподарсько-меліоративного комплексу за 2008 рік та заходи щодо забезпечення сталого функціонування галузі у 2009 році» : від 03.03.2009 р., № 41.

12. Постанова Ради міністрів Автономної Республіки Крим «Про затвердження Положення про Республіканський комітет Автономної Республіки Крим з водогосподарського будівництва та зрошувального землеробства» : від 27.06.2006 р., № 317 // Сборник нормативно-правових актів АР Крим. - 2006. - № 6. - Ст. 459.

13. Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради : від 23.10.2000 р. про запобігання забрудненню та забезпечення питною водою ОВ L 327, 22.12.2000 С.1.

*Шуміло О. М. Правові засоби залучення заінтересованих осіб (інституцій) до інтегрованого управління водними ресурсами (на прикладі АРК) / О. М. Шуміло // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 428–433 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10somnpra.pdf>*

Проаналізовано чинне водне законодавство щодо управління охороною та використанням водних ресурсів державними органами влади та новостворюваними органами самоорганізації населення - Водними радами. Запропоновано активніше залучати заінтересованих осіб до інтегрованого управління водними ресурсами.

\*\*\*

*Шумило А.М. Правовые средства привлечения заинтересованных лиц (учреждений) к интегрированному управлению водными ресурсами (на примере АРК)*

Проанализировано действующее водное законодательство относительно управления охраной и использованием водных объектов органами государственной власти и создаваемыми органами самоорганизации населения - Водными советами. Предложено активнее задействовать заинтересованных лиц к интегрированному управлению водными ресурсами.

\*\*\*

*Shumilo A.M. Legal of Means of Attraction of Interested Persons (Establishments) to the Integrated Water Resources Management (on Example of Autonomous Republic of Crimea)*

The applicable water legislation concerning governance of water body's protection and usage by the authorities and organs of residents' self-organization, which are being created – Water councils is analyzed. The more active involving of interested people into the integrated management of water resources is proposed.