

УДК 330.524

Д. Г. Дмитренко,

Національний університет біоресурсів і природокористування

ПРОБЛЕМИ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ФОНДУ ТА ВОДНИХ РЕСУРСІВ НА ПРИКЛАДІ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Стаття присвячена проблемам контролю за використанням земель водного фонду та водних ресурсів з метою створення необхідних умов для їх охорони, збереження та раціонального використання на прикладі Одеської області.

Article is devoted to controlling the use of water fund land and water resources in order to create the conditions necessary for their protection, conservation and management on the example of the Odessa region.

*Ключові слова: контроль, земля, водний фонд, водні об'єкти, водоохоронне законодавство.
Key words: control, land, water fund, water bodies and water protection laws.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Однією з вагомих причин наявності проблем в частині управління та використання земель водного фонду та водних об'єктів є відсутність цілісної, досконалої та дієвої законодавчої і правової бази. Крім того діюча система контролю за використанням земель водного фонду не в змозі повною мірою створити необхідні умови для їх охорони, раціонального використання та відтворення, а також додаткових надходжень від використання земель фонду.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРИШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань: чи забезпечується на сьогодні повною мірою чинним законодавством збереження та використання водних ресурсів, як діє система контролю і чи може створити необхідні умови для їх охорони, раціонального використання та відтворення (на прикладі Одеської області). У вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Завданням статті є узагальнення теоретичних та практичних методів, встановлення фактичного стану справ у частині:

- управління та використання земель водного фонду та водних об'єктів;
- нормативно-правового забезпечення;
- визначення причин, які негативно впливають на використання водного фонду та водних об'єктів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Згідно Каталогу водного фонду Одеської області, наданого Облводгоспом, усього в області нараховується 210552,8 га земель водного фонду, з яких 15054,7 га землі — під природними водотоками, 8917,9 га — під штучними водотоками, 167903,2 га — під озерами, 10590,3 га — під штучними водоймами.

Більшість земель водного фонду області (87%) відносяться до земель запасу та земель, не наданих у власність та постійне користування. У власності водогосподарських підприємств перебувають 4317,4 га (2%) земель водного фонду. Близько 1% земель водного фонду (3062,7 га) перебувають у користуванні громадян.

Переважна частина земель водного фонду зосереджені в південно-західній та південній частинах області, а саме: в Татарбунарському районі —

46821,3 га, Ренійському — 33019,4 га, Білгород-Дністровському — 29474,7 га, Кілійському — 21332,3 га, Комінтернівському — 17050 га, Біляївському — 15478,9 га та Овідіопольському — 14297 га, що пояснюється наявністю на цих територіях великих рік (Дунай та Дністер), а також морських лиманів.

Найменше земель водного фонду налічується в північній частині області, а саме: у Фрунзівському районі — 138,1 га, в Ананьївському — 317,3 га, в Кодимському — 366,2 га, в Красноокнянському — 402 га, у Великомихайлівському — 428,8 га. При цьому забезпечення питного водопостачання у північній частині області, незважаючи на велику різницю з південною, значно краще. Це пояснюється запасами прісних підземних вод, що не характерно для півдня Одещини.

Із загальної кількості земель водного фонду 80 % зайняті озерами та лиманами, 7 % — річками та струмками, 5 % — ставками, 4 % — каналами та 4 % — водосховищами.

На території області нараховується 1143 рік і їхніх приток загальною довжиною 7632 км, з них: довжиною більше 10 км — 217 річок загальною протяжністю 5454 км та довжиною менше 10 км — 923 річки та струмків загальною протяжністю майже 2178 км. 25 річок мають водозбірну площу більше 300 кв. кілометрів. Усі ріки області можна поділити на дві групи. Першу складають малі ріки, режим яких цілком визначається місцевими фізико-географічними умовами. Джерела цих рік знаходяться на південних окраїнах височин Подільської і Південно-Молдавської.

Усі місцеві малі ріки мають незначну довжину вузьких басейнів, витягнутих у меридіональному напрямі, широкі й глибокі долини, схили яких зазвичай сильно порізані мережею балок і ярів. Усі малі ріки області маловодні, більшість з них улітку пересихають. Живлення рік в основному снігове: під час весняної повені проходить близько 80% річкового стоку.

До малих та середніх рік області відносяться: Савранка, Великий і Малий Куяльники, Сарата, Хаджидер, Кодима, Когільник, Кучурган, Тілігул, Чічклея, Ялпуг й інші.

З числа малих річок 9 мають довжину більше 100 км, у тому числі: р. Великий Куяльник — 180 км на території області, р. Когільник — 140 км, з них у межах області 120 км, р. Кодима — 149 км, з них у межах області 90 км, р. Кучурган — 109 км, р. Сарата — 142 км, р. Тілігул — 162 км, р. Чага — 120 км, з них у межах області 93 км, р. Чичикля — 156 км, з них у межах області 43 км та р. Ялпуг — 142 км, з них у межах області 17 км.

Основний обсяг річного стоку формується за межами області і велика його частина припадає на великі ріки — Дунай, Дністер і Південний Буг. Зазначені ріки проходять через територію області

транзитом, їх загальна довжина в межах області складає 330 кілометрів. Їхній гідрологічний режим не пов'язаний із природними особливостями області. Долини мають типово рівнинний характер. Винятком є ділянка Південного Бугу при перетинанні кристалічних порід щита, де він має вузьку долину (100—400 м), високі скелясті береги і русло з порогами.

На території області нараховується 30 озер загальною площею близько 28464 гектарів. Прісноводні озера використовуються для зрошення, риборозведення, рекреації, для потреб сільськогосподарського водопостачання.

У межах області розташовані 15 лиманів, що займають низовини колишніх річкових долин і тягнуться в основному з півночі на південь. Найбільшими з них є: Дністровський — з площею водного дзеркала 360—408 кв. км, Тілігульський — 150—170 кв. км, Хаджибейський — 103 кв. км, Алібей — 96—101 кв. км, Бурнас — 24—27 кв. км, Будацький — 23—27 кв. км, Куяльницький — 19—74 кв. км, Кучурганський — 27—29 кв. км.

Усі лимани мілководні, що сприяє активному перемішуванню вод. Вода в усіх лиманах, крім Дністровського та Кучурганського, має підвищену мінералізацію та непридатна для зрошення та господарсько-питних потреб.

Однією з причин наявності проблем у частині управління та використання водного фонду та водних об'єктів у області є відсутність цілісної, досконалої та дієвої законодавчої і правової бази [1].

До теперішнього часу не врегульовано питання порядку надання водних об'єктів у користування на умовах оренди. Держводгосп України та Державний комітет України із земельних ресурсів зверталися до обласних рад та державних адміністрацій з рекомендаціями щодо розробки власних "Порядків надання водних об'єктів у користування на умовах оренди", виходячи з місцевих умов.

На регіональному рівні Порядок надання водних об'єктів як загальнодержавного, так і місцевого значення у користування на умовах оренди не розроблявся та не затверджувався [2].

Натомість на регіональному рівні рішенням обласної ради від 18.11.2005 року № 695-IV було затверджено лише Тимчасові рекомендації щодо порядку визначення орендної плати за водні об'єкти (їх частини) місцевого значення в Одеській області [3], в яких не визначено механізм надання водних об'єктів загальнодержавного та місцевого значення у користування на умовах оренди.

Крім того, відсутність чітких законодавчо визначених норм регулювання водних та земельних відносин, реалізації державної політики з водних та земельних проблем значно послаблює здійснення контролю в цьому напрямі.

Так, Облводгосп відповідно до розпорядження облдержадміністрації від 15.03.2000 року

№ 175/А-2000 виконував у області повноваження в частині координації, регулювання водних відносин й контролю за використанням земель водного фонду. З метою реалізації своїх повноважень Облводгосп щорічно аналізував інформацію про використання земель водного фонду (форма 6-зем, яку узагальнює управління земельних ресурсів), на підставі цих даних проводив роз'яснювальну роботу з місцевими органами виконавчої влади щодо правомірності надання в оренду як водних об'єктів, так і земель під ними. Проте у 2009 році вищевказане розпорядження втратило чинність на підставі розпорядження Одеської обласної державної адміністрації від 12.01.2009 № 5/А-2009 "Про визнання таким, що втратило чинність, розпорядження голови Одеської обласної державної адміністрації від 15 березня 2000 року № 175/А-2000".

Отже, відсутність досконалої нормативно-правової бази, яка чітко б змогла визначити механізми регулювання відносин в частині управління землями водного фонду та водними об'єктами, негативно впливає на порядок їх використання.

Крім того, необхідно вказати, що спільна діяльність, частині використання земель водного фонду та водних об'єктів не забезпечує оптимальних умов для суттєвого збільшення надходжень від даного виду діяльності.

На території Одеської області мало місце використання водних об'єктів на умовах спільної діяльності. Так, на балансі структурних підрозділів Облводгоспу знаходиться вісім водосховищ, які передано в користування на умовах спільної діяльності.

Дністровським міжрайонним управлінням водного господарства (далі — ДМУВГ) було укладено три договори спільної діяльності щодо використання водосховищ загальною площею 605 га, а саме: ДМУВГ було укладено договір спільної діяльності з ТОВ "Арагон" від 07.03.2006 року б/н терміном на 30 років. Відповідно даного договору сторони зобов'язалися спільно використовувати Біляївське водосховище площею 53,0 га. Сума внеску ДМУВГ складала 82,2 тис. грн. (вартість Біляївського водосховища), сума внеску ТОВ "Арагон" — 54,8 тис. грн.

Від спільної діяльності ДМУВГ, згідно п.3.1. договору, щорічно отримувало 20,0 тис. грн. При цьому витрати ДМУВГ на попередження замулення, заростання водосховища, його промивку склали близько 17,0 тис. грн. на рік. У той же час ТОВ "Арагон" експлуатує дзеркало водосховища та надає послуги з лову риби.

ДМУВГ також було укладено договір з СПД "Хачатрян" від 01.08.2007 року № 01/08 терміном на 5 років щодо спільного використання Балтського водосховища, площею 172,0 га. Згідно умов договору сума внеску ДМУВГ складає 107,0 тис.

грн. (вартість Балтського водосховища), а сума внеску СПД "Хачатрян" — 71,3 тис. грн. Згідно п.2.3. договору ДМУВГ від спільної діяльності щорічно отримувало 6,0 тис. грн., а витрати ДМУВГ на попередження замулення, заростання та промивку водосховища за відповідний період склали 18,0 тис. грн.

Крім того, ДМУВГ було укладено договір спільної діяльності з ЗАТ "Одесарибгосп" від 01.08.2007 року № 01/08 терміном на 5 років. Згідно умов договору сторони зобов'язалися спільно використовувати Барабойське водосховище площею 380,0 га. Сума внеску ДМУВГ складає 264,7 тис. грн. (вартість Барабойського водосховища), а сума внеску ЗАТ "Одесарибгосп" — 176,5 грн. Від спільної діяльності ДМУВГ, відповідно до п.2.3 договору, отримувало щорічно 25,9 тис. грн. При цьому витрати ДМУВГ на недопущення замулення, заростання та його промивку склали 86,0 тис. грн. на рік. У той же час ЗАТ "Одесарибгосп" експлуатує дзеркало водосховища та землі прибережної захисної смуги та надає послуги з лову риби.

Овідіопольським управлінням водного господарства (далі — ОУВГ) було укладено договір спільної діяльності з ПП "Зачепа" від 02.06.2008 року № 42 терміном на 5 років щодо спільного використання Санжейського водосховища, площею 45,2 га. Сума внеску ОУВГ складала 1629,1 тис. грн. (вартість Санжейського водосховища), а з боку ПП "Зачепа" внеску до спільної діяльності не було. Від спільної діяльності ОУВГ, згідно до п.3.1. договору, щорічно отримувало 15,0 тис. грн., при цьому ОУВГ здійснило капітальний ремонт водосховища, витрати на проведення зазначених робіт склали 49,5 тис. грн. У той же час ПП "Зачепа" експлуатує дзеркало водосховища та землі прибережної захисної смуги, будує на прилеглій території домівки для відпочинку та надає послуги з лову риби.

Татарбунарським міжрайонним управлінням водного господарства (далі — ТМУВГ) було укладено чотири договори спільної діяльності щодо використання водосховищ загальною площею 415,3 га, а саме: ТМУВГ було укладено договір спільної діяльності з ФГ "Агро союз" від 25.07.2007 року б/н терміном на 13 років. Предметом договору є спільне використання Кагачинського водосховища площею 105,0 га, яке знаходиться на балансі ТМУВГ. Розподіл прибутку, відповідно до п.3.1. зазначеного договору склав, для ТМУВГ — 10 %, а для ФГ "Агросоюз" — 90 відсотків. При цьому, ТМУВГ виконує заходи з попередження замулення та заростання водосховища, здійснює його промивку та вживає заходи щодо недопущення підтоплення земель, а ФГ "Агросоюз" експлуатує дзеркало водосховища та землі прибережної захисної смуги, та надає послуги з лову риби.

Фактично впродовж 2007—2009 років ФГ "Агросоюз" за використання водосховища сплатило ТМУВГ 21,4 тис. грн.

ТМУВГ було укладено договір спільної діяльності з ТОВ "Амур" від 25.07.2007 року № 7 терміном на 13 років. Відповідно до умов договору сторони зобов'язалися спільно використовувати Дмитрівське водосховище площею 93,0 га, яке знаходиться на балансі ТМУВГ. При цьому розподіл прибутку відповідно до п.3.1. зазначеного договору склав для ТМУВГ — 10 %, а для ТОВ "Амур" — 90 %. І це в той час, коли ТМУВГ також виконує заходи з попередження замулення, заростання водосховища та його промивку, а ТОВ "Амур" експлуатує дзеркало водосховища, землі прибережної захисної смуги та надає послуги з лову риби. Фактично впродовж 2007—2009 років ТОВ "Амур" за використання водосховища сплатило ТМУВГ 18,3 тис. грн.

ТМУВГ також було укладено договір спільної діяльності з ПП "Кантарами" від 25.07.2007 року б/н терміном на 13 років. Відповідно до даного договору сторони зобов'язалися спільно використовувати Козійське водосховище площею 52,3 га, яке, до речі, знаходиться на балансі ТМУВГ. Однак розподіл прибутку, відповідно до п.3.1. зазначеного договору, складав для ТМУВГ — 10 %, а для ПП "Кантарами" — 90 %. При цьому ТМУВГ забезпечує промивку водосховища, виконує заходи з попередження його замулення та заростання, а ПП "Кантарами" експлуатує дзеркало водосховища та землі прибережної захисної смуги та надає послуги з лову риби. Фактично впродовж 2007—2009 років від спільного використання даного водного об'єкта ТМУВГ отримало 20,2 тис. грн.

ТМУВГ було укладено договір спільної діяльності і з ПП "Зенченко" від 25.07.2007 року б/н терміном на 13 років. Відповідно до даного договору сторони зобов'язалися спільно використовувати Нерушайське водосховище площею 165 га, яке, до речі, знаходиться на балансі ТМУВГ, але розподіл прибутку, відповідно до п.3.1. зазначеного договору, складає для ТМУВГ — 10 %, а для ПП "Зенченко" — 90 %. При цьому ТМУВГ несе додаткові витрати на попередження замулення, заростання водосховища та його промивку, а ПП "Зенченко" експлуатує дзеркало водосховища та землі прибережної захисної смуги та надає послуги з лову риби. Фактично за три останні роки ПП "Зенченко" за використання водосховища сплатило ТМУВГ 45,3 тис. гривень.

Кошти, які отримують управління (ДМУВГ, ОУВГ, ТМУВГ) від спільної діяльності, надходять на їх спецрахунки та використовуються для власних потреб.

Зауважимо, що предметом зазначених договорів є водні об'єкти. Фактично, крім водних об'єктів, суб'єктами підприємницької діяльності,

з якими було укладено договори спільної діяльності, використовуються землі прибережної захисної смуги, на яких будуються будинки для відпочинку.

Впродовж досліджуваного періоду за використання прилеглих земель не сплачено жодної копійки.

При цьому слід зазначити, що, відповідно до Положень про ДМУВГ, ОУВГ та про ТМУВГ, зазначені управління мають право на розведення та виловлювання риби, тобто мають можливість самостійно використовувати вищевказані водосховища, з метою отримання прибутку без залучення сторонніх осіб та отримувати прибуток від даного виду діяльності з урахуванням фактичних витрат.

Таким чином, можна стверджувати, що використання водних об'єктів на умовах спільної діяльності не дає змоги більш ефективно використовувати державне майно.

Діюча система контролю за використанням земель водного фонду та водних ресурсів не дозволяє створити необхідні умови для їх охорони, збереження та раціонального використання.

Важливою правовою формою охорони земель водного фонду та водних об'єктів є контроль за їх використанням та відтворенням. Основна функція контролю полягає в забезпеченні додержання всіма юридичними та фізичними особами вимог земельного та водного законодавства.

Аналізом здійснення контролю за використанням земель водного фонду та водних об'єктів на території Одеської області встановлено неодноразове порушення законодавства.

Так, Держземінспекцією в Одеській області протягом 2007—2009 років було здійснено 350 перевірок використання земель водного фонду (2007 рік — 115 перевірок, 2008 рік — 104 перевірки та 2009 рік — 131 перевірка). За результатами перевірок виявлено:

— у 2007 році — 76 порушень на площі 2505 га, за якими видано 76 приписів, з них 25 повторно. Складено 57 протоколів та винесено 31 постанову про накладання адміністративного штрафу на суму 6,4 тис. грн. За винесеними постановами у добровільному порядку сплачено 25 штрафів на суму 4,5 тис. грн., для вжиття заходів прокурорського реагування за виявленими порушеннями 12 матеріалів направлено до органів прокуратури;

— у 2008 році — 64 порушення на площі 752 га, за якими видано 64 приписи, з них 23 повторно. Складено 50 протоколів та винесено 53 постанови про накладання адміністративного штрафу на суму 8,7 тис. грн. За винесеними постановами у добровільному порядку сплачено 33 штрафи на суму 4,7 тис. грн., для вжиття заходів прокурорського реагування за виявленими порушеннями 10 матеріалів направлено до органів прокуратури;

— у 2009 році — 82 порушення на площі 2371 га, за якими видано 82 приписи, з них 32 повторно. Складено 56 протоколів та винесено 56 постанов про накладання адміністративного штрафу на суму 8,9 тис. грн. За винесеними постановами у добровільному порядку сплачено 56 штрафів на суму 8,9 тис. грн., для вжиття заходів прокурорського реагування за виявленими порушеннями 5 матеріалів направлено до органів прокуратури;

Наприклад, впродовж 2007—2009 років були виявлені наступні факти самовільного зайняття та використання земель водного фонду:

— Фізичні особи Коломійчук, Григоращенко, Магердамов, Шлях самовільно використовували у 2008 році на території Ширяївського району (Орджонікідзівська сільська рада) землі водного фонду на площах відповідно 0,15 га, 0,15 га, 0,3 га та 0,4 га.

— СПД Тростянян, СПД Гонтар, СПД Веремійчук, СПД Новгородова самовільно використовували у 2009 році землі водного фонду Чорноморського узбережжя на території Комінтернівського району на площах відповідно 0,015 га, 0,015 га, 0,0025 га та 0,0036 га.

— Фізична особа Садовський самовільно використовував у 2009 році на території Красноокнянського району землі водного фонду площею 20,1 га.

На виконання основних завдань та функцій, покладених на територіальні органи Держводгоспу України, Облводгоспом у 2007 році проведено 577 перевірок дотримання водоохоронного законодавства. За результатами перевірок видано 210 приписів з переліком обов'язкових для виконання заходів щодо усунення порушень. Складено 120 протоколів про адміністративне правопорушення. Винесено постанов про адміністративні стягнення штрафів загальною сумою 9,9 тис. грн. та збитків загальною сумою 81,9 тис. грн., фактично стягнуто 9,6 тис. грн. штрафів та сплачено 49,6 тис. грн. збитків.

У 2008 році фахівцями Облводгоспу проведено 551 перевірка. Під час проведення перевірок щодо порушень водоохоронного законодавства видано 217 приписів. Винесено постанови про адміністративні стягнення штрафів загальною сумою 12,9 тис. грн. та збитків — 2507,5 тис. грн. Фактично сплачено 11,7 тис. грн. штрафів та лише 32,9 тис. грн. збитків.

У 2009 році Облводгоспом проведено 167 перевірок. За результатами перевірок щодо недотримання вимог водоохоронного законодавства видано 65 приписів. Складено 44 протоколи про адміністративне правопорушення. Винесено постанов про адміністративні стягнення штрафів загальною сумою 3,7 тис. грн. та збитків — 28,9 тис. грн. Фактично стягнуто штрафів 3,7 тис. грн. збитків — 5,3 тис. грн. [4].

Значну питому вагу в загальній кількості встановлених порушень займають бездогвірне та самовільне використання водних об'єктів.

Наприклад, згідно даних Облводгоспу, на території Котовського району Одеське УТМР "Водозлив" самовільно зайняло та використовує протягом 7 років водний об'єкт загальною площею 14,5 га. За результатами перевірки фахівцями Облводгоспу було складено протокол про адміністративне правопорушення та винесена відповідна постанова від 03.07.2008 року № 000027, матеріали направлено до Одеської обласної природоохоронної прокуратури. Розрахункова сума збитків складала 2339,4 тис. грн.

Вищенаведене свідчить про те, що діюча система контролю за використанням земель водного фонду та водних об'єктів не в змозі повною мірою створити необхідні умови для їх охорони, раціонального використання та відтворення [5].

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, на сьогоднішній день існує проблема в частині управління та використання земель водного фонду та водних об'єктів — відсутність цілісної, досконалої та дієвої законодавчої та правової баз.

На регіональному рівні Порядки надання в оренду водних об'єктів як загальнодержавного так і місцевого значення у користування на умовах оренди не розроблялися та не затверджувалися.

Крім того, діюча система контролю за використанням земель водного фонду та водних об'єктів не в змозі повною мірою створити необхідні умови для їх охорони, раціонального використання та відтворення.

Література:

1. Закон України "Земельний кодекс України" від 25.10.2001р. № 27-68 (із змінами та доповненнями).
 2. Закон України "Водний кодекс України" від 06.06.1995р. № 213/95-ВР (із змінами та доповненнями).
 3. Рішення обласної ради від 18.11.2005 року № 695-IV "Про затвердження Тимчасових рекомендацій щодо порядку визначення орендної плати за водні об'єкти (їх частини) місцевого значення в Одеській області".
 4. Інформація, надана Одеським обласним виробничим управлінням по водному господарству.
 5. Аудиторські звіти (інформація) за результатами державного фінансового аудиту діяльності ефективності використання земель водного фонду Одеської області за 2007—2009 роки.
- Стаття надійшла до редакції 07.06.2010 р.