

# ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО

## РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ДЖЕРЕЛ ПИТНОГО ВОДОПОСТАЧАННЯ В УКРАЇНІ



### Н. М. Обіух

аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка В. З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України

*У статті розглянуто поняття «джерел питного водопостачання» та його особливості, здійснено аналіз правових норм, які регулюють відносини у сфері використання джерел питного водопостачання, визначено суб'єктний склад даного виду правовідносин, а також сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства в галузі питного водопостачання.*  
**Ключові слова:** *правове регулювання, джерела питного водопостачання, питна вода, водокористування, водокористувачі.*

*В статье рассмотрено понятие «источники питьевого водоснабжения» и его особенности, проведен анализ юридических норм, регулирующих отношения в области использования источников питьевого водоснабжения, определено субъектный состав данного вида правоотношений, а также сформулированы предложения по улучшению правового регулирования отношений в области питьевого водоснабжения в законодательстве.*

**Ключевые слова:** *правовое регулирование, источники питьевого водоснабжения, питьевая вода, водопользование, водопользователи.*

*In the article it is considered the concept «drinking water sources» and its characteristics; it is carried out the analysis of legal norms which regulate the relations in the sphere of use of drinking water sources. There is defined the subject structure of this type of legal relationship, and also there is formulated the suggestions to improve the legal regulation of relations in the sphere of drinking water supply in legislation.*

**Keywords:** legal regulation, drinking water sources, drinking water, water use, water users.

**Н**еобхідність дослідження питання використання водних об'єктів для задоволення питних потреб обумовлена загостренням екологічних проблем, пов'язаних із забрудненням водних джерел та погіршенням якості питної води в Україні. На сьогодні питання водозабезпечення населення стає одним із найбільш важливих для соціально-економічного благополуччя нашої держави. Більшість водних об'єктів, які використовуються в якості джерел питного водопостачання, є забрудненими, і це ставить під загрозу всю галузь питного водопостачання. У зв'язку з цим виникає потреба у здійсненні ефективного державно-правового регулювання відносин щодо використання джерел питного водопостачання на засадах сталого розвитку.

До сьогодні в юридичній науці поняття «джерела питного водопостачання» не було розроблено. Деякі аспекти правового регулювання використання водних об'єктів висвітлені у працях В. О. Джуган [1], Н. В. Локтевої [2]. Окремої уваги заслуговують наукові погляди вітчизняних вчених у галузі екології водних ресурсів, таких, як А. В. Голян, С. І. Дорогунцова, І. Л. Головинського, О. В. Яроцької та А. В. Яцика.

Метою цієї статті є визначення такого наукового поняття, як «джерела питного водопостачання», та його закріплення у природоресурсному праві, а також дослідження особливостей правовідносин, що виникають з приводу використання даного виду природних ресурсів.

В Україні склалась вкрай несприятлива ситуація із екологічним станом водних джерел та якістю питного водопостачання. Це насамперед пов'язано із зростанням антропогенного навантаження на поверхневі водні об'єкти. Як справедливо зауважує М. М. Бринчук, «екологічна криза є результатом не вирішеного поки що протиріччя між усталеною в історії цивілізації практикою споживчого відношення суспільства до навколишнього середовища і здатністю біосфери підтримувати систему природних біогеохімічних процесів самовідновлення» [3, с. 9].

Потенційні запаси поверхневих вод України становлять близько 209 куб. км на рік, з яких 25 % формується у межах держави. Водночас більшість басейнів річок згідно з гігієнічною класифікацією водних об'єктів за ступенем забруднення можна віднести до забруднених та дуже забруднених. Найбільш поширеним джерелом забруднення річок є скидання неочищених або недостатньо очищених стічних вод підприємств промисловості та сільського господарства [4, с. 28]. Як бачимо, головним джерелом забруднення води виступає людська діяльність. Саме людина своєю діяльністю завдає значної шкоди водним ресурсам. У зв'язку з цим на сьогодні постала потреба у розробленні дієвих методів щодо покращення екологічного стану водних джерел і створення сприятливих умов для якісного питного водопостачання в Україні.

Правове регулювання використання та охорони водних об'єктів є важливим напрямом природоохоронної політики держави. При цьому особливого значен-

ня набуває питання використання водних об'єктів для задоволення господарсько-питних потреб населення. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» [5] джерелом питного водопостачання визнається водний об'єкт, вода якого використовується для питного водопостачання після відповідної обробки або без неї. Однак у цьому визначенні недостатньо приділено уваги цінності питної води та самих водних об'єктів, що використовуються для задоволення питних потреб, для життя та здоров'я людини.

Загальні правила вибору та вимоги до джерел питного водопостачання викладені в нормативному документі ГОСТ 2761-84 «Джерела централизованого господарсько-питного водопостачання. Гігієнічні, технічні вимоги й правила вибору» від 27 листопада 1984 р. [6]. Згідно з положеннями даного стандарту придатність водного об'єкта для господарсько-питного водопостачання визначається на основі:

- 1) санітарної оцінки умов формування та залягання вод підземного джерела водопостачання;
- 2) санітарної оцінки поверхневого джерела водопостачання, а також прилеглої території вище та нижче водозабору вздовж течії води;
- 3) оцінки якості та кількості води джерела водопостачання;
- 4) санітарної оцінки місць розташування водозабірних споруд;
- 5) прогнозу санітарного стану водних джерел.

Важливою підставою вибору водного об'єкта в якості джерела питного водопостачання є їх санітарна надійність, що означає захищеність джерела питного водопостачання від навмисного чи випадкового забруднення. Відповідно до вищезазначеного ГОСТу вибір джерел централизованого господарсько-питно-

го водопостачання із врахуванням їх санітарної надійності здійснюється в такому порядку: 1) міжпластові напірні (артезіанські) води; 2) міжпластові безнапірні води; 3) ґрунтові води, штучно наповнювані, та підруслові підземні води; 4) поверхневі води (річки, водосховища, озера, канали). При цьому проточні водойми завжди мають перевагу над непроточними (озерами, водосховищами).

Також при виборі джерела водопостачання та визначенні місць водозабору враховується можливість створення зон санітарної охорони і дотримання відповідного режиму в межах їх поясів. Джерело водопостачання за наявності декількох водних об'єктів та однакової можливості забезпечення необхідної якості й кількості води обирають шляхом техніко-економічного порівняння варіантів схем обробки води із врахуванням санітарної надійності джерел.

На основі гігієнічної оцінки умов формування та залягання підземних вод, санітарної оцінки поверхневого джерела та прилеглої до нього території, оцінки якості та кількості води водного об'єкта, санітарної оцінки місць водозабору, можливості створення зон санітарної охорони і прогнозу санітарного стану водного об'єкта органи державного санітарно-епідеміологічного нагляду надають висновок про придатність джерела водопостачання.

На підставі аналізу офіційного тлумачення правових норм можна сформулювати поняття «джерела питного водопостачання». На нашу думку, під джерелами питного водопостачання слід розуміти водні об'єкти природного та штучного походження, що є санітарно захищеними від забруднення, якість води у яких відповідає встановленим екологічним та санітарно-гігієнічним нормативам, містять достатню кількість води для задоволення господарсько-питних потреб населення та стосовно яких надано відповідний ви-

сновок органу державного санітарно-епідеміологічного нагляду щодо придатності джерела для питного водопостачання.

Правове регулювання у науковій літературі розглядається як система правових засобів, за допомогою яких здійснюється результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб [7, с. 209]. Сферою правового регулювання є ті суспільні відносини (економічні, політичні, соціальні, екологічні), які потребують правового впливу.

Правове регулювання в суспільстві здійснюється через відповідні механізми. Як зазначає О. Ф. Скакун, під механізмом правового регулювання слід розуміти різні елементи правової системи, які здійснюють регулятивний вплив на суспільство. Це певна, взята в єдності система правових засобів, способів та форм, за допомогою яких нормативність права забезпечує впорядкування суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок [8, с. 540].

Розглядаючи відносини, що виникають у процесі використання водних об'єктів – джерел питного водопостачання, можна стверджувати, що сутність правового регулювання даного виду еколого-правових відносин полягає у встановленні правових засобів, спрямованих на забезпечення збалансованого використання водних об'єктів, призначених для задоволення питних потреб, та досягнення належного рівня їх правової охорони від несприятливого впливу господарської діяльності.

У статті 58 Водного кодексу України (далі – ВКУ) встановлено, що «для задоволення питних і господарсько-побутових потреб населення використовуються води, якісні характеристики яких відповідають державним стандартам, нор-

мативам екологічної безпеки водокористування і санітарним нормам» [9]. Отже, до водних об'єктів, що використовуються для здійснення питного водопостачання, поставлені особливо жорсткі вимоги – це відповідність державним стандартам, екологічним нормативам якості та безпечності води, санітарним нормам. За умови невідповідності таким вимогам використання водних об'єктів припиняється за рішенням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідеміологічного благополуччя населення.

Правові норми, які регулюють відносини у сфері раціонального використання вод для потреб населення та галузей економіки та їх охорону, становлять зміст інституту водокористування [10, с. 430]. Слід зазначити, що використання водних об'єктів для задоволення господарсько-питних потреб має певні особливості порівняно з іншими видами водокористування. Вважаємо, що у сфері правового регулювання відносин щодо використання джерел питного водопостачання слід розмежовувати дві групи правовідносин: перша група – це водні правовідносини, що виникають у зв'язку з використанням водних об'єктів в порядку загального водокористування – до цієї групи відноситься використання джерел нецентралізованого водопостачання. До другої групи належать водні правовідносини, пов'язані з використанням водних об'єктів в порядку спеціального водокористування, що полягає у заборі води із водних джерел з використанням спеціальних установок та технічних пристроїв. Так, в порядку спеціального водокористування здійснюється діяльність із централізованого питного водопостачання, скидання стічних вод у водні об'єкти, видобування підземних вод тощо.

Як визначено у статті 48 ВКУ, спеціальним водокористуванням є забір води



з водних об'єктів із застосуванням технічних споруд та пристроїв, використанню води та скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, включаючи забір води та скидання забруднюючих речовин зі зворотними водами із застосуванням каналів. Юридичною підставою виникнення права спеціального водокористування є отримання спеціального дозволу.

Згідно зі статтею 49 ВКУ дозвіл на спеціальне водокористування видається: 1) Радою міністрів Автономної Республіки Крим (АРК), обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями – у разі використанню водних об'єктів загальнодержавного значення; 2) органом виконавчої влади АРК з питань охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за погодженням з Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями – у разі використанню водних об'єктів місцевого значення. Порядок видачі дозволів на спеціальне водокористування регулюється постановою «Про затвердження порядку погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування» від 13 березня 2002 р.

Слід зазначити, що у разі використанню підземних вод, природокористувачі, крім дозволу на спеціальне водокористування, повинні отримати спеціальний дозвіл на користування надрами, що передбачено Кодексом України «Про надра», причому наявність дозволу на спеціальне водокористування є необхідною умовою видачі дозволу на користування надрами у випадку видобування підземних вод. Тобто вітчизняним законодавством передбачено достатньо складний процес отримання права на користування підземними водами.

Важливе значення для повноцінного розуміння сутності правових відносин

у сфері використання джерел питного водопостачання має визначення поняття суб'єктів даного виду водокористування. Відповідно до ст. 42 ВКУ водокористувачами в Україні можуть бути підприємства, установи, організації і громадяни України, а також іноземці, особи без громадянства, іноземні юридичні особи. В той же час Водний кодекс виділяє два види водокористувачів: первинні та вторинні водокористувачі. Первинними є ті водокористувачі, що мають власні водозабірні споруди і відповідне обладнання для забору води. Вторинними водокористувачами є ті, що не мають власних водозабірних споруд і отримують воду із водозабірних споруд первинних водокористувачів та скидають стічні води в їх системи на умовах, що встановлюються ними. Такий поділ водокористувачів найбільш вдало відображує склад суб'єктів у галузі централізованого водопостачання.

Централізоване питне водопостачання в Україні становить собою багатоступеневу господарську діяльність, в якій задіяна значна кількість суб'єктів. Вони настільки тісно пов'язані між собою, що успішна діяльність одного господарюючого суб'єкта забезпечує діяльність іншого. Відповідно до ст. 16 Закону України «Про питну воду та питне 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.

Як визначено у даному Законі, підприємством питного водопостачання є суб'єкт господарювання, що здійснює експлуатацію об'єктів централізованого питного водопостачання, забезпечення населення питною водою за допомогою пунктів розливу води, застосування установок (пристроїв) підготовки пит-

ної води та постачання фасованої питної води. Саме на етапі забору води із водних об'єктів формуються відносини з приводу використання джерел питного водопостачання. Це еколого-правові відносини, які регулюються нормами водного законодавства.

Відносини між державою та підприємствами питного водопостачання регулюються не на підставі договору, а за допомогою адміністративно-правових та економічних важелів. Щоб отримати право на користування водними об'єктами, певному суб'єкту господарювання потрібно отримати спеціальний дозвіл, який засвідчує лише право користування, однак не визначає конкретні права та обов'язки водокористувача. У правовому регулюванні відносин, що складаються з приводу здійснення централізованого питного водопостачання, задіяний значний масив нормативно-правових актів – це Водний кодекс, Закон «Про питну воду та питне водопостачання», Правила користування системами централізованого комунального водопостачання та водовідведення в населених пунктах України, затверджені наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України. Варто погодитись з думкою І. В. Померанського, який вважає, що саме договір, який поєднує в собі і положення закону, і взаємні інтереси, і точний розподіл прав та обов'язків, обумовлений особливостями водного об'єкта, найповнішою мірою дозволяє враховувати всі нюанси багату-ступеневої водопостачальницької діяльності [11]. Таким чином, договір щодо передачі державою водного об'єкта у користування певному підприємству питного водопостачання має право на існування в майбутньому.

Як передбачено у Законі України «Про питну воду та питне водопостачання», відносини підприємств питного водопостачання з підприємствами житлово-

комунального господарства, установами та організаціями, що безпосередньо користуються централізованим питним водопостачанням, а також зі співвласниками багатоквартирних будинків здійснюються на підставі договору про надання послуг. Тобто відносини між первинними і вторинними водокористувачами регулюються в договірному порядку.

Слід зазначити, що основна відповідальність за раціональне використання водних об'єктів, дотримання встановлених екологічних вимог та стандартів покладена на первинних водокористувачів. Це є дуже важливим принципом для встановлення відповідальності суб'єкта господарювання за завдання шкоди водним об'єктам внаслідок неправомірної господарської діяльності, наприклад в результаті порушення правил експлуатації гідротехнічних споруд, що справляє негативний вплив на водні ресурси, забруднення водних об'єктів стічними водами тощо.

На підставі вищезазначеного можна стверджувати, що правове регулювання відносин у сфері використання джерел питного водопостачання становить собою складний комплекс взаємопов'язаних правових засобів, спрямованих на упорядкування правовідносин між різними суб'єктами з приводу здійснення права користування водними об'єктами для задоволення господарсько-питних потреб. За своєю правовою природою вони є еколого-правовими відносинами, що формуються в системі водного права.

У вітчизняному законодавстві недостатньо врегульовано питання використання водних об'єктів для задоволення господарсько-питних потреб і це, звичайно, створює труднощі у правовому регулюванні цих еколого-правових відносин. Слід зазначити, що Водний кодекс не містить спеціальних норм щодо порядку здійснення використання дже-

рел питного водопостачання, не виділяє суб'єктів даного виду водокористування. Незрозумілим залишається також питання, коли у суб'єкта виникає право на користування водним об'єктом, – з моменту отримання дозволу на спеціальне водокористування, чи з моменту отримання підприємством ліцензії на здійснення діяльності у сфері централізованого питного водопостачання.

Вважаємо, що відносини між первинними водокористувачами, а саме під-

приємствами питного водопостачання, що здійснюють свою діяльність в порядку спеціального водокористування, та державою як власника водних об'єктів повинні врегульовуватися на підставі договору. Адаже в договорі можливо найкращим чином передбачити права та обов'язки усіх сторін, встановити умови використання водних об'єктів, переданих в користування, а також відповідальність за їх раціональне використання та збереження.

## Список використаної літератури

1. *Джуган В. О.* Особливості спеціального водокористування в Україні / В. О. Джуган // *Держава і право : зб. наукових праць. Юридичні та політичні науки.* – 2006. – Вип. 31. – С. 376-380.
2. *Локтева Н. В.* Правове регулювання комплексного використання водних ресурсів Дніпровського басейну : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2007. – 19 с.
3. *Бринчук М. М.* Экологическое право (право окружающей среды) / М. М. Бринчук. – М. : Издательство «Юристъ», 1998. – 688 с.
4. *Яцик А. В.* Водогосподарська екологія : у 4-х т., 7-ми кн. / А. В. Яцик. – К. : Генеза, 2004. – Т. 3. – Кн. 5 : [Екологія водокористування]. – К., 2004. – 494 с.
5. Про питну воду та питне водопостачання : Закон України від 10 січня 2002 р. / [Електронний ресурс] : Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
6. ГОСТ 2761-84 «Источники централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения. Гигиенические, технические требования и правила выбора» : Межгосударственный стандарт / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vsegost.com>
7. *Алексеев С. С.* Теория права / С. С. Алексеев. – М. : Издательство БЕК, 1995. – С. 209.
8. *Скакун О. Ф.* Теория государства и права : учеб. / О. Ф. Скакун. – Харьков : Консум, Ун-т внутр. дел, 2000. – С. 540.
9. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. № 123/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
10. *Єрофеев М. І.* Правове регулювання використання й охорони вод // *Екологічне право України. Академічний курс : підруч. / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка.* – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – С. 430-447.
11. *Померанский И. В.* Некоторые правовые аспекты взаимоотношений хозяйствующих субъектов в сфере централизованного питьевого водоснабжения / И. В. Померанский // «Экономико-правовые исследования в 21 веке : история, современное состояние и перспективы совершенствования хозяйственного законодательства» : материалы Первой между. научно-практ. интернет-конф. (г. Донецк, 16-18 февраля 2009 г.) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hozpravo.com.ua>