DOI: [10.32702/2307-2156-2019.6.80](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.6.80)

УДК 354.332

Ю. М. Семенова,
аспірант Національного Університету водного господарства та природокористування
ORCID: 0000-0001-7805-6213

ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ ДОТРИМАННЯ ВИМОГ ЗАКОННОГО ВОДОКОРИСТУВАННЯ

Y. M. Semenova
National University of Water and Environmental Engineering, Post-Graduated Student

INVESTIGATING OF THE PROBLEMS OF LEGAL WATER RESOURCES USE DEMANDS COMPLIANCE

У статті характеризується проблематика дотримання законодавчих вимог у контексті спеціального водокористування згідно базових галузей природокористування, які потребують дозволів на спеціальне водокористування. Проаналізовано основні нормативно-правові документи у галузі законодавчого регулювання природокористування, зокрема водокористування. Визначено ключові суб'єкти системи раціонального водокористування для систематизації водокористувачів, які вступають у правові відносини щодо водокористування. Проаналізовано етапи введення у дію спеціального водокористування та припинення спеціального водокористування промисловими підприємствами. Запропоновано методи врахування актуальних потреб водокористувачів для покращання співпраці державного сектору та сектору промислового водокористування, а також врахування екологічного фактору як базової цілі державної регуляторної політики у галузі водокористування. Доведено, що практична реалізація завдання вирішення проблем законного водокористування потребує подальшого вдосконалення державної політики у даній сфері.

The article describes the issue of compliance with legal requirements in the context of special water use in accordance with basic environmental management sectors, which require permits for special water use. We proposed methods for taking into account the actual needs of water users to improve cooperation between the public sector and the industrial water use sector, as well as to take into account the environmental factor as the basic goal of the state regulatory policy in the field of water use. The issue of issues of granting permissions for special water use to the content of the Water Code leads to a discussion of the procedure for filing documents, and as a consequence, the adoption of decisions by the relevant authorities that complicate the work of water utilities.

The essence of state regulation in the context of water use issues is generalized in a number of laws and regulations. The permissive sector, taking into account the number of operations necessary for the legitimate functioning of a particular segment, is characterized by subject creation inside the direction of providing brokerage services for obtaining permits for special water use. At the same time, state policy towards deregulation facilitates a simplified system for filing documents and obtaining permits for special water use. The key point is to adhere to the environmental management of nature management, including water use, while simplifying licensing and permitting regimes. Taking into account the actual needs of water users to improve cooperation between the public sector and the sector of industrial water use, focusing on the concept of rational water use, is

to follow the tendency of deregulation by the government and adhere to the direction of environmental improvement by the water users. State policy provides for simplification of obtaining permits (issuance of permits for long-term water use) to those entities that comply with the legislation in the field of water management, and thus proceed towards further environmental improvement of economic activity (in the context of water use).

Ключові слова: водні ресурси; спеціальне водокористування; дозвіл; екологія.

Key words: water resources; water use; water consumption; industry; ecology.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими практичними завданнями. Сутність державного регулювання у контексті питань водокористування узагальнена у ряді законів та нормативних документів. Дозвільний сектор, враховуючи кількість операцій, необхідних для законного функціонування господарської діяльності певного сегменту, характеризується суб'єктизацією напряму надання брокерських послуг для отримання дозволів на спеціальне водокористування. Водночас, державна політика у напрямку дерегуляції сприяє спрощеній системі подання документів та отримання дозволів на спеціальне водокористування. Ключовим моментом є дотримання напрямку екологізації природокористування, зокрема водокористування, при одночасному спрощенні режимів ліцензування та видачі дозволів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання надання дозволів на спеціальне водокористування та державної політики регулювання дотримання суб'єктами господарювання законності у галузі водокористування знаходиться у полі зору науковців, які вивчають взаємодію суб'єктів системи водокористування, юристів та фахівців у галузі державного управління. Раціональне водокористування в аспекті законного раціонального водокористування досліджували науковці Ю. М. Грищенко, Р. Г. Дубас, Л. Г. Мельник, О. І. Карінцева, С. М. Шевченко, М. А. Хвесик, Л. А. Волкова та інші дослідники, кожен з яких зробив внесок у дослідження актуальної теми [7, 8]. Дослідженнями витоків правового забезпечення законного водокористування займалися науковці Колбасов А. С. та Єрофеев Б. В. [4, 5]. Практична реалізація завдання вирішення проблем законного водокористування потребує подальшого вдосконалення державної політики та перманентного дослідження взаємозв'язків галузей природокористування у межах законодавчих вимог за умови динамічності законотворчого процесу, враховуючи курс на дерегуляцію.

Формулювання цілей статті (постановка завдання) полягає у формуванні напрямів державної політики у сфері надання дозволів на спеціальне водокористування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зважаючи на концепцію раціонального водокористування та основних потреб водокористувачів, зосереджуємося на аспектах раціонального водокористування згідно дозволів на спеціальне водокористування та проблематиці дотримання усіх законодавчих вимог підприємствами, діяльність яких спрямована на стрімкий економічний розвиток. Розглянемо порядок отримання дозволів для спеціального водокористування, що передбачає водокористування як фізичними, так і юридичними особами шляхом забору води з водних об'єктів за допомогою спеціальних пристроїв та споруд, оснащених спеціальним обладнанням для забору, а також для скидання зворотних вод. Законодавчі норми видачі дозволів на спеціальне водокористування уособлені у «Порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. N 459» [1].

Згідно даного порядку, отриманий дозвіл може бути довгостроковим або короткостроковим (відповідно від 3 до 25 років і до 3 років). Врахування екологічної складової передбачає видачу лише короткострокових дозволів у випадку скидання стічних вод. Кожен дозвіл містить інформацію про гранично допустимі ліміти таких скидів, що дозволяє враховувати поточні зміни у механізмах водокористування суб'єктів при розгляді документів на поновлення таких дозволів. Відповідно, при порушенні умов короткострокового водокористування, заявник не може отримати довгостроковий дозвіл під час подання документів удруге.

Наступна таблиця демонструє послідовність у порядку подання документів та видачі дозволів на спеціальне водокористування. Враховані усі суб'єкти дозвільної системи у сфері спеціального водокористування та базова інформація, необхідна до подання у відповідні інстанції.

Таблиця 1.

Порядок подання документів та видачі дозволів на спеціальне водокористування.

Компетен тні органи, які надають дозволи	Територіальні органи Держводагентства, або Держводагентство у разі використання води водних об'єктів у зоні відчуження та зоні безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи					
Заява	Назва органу, що видає дозвіл	Дані водокорис тувача	Мета дозволу	Місце здійснення водокорист ування	Згода на обробку персональ них даних	Підпис та печатка

Інші документи	Нормативний розрахунок водокористування та водовідведення	Схеми водозаборів та місць скидів води	Нормативи ГДС з розрахунком на кожен скид окремо	Копії правовстановлюючих документів	Індивідуальні технологічні нормативи водокористування	
Подальша процедура:	Надсилання дозвільними органами копій документів до установ:	МОЗ – у разі використання вод водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних		Держгеонадра – у разі використання підземних вод		
Дозвіл, у якому зазначено:	Орган, що видав дозвіл та реквізити отримувача	Термін дії дозволу	Назва та код водного об'єкта	Ліміти забору, використання, скидання забруднюючих речовин	Умови спеціального водокористування	Відомості щодо природоохоронних заходів

Джерело: сформовано автором на основі [1]

Водночас, Водний кодекс України [2] визначає певні особливості спеціального та загального водокористування для різних галузей економіки, зокрема водокористувачі, які забирають воду для зрошення земель сільськогосподарського призначення, згідно чинного законодавства зобов'язані здійснювати заходи щодо попередження підтоплення, заболочення, засолення та забруднення таких земель. Водний кодекс також констатує, необхідність дотримання нормативів щодо якості води, яка використовується для зрошення. У зв'язку з таким трактуванням законодавства, компанії, які працюють у якості посередників (офіційно виконують послуги підготовки документів для подання у відповідні дозвільні інстанції), констатують необхідність отримання дозволу в державних органах охорони довкілля з погодженням органів ветеринарного та санітарного нагляду для водокористування з метою зрошення земель сільськогосподарського призначення. Водночас, для отримання дозволу на спеціальне водокористування, у такому випадку, документи щодо погодження органів ветеринарного та санітарного нагляду, не надаються.

Відсилання питань надання дозволів на спеціальне водокористування до контенту Водного кодексу призводять до дискусійного трактування процедури подання документів, і, як наслідок, прийняття відповідними інстанціями рішень, які ускладнюють роботу підприємств-водокористувачів. У зв'язку з цим до Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва у 2014 р. було надіслано лист від Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з роз'ясненнями: «Щодо деяких проблемних питань під час видачі дозволу на спеціальне водокористування» [3]. Прецедентом до даного документу була інформація, надана Держпідприємництвом, про те, що департаменти екології та природних ресурсів обласних державних адміністрацій (Львівської облдержадміністрації) призупиняли прийом документів для отримання дозволу на спеціальне водокористування, з посиланням на те, що Водним кодексом України не було встановлено чіткого переліку документів для одержання дозволу на спеціальне водокористування. Проаналізований нами документ пояснює, що чинним законодавством не передбачено такої підстави для відмови у видачі дозволу на спеціальне водокористування, як відсутність висновків щодо можливості його видачі. Враховуючи також Закон про дозвільну систему (пункт 4-1), відмова у видачі документа дозвільного характеру за підставами, не передбаченими законами, не допускається. Згідно «Порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. N 459», видача дозволу на спеціальне водокористування здійснюється безкоштовно, а стислі терміни розгляду документів дають підстави потенційним водокористувачам розраховувати на швидке рішення згідно поданої заяви.

Вищерозглянуті положення Водного кодексу у питаннях використання води для потреб зрошення корелюються із Земельним кодексом. Юридичний аспект порядку користування водним джерелом та земельною ділянкою, на якій воно розташоване, полягає у тому, що право водокористування не може бути включеним у зміст права землекористування [4]. Втім, водокористування та землекористування має ряд моментів взаємозалежності, враховуючи, що об'єм та характер прав водокористування, пов'язаних із правом землекористування, залежать від цілей та способів водокористування суб'єктами. Зважаємо на наступну класифікацію:

- 1) водні об'єкти, які межують із земельними ділянками, відведеними землекористувачам та проточні води;
- 2) водні об'єкти (природні або штучні), що розташовані у межах земельних ділянок, які відведені суб'єктам землекористування;
- 3) ґрунтові води, розташовані у межах земельних ділянок.

Використання вод без спеціальних дозволів можливе для усіх землекористувачів у випадку водокористування, яке підпадає під ознаки загального, а спеціальне водокористування на таких ділянках

здійснюється на підставі дозволів [5]. Співвідношення прав водокористування та прав землекористування відображене у Земельному та Водному кодексах відповідно. Так, у Земельному кодексі вказано, що землекористувачі (у випадку якщо інше не передбачено законом або відповідним договором), мають право використовувати (у встановленому порядку) наявні на земельній ділянці водні об'єкти. Проте ці тези не говорять про правомочність землекористувача, оскільки згідно норм Водного кодексу, правомірне використання водних об'єктів у межах земельних ділянок, наданих землекористувачам у користування, має на увазі, що землекористувач буде одночасно водокористувачем і діятиме у межах водного законодавства.

Національний курс на дерегуляцію покликаний запобігати корупції шляхом спрощення дозвільних процедур у всіх сферах господарства. Водночас, дерегуляція у сфері природокористування повинна враховувати аспект екологічної безпеки. Науковцями запропоновано врахування даного аспекту на етапі припинення водокористування. Аналіз правової літератури дає підстави вважати добровільну відмову обов'язковою підставою для припинення водокористування [6]. Водночас, у випадку неналежного виконання обов'язків щодо утримання водного об'єкту, орган, до якого подається заява щодо припинення водокористування, може вимагати, щоб водокористувач здійснив заходи з приведення водойми у належний стан протягом визначеного терміну. До порушень водного законодавства відносять:

- 1) самовільне захоплення водних об'єктів, що стосується спеціального водокористування без отримання відповідного дозволу;
- 2) забруднення та засмічення вод (перевищення лімітів на скиди забруднюючих речовин);
- 3) порушення режимів господарської діяльності у межах водних екосистем;
- 4) руйнування русел річок, водотоків та струмків під час будівництва та експлуатації інженерних споруд;
- 5) інші порушення умов дозволу на спеціальне водокористування, у тому числі незаконне створення систем для скидів зворотних вод;
- 6) самовільне проведення гідротехнічних робіт;
- 7) порушення ведення обліку шляхом подання під час звітності недостовірних даних;
- 8) пошкодження водогосподарських та гідрометричних споруд;
- 9) порушення режимів роботи водогосподарських споруд та обладнання;
- 10) приховання інформації щодо виникнення аварійних ситуацій на водних об'єктах [7;8].

Висновки. Отже, врахування актуальних потреб водокористувачів для покращання співпраці державного сектору та сектору промислового водокористування, орієнтуючись на концепцію раціонального водокористування, полягає у слідуванні тенденції дерегуляції з боку державного управління та дотриманні напрямку екологізації з боку суб'єктів водокористування. Державна політика передбачає спрощення отриманні дозволів (видачу дозволів на довготривале водокористування) тим суб'єктам, які дотримуються законодавства у сфері водного господарства, і, таким чином, прямують у напрямку подальшої екологізації господарської діяльності (у контексті водокористування).

Література.

1. Про затвердження Порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. N 459. Офіційний вісник України від 05.04.2002 — 2002 р., № 12, стор. 88, стаття 590, код акта 21900/2002.
2. Водний кодекс України. від 13.06.1995 Відомості Верховної Ради України — 1995 р., № 24, стаття 189.
3. «Щодо деяких проблемних питань під час видачі дозволу на спеціальне водокористування». Баланс-Бюджет від 22.09.2014.
4. Колбасов О. С. Теоретические основы права пользования водами в СССР /О. С. Колбасов. – Москва : Наука ; АН СССР, Ин-т государства и права, 1972. – 277 с.
5. Ерофеев Б. В. Советское водное и горное право : учеб. пособие / Б. В. Ерофеев. – Москва : ВЮЗИ, 1981. – 67 с.
6. Екологічне право України: підручник для студентів / за ред. В. К. Попова, А. П. Гетьмана. Харків: Право, 2001. 479 с.
7. Грищенко Ю. М. (1997). Комплексне використання і охорона водних ресурсів: навч. посіб. – Рівне, УДАВГП, 200 с.
8. Мельник Л. Г., Карінцева О. І., Шевченко С. М., Шапочка М. К., Бун Е., Хенс Л., Перелет Р. О. та ін., 2005. Основи стійкого розвитку: Навчальний посібник / За заг. Ред. Л. Г. Мельника. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2005. – 654 с.

References.

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2002), “On Approval of the Procedure for the Issuance of Permits for Special Water Use and Amendment of the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine of August 10, 1992 N 459”, Official herald Of Ukraine , vol.12, p.88.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (1995), “Water code of Ukraine”, Verkhovna Rada Data, vol.24.
3. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (2014), Letter “For some problematic issues when issuing a permit for special water use”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/card/v8849731-14> (Accessed 10 May 2019).

4. Kolbasov, O. S. (1972), *Teoretychni osnovy prava korystuvannia vodamy v SSSR* [Theoretical bases of the right to use waters in the USSR], Science, University of Law, Moscow, Russia.
5. Yerofeev, B. V. (1981), *Sovietskoye vodnoye I gornoye pravo* [Soviet water and mountain law], VYZI, Moscow, Russia.
6. Popova V. K. and Getman A. P. (2001), *Ekologichne pravo Ukrainy* [Ukrainian ecological law], Pravo, Kharkiv, Ukraine.
7. Gryschchenko, Y. M. (1997), *Kompleksne vykorystannia I ohorona vodnyh resursiv* [Integrated use and protection of water resources], UDAVGP, Rivne, Ukraine.
8. Melnyk, L. G. Karintseva, O. I. Shevchenko, S. M. Shapochka, M. K. Bun, E.m Hens, L. and Perelet, P. O. (2005), *Osnovy stiykogo rozvytku* [Basics of Sustainable Development], VTD 'University book', Sumy, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 30.05.2019 р.