

## **ДО ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВОДИ**

**К.А. Рябець**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри теорії та історії  
держави і права Київського національного  
університету культури і мистецтв*

**Постановка проблеми.** Вода – основа життєдіяльності всього живого на планеті Земля. Її користь для будь-якого організму залежить від якості. Значна частина водних об'єктів в Україні через виробничу недбалість втратила природну чистоту, порушена їх здатність до самоочищення.

Відставання України від розвинутих країн по середній тривалості життя та висока смертність певною мірою пов'язано із споживанням недоброякісної питної води (Розділ II Закону України «Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006-2020 роки» [1]).

Враховуючи глобальне забруднення водних об'єктів, відходами виробництва водний фактор у нашій державі став одним із головних чинників національної безпеки. Населення, промисловість та сільське господарство з кожним роком все більше і більше потерпають від нестачі якісної води. Затягування вирішення даної проблеми призводить до нанесення шкоди здоров'ю як окремої людини, так і суспільства в цілому.

Безумовно, якість води залежить від процесу державного управління у галузі водного господарства та від правового регулювання останнього. Зазначене є підставою вважати дослідження організаційно-правового забезпечення якості води актуальним питанням сьогодення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання водного господарства є об'єктом дослідження незначного кола науковців-юристів, серед яких необхідно відзначити: В.О. Джуган, Н.В. Локтеву, В.К. Матвійчука та ін. Безперечно їх праці становлять значний науковий доробок у сфері правового регулювання охорони та раціонального використання водних ресурсів. Окремих праць, які присвячені питанням організаційно-правового забезпечення якості води в Україні, у процесі дослідження даної теми виявлено не було.

**Метою статті** є здійснення аналізу законодавства, відповідно до якого здійснюється організаційно-правове регулювання якості води, та з'ясування оптимальних шляхів його удосконалення.

**Основні результати дослідження.** Водоохоронне законодавство в Україні, незважаючи на стрімку законодавчу правотворчість, не стало на заваді бурхли-

вого погіршення стану водних ресурсів у багатьох регіонах. Головна причина – брак ефективного державного управління водокористуванням через відсутність якісної нормативно-правової бази щодо його реалізації.

Зазначена проблема виникла не сьогодні і не вчора. Вона має достатньо глибокі історичні коріння. Так, ще у 1976 р. була прийнята постанова «Про заходи щодо запобігання забруднення басейнів Чорного та Азовського морів». Проте, через десять років після її прийняття екологічний стан цих колишніх перлин Півдня став смертельним. Подібним чином склалася ситуація і у тогочасній ФРН, коли в тому ж році було прийняте рішення про заходи щодо захисту водних ресурсів країни, і так само через десять років отримали найкритичніші екологічні показники забруднення Рейну.

Негаразди пов'язані з якістю водних ресурсів почали з'являтися ще наприкінці 50-х років. Про це свідчать різноманітні публікації природоохоронного характеру, авторами яких були вчені. На рівні державного управління цією проблемою не переймалися, оскільки не дуже розуміли: від кого ж охороняти водні об'єкти? Від робітників? Саме тому замість того, щоб охороняти, почали жорстко підкоряти.

Аналіз даних щодо водовідведення й якості природних вод за тривалий час свідчить про постійне забруднення поверхневих і підземних, особливо – ґрунтових вод. Найбільше це спостерігається в останні 10-20 років.

При дослідженні динаміки скиду забруднюючих речовин у поверхневі водні джерела встановлено значне їх зменшення. Якщо на початку 90-х років минулого століття скидалося понад 5 млн. тонн забруднюючих речовин, то на кінець століття – трохи більше 3 млн. тонн. Незважаючи на це, забруднення поверхневих водних джерел і ґрунтових вод не тільки не зменшилося, а частково збільшилося. Такий процес пояснюється тим, що різко зменшилася відновлювана, самоочисна спроможність річок та інших водних об'єктів [2, с. 35-36].

Сучасне водне господарство дуже тісно пов'язане з усіма галузями народного господарства, а відповідно також впливає на розвиток та розміщення продуктивних сил. Його метою в Україні є забезпечення населення, а також усіх галузей народного господарства не тільки потрібною їм кількістю водних ресурсів, але й якісними, відповідно до встановлених національних норм та стандартів.

Велике значення водного господарства у галузі задоволення соціально-побутових потреб людини є незаперечним. Нині однією з найскладніших проблем водного господарства є забезпечення водокористувачів якісною водою.

За часи незалежності України водоохоронне законодавство розвивається як складова частина природоохоронного. У 1995 р. прийнято Водний кодекс України [3], яким врегульовано водні відносини та визначено головні напрями щодо використання та охорони водних ресурсів та їх відтворення.

Згідно з ч. 1 ст. 13 Водного кодексу України державне управління в галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюється за басейновим принципом на основі державних, цільових, міждержавних та регіональних програм.

На законодавчому рівні це питання регулює також Закон України «Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства», прийнятий у січні 2002 р. [4]. Згідно із цим Законом передбачався повний перехід на басейновий

принцип управління водними ресурсами країни та створення на базі басейнових водогосподарських органів Державного агентства водних ресурсів України семи басейнових управлінь водних ресурсів: Західно-Бузьке, Верхньо-Тисайське, Дністровсько-Прутське, Південно-Бузьке, Дніпровське, Причорноморське (дельта Дунаю, Дністра та річки Причорномор'я) та Азовське (Сіверський Донець та річки Приазов'я).

Ч. 2 ст. 13 Водного кодексу України визначає, що державне управління в галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюють Кабінет Міністрів України, Уряд Автономної Республіки Крим, місцеві Ради та їх виконавчі комітети, спеціально уповноважені органи державної виконавчої влади та інші державні органи відповідно до законодавства України.

Органи державного управління здійснюють свою діяльність у галузі забезпечення якості води на підставі низки нормативно-правових актів, серед яких відзначимо: Конституцію України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР, Водний кодекс України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР, закони України – «Про питну воду та питне водопостачання» від 10.01.2002 р. № 2918-III, «Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства» від 17.01.2002 р. № 2988-III, «Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006-2020 роки» від 03.03.2005 р. № 2455-IV, указів Президента України «Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» від 13.04.2011 р. № 452/2011, «Про Положення про Державне агентство водних ресурсів України» від 13.04.2011 р. № 453/2011 тощо.

В основу управління водним господарством покладено наступні принципи: нерозривна єдність і взаємозалежність процесів використання, охорони і відтворення водних ресурсів; екосистемний підхід, який передбачає створення управлінських структур, що здійснюють у межах водозбірних басейнів функції планування, координації і контролю; вдосконалення розмежування повноважень у питаннях використання водних ресурсів між органами державної влади, а також між ними та органами місцевого самоврядування (Розділ IV Закону України «Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства»).

Враховуючи, що забезпечення екологічної безпеки населення передбачає поряд з іншими чинниками створення позитивної еколого-водної ситуації в державі, конституційним закріпленням обов'язку органів державного управління щодо забезпечення якості води є положення ст. 16 Конституції України [5], а саме: «забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави».

Аналіз ст. 14 Водного кодексу України свідчить про те, що Кабінет Міністрів України з метою забезпечення якості води «затверджує проекти зон санітарної охорони *господарсько-питних водозаборів*, які забезпечують водопостачання території більш як однієї області». У свою чергу, у ст. 10 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» [6] законодавець дещо по-іншому регламентує зазначене повноваження Кабінету Міністрів України: «затверджує проекти зон санітарної охорони *об'єктів централізованого питного водопостачання*, які розташовані на території більш як однієї області». На нашу думку, викорис-

тання різних термінів щодо регламентації вищезгаданого повноваження Кабінету Міністрів України у двох законодавчих актах є негативним явищем, оскільки законодавець ні у Водному кодексі України, ні у Законі України «Про питну воду та питне водопостачання» не визначив тотожність термінів «господарсько-питні водозабори» та «об'єкти централізованого водопостачання».

Окрім того, Кабінет Міністрів України з метою забезпечення якості питної води згідно зі ст. 10 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» також встановлює режим зон санітарної охорони джерел та об'єктів централізованого питного водопостачання і визначає порядок інформування про якість питної води та стан питного водопостачання.

Необхідно зазначити, що незважаючи на те, що положення ст. 13 Водного кодексу України закріплюють суб'єктами державного управління в галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів Уряд Автономної Республіки Крим, місцеві Ради та їх виконавчі комітети, гл. 4 цього Кодексу під назвою «Компетенція державних органів у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів» не вміщує у собі положень щодо компетенції вищезазначених органів.

Повноваження Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері питної води та питного водопостачання законодавчо визначені у ст. 12 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання». Серед них важливе значення щодо забезпечення якості води мають наступні: забезпечення виконання правил і норм користування системами питного водопостачання, дотримання режиму зон санітарної охорони джерел та об'єктів централізованого питного водопостачання; забезпечення дотримання правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення потреб споживачів у питній воді, обмеження або заборона використання питної води для промислових потреб, відповідальність за належне забезпечення жителів міст, інших населених пунктів питною водою, кількість та якість якої повинні відповідати нормативним вимогам; розроблення та реалізація проектів зон санітарної охорони джерел та об'єктів централізованого питного водопостачання; ліцензування господарської діяльності із централізованого водопостачання та водовідведення.

Законом України «Про питну воду та питне водопостачання» (ст. 13) також закріплені повноваження органів місцевого самоврядування у сфері питної води та питного водопостачання. З метою забезпечення якості питної води Ради народних депутатів мають значний обсяг повноважень, визначимо основні з них, а саме: прийняття рішень з проведення державної екологічної та санітарно-епідеміологічної експертизи проектів господарської діяльності, що можуть негативно вплинути на якість питної води та системи питного водопостачання; здійснення контролю за якістю питної води, використанням та охороною джерел і систем питного водопостачання; забезпечення інформування населення про якість питної води та стан питного водопостачання, порядок розрахунку тарифів на послуги централізованого водопостачання і водовідведення; визначення рівня та якості послуг з питного водопостачання та водовідведення і встановлення тарифів на ці послуги, тощо.

Дослідження положень ст. 15 Водного кодексу України («Компетенція спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань еко-

логії та природних ресурсів у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів») не дало можливості виявити правові положення, які б прямо закріплювали повноваження Міністерства екології та природних ресурсів України щодо забезпечення якості води. У Розділі III «Державне управління у сфері питної води та питного водопостачання» Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» взагалі не було виявлено положень, які регламентували хоча б опосередковано повноваження зазначеного міністерства у сфері питної води та питного водопостачання. Аналогічна ситуація спостерігається і щодо Державного агентства водних ресурсів України.

У свою чергу, у ст. 37 Водного кодексу України визначено, що екологічний норматив та категорії якості води водних об'єктів розробляються і затверджуються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів і спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я.

Досліджуючи Указ Президента України «Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» [7] ми все ж таки приходимо до остаточного висновку про те, що Міністерство екології та природних ресурсів України відіграє істотну роль у забезпеченні якості водних об'єктів, оскільки воно має наступні завдання:

«а) забезпечує нормативно-правове регулювання з питань: правил, нормативів, норм з охорони та відтворення вод (поверхневі, підземні, морські), ... аналізує практику їх застосування; ...лімітів скиду забруднюючих речовин у водні об'єкти; надання документів дозвільного характеру у цій сфері; порядків з питань розроблення й затвердження нормативів гранично допустимих скидів (ГДС) забруднюючих речовин у водні об'єкти; методик та методичних вказівок щодо встановлення технологічних нормативів у цій сфері; умов скидання вод у водні об'єкти та підземні горизонти; критеріїв визначення екстремально високого рівня забруднення вод»;

в) веде перелік підприємств, установ, організацій, які розробляють проекти нормативів гранично допустимих скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти» (п. 4 Указу Президента України «Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України»).

Щодо Указу Президента України «Про Положення про Державне агентство водних ресурсів України» [8], необхідно зазначити, що питання якості водних ресурсів у ньому мають місце. Визначимо з цього приводу наступні завдання Державного агентства водних ресурсів України, які закріплені у п. 4 Положення, а саме:

«14) здійснює моніторинг якості вод у контрольних створах у районах основних водозаборів комплексного призначення, водогосподарських систем міжгалузевого та сільськогосподарського водопостачання;

40) проводить аналіз якості поверхневих вод та сповіщає органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, а також населення через засоби масової інформації про рівень забрудненості таких вод; організовує розроблення оперативних та довгострокових прогнозів зміни екологічного стану водних об'єктів і меліорованих земель».

**Висновок.** Зважаючи на вимоги, що ставляться до обсягу даного дослідження, нами був проведений аналіз нормативно-правової бази, що регулює

діяльність незначного кола органів державного управління у галузі забезпечення якості води. Проте не можемо не зазначити, що управління водогосподарським комплексом України нині розподілене по десяти міністерствах і відомствах, що призводить до низки проблем різного характеру.

Проведений аналіз організаційно-правового забезпечення якості води дає можливість зробити висновок про:

- недосконалість розподілу повноважень органів виконавчої влади щодо контролю за якістю вод;
- неузгодженість функцій регулювання та контролю за використанням і відведенням водних ресурсів за багатьма відомствами;
- нестабільність та неузгодженість нормативно-правових актів у галузі водопостачання, наявність у них прогалин;
- відсутність чітких напрямів державної політики у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів на всіх рівнях управління та усталеної структури державних органів.

Усунення всіх вищезазначених проблем водогосподарського комплексу України, на нашу думку, призведе до істотного покращення якісних показників водних ресурсів і, як наслідок, до зниження кількості хронічних хвороб у населення та підвищення тривалості його життя.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006-2020 роки: Закон України від 3 березня 2005 року № 2455-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 15. – Ст. 243.
2. Яцик А. Водному господарству України – науковий шлях розвитку // Рідна природа. – 2004. – № 1. – С. 35-37.
3. Водний кодекс України: Закон України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
4. Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства: Закон України від 17 січня 2002 року № 2988-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 25. – Ст. 172.
5. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про питну воду та питне водопостачання: Закон України від 10 січня 2002 року № 2918-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 112.
7. Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 452/2011 // <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Про Положення про Державне агентство водних ресурсів України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 453/2011 // <http://zakon.rada.gov.ua>.

#### **Рябець К.А. До питання організаційно-правового забезпечення якості води**

*У статті визначено коло суб'єктів державного управління у галузі забезпечення якості води. Досліджена нормативно-правова база діяльності водоохоронних органів державної влади і виявлені прогалини та неузгодженості у ній та запропоновані шляхи їх усунення.*

**Ключові слова:** організаційно-правове забезпечення, нормативно-правова база, органи державного управління, якість води, водне господарство.

**Рябец Е.А. К вопросу организационно-правового обеспечения качества воды**

*В статье определен круг субъектов государственного управления в области обеспечения качества воды. Исследована нормативно-правовая база деятельности водоохраных органов государственной власти, выявлены пробелы и несогласования в ней, так же предложены пути их устранения.*

**Ключевые слова:** организационно-правовое обеспечение, нормативно-правовая база, органы государственного управления, качество воды, водное хозяйство.

**Riabets K.A. To the issue of organizational and legal framework for water quality ensurance**

*The article defines the governance subjects in the field of water quality ensurance. The legislative frameworks of the government authorities for water protection activity have been analysed. Specific gaps and inconsistencies in the above area were detected, remedial actions for their elimination are offered.*

**Key words:** organizational and legal ensurance, legislative framework, government authorities, water quality, water economy.

Стаття надійшла до редакції 15.09.2011.