



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 5202 від 04.03.2021  
(доопрацьований)  
Народні депутати України  
А. Чорноморов та інші

### ВИСНОВОК

#### **на проект Закону України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель»**

Поданий проект є доопрацьованим варіантом проекту Закону України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель» реєстр. № 5202 від 04.03.2021.

До Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX, включений проект Закону про організації водокористувачів (п. 86); відповідальним за розробку проекту визначено Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Комітет з питань аграрної та земельної політики; термін подання проекту до Верховної Ради України – березень 2021 року.

Головне управління, проаналізувавши проект у стислий термін, зазначає, що у доопрацьованому проекті враховані деякі зауваження та пропозиції, викладені у висновку Головного управління від 09.04.2021 на попередній варіант проекту. Разом з тим, частина з них залишилась поза увагою суб'єктів права законодавчої ініціативи. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне ще раз звернути на них увагу, а також висловити нові зауваження до тих положень доопрацьованого проекту, яких немає у попередньому його варіанті.

1. Насамперед, варто звернути увагу на невідповідність назви Закону «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель» його преамбулі, згідно з якою «цей Закон визначає правовий статус організацій водокористувачів, порядок їх створення, діяльності та припинення, порядок та умови набуття ними прав на об'єкти інженерної інфраструктури міжгосподарських та внутрішньогосподарських меліоративних систем, особливості експлуатації меліоративних мереж організацій водокористувачів, права та обов'язки членів організацій водокористувачів» та іншому тексту, в якому спеціальних заходів щодо стимулювання гідротехнічної меліорації земель не передбачено.

2. Зазначимо, що зміст частини термінів, визначення яких наводиться у ст. 1 проекту, не узгоджується із усталеною термінологією Водного кодексу України (далі – ВК України), який є базовим законодавчим актом у сфері регулювання водних відносин в Україні (ч. 2 ст. 2 ВК України).

2.1. У проекті пропонується створення організації водокористувачів (далі - ОВК), під якою відповідно до абз. 5 ч. 1 ст. 1 проекту розуміється «неприбуткова юридична особа, створена власниками та/або користувачами земельних ділянок сільськогосподарського призначення ...з метою надання послуг щодо гідротехнічної меліорації земельних ділянок на території обслуговування організації», тобто, вказана організація *об'єднує лише тих водокористувачів, які отримують послуги щодо гідротехнічної меліорації земельних ділянок, якими вони користуються*, (що доцільно відобразити у її назві), а не всіх водокористувачів, під якими, згідно з запропонованими у проекті змінами до ст. 1 ВК України розуміються фізичні та юридичні особи, які здійснюють водокористування. Крім цього, слід звернути увагу, що у ч. 2 ст. 1 проекту не передбачено, що вказаний термін може вживатися у проекті у значенні, наведеному у ВК України.

2.2. Відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 1 проекту «канал державного значення – канал на зрошувальних і осушувальних системах, який забезпечує перекидання води у маловодні регіони, та/або міжбасейновий перерозподіл та/або внутрішньобасейновий перерозподіл водних ресурсів». Зазначимо, що використання для визначення терміну його самого, не розкриває змісту відповідного поняття та порушує одне із основних правил створення законодавчих дефініцій, яке полягає у неприпустимості визначення терміну через той самий термін (правило заборони кола), як це пропонується у даному випадку (канал – це канал). Водночас, слід звернути увагу, що визначення змісту терміну *канал на зрошувальних і осушувальних системах* (абз. 3 ч. 1 цієї статті) як *гідротехнічної споруди, «яка забезпечує транспортування води для потреб гідротехнічної меліорації»* відповідає вказаному правилу.

Таким чином, проект визначає канал як гідротехнічну споруду та як канал на зрошувальних і осушувальних системах, що також є гідротехнічною спорудою. Однак зазначене не узгоджується із ВК України, відповідно до чинних ст. ст. 1 (абз. 16 ч. 1) та 3 (абз. 4 п. 1 ч. 2) якого канали відносяться, зокрема, до водних об'єктів водного фонду України і є штучними водоймами.

Виходячи із зазначеного вище, Головне управління також не підтримує внесення запропонованих у проекті змін до ст. 1 ВК України, внаслідок яких канали на зрошувальних і осушувальних системах не визнаватимуться відповідними водними об'єктами, на які поширюється дія ВК України. Звертаємо увагу, що таке виключення вказаних каналів із числа водних об'єктів одразу створює прогалину у регулюванні відносин щодо них. Наприклад, щодо каналів на зрошувальних і осушувальних системах: перестають діяти приписи глави 16 «Експлуатація водогосподарських систем», глави 20 «Охорона вод від забруднення, засмічення та вичерпання» ВК України;

унеможливлюється притягнення до відповідальності винних осіб за правопорушення, визначені у ст. 100 ВК України тощо.

Зазначене зауваження стосується також аналогічних за змістом змін, які пропонується внести до ч. 2 ст. 3, п. 3 ч. 1 ст. 5 ВК України.

**3.** Поза межами проекту залишилось визначення деяких важливих питань щодо правового регулювання відповідних суспільних відносин. Зокрема, в ньому не визначена сфера дії закону, склад відповідного законодавства, не визначено центральні органи виконавчої влади у відповідній сфері та їх повноваження, порядок здійснення державного контролю тощо.

**4.** Частина положень проекту виглядають дискусійними та суперечать положенням інших законів. Зокрема:

**4.1.** Відповідно до абз. 3 ч. 2 ст. 5 проекту «у разі наявності на день проведення установчих зборів організації в Державному земельному кадастрі відомостей про меліоративну мережу до території обслуговування організації включаються всі земельні ділянки сільськогосподарського призначення, які обслуговуються такою меліоративною мережею, згідно з відомостями Державного земельного кадастру». Водночас абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Державний земельний кадастр», відповідно до якого до визначення поняття «Державний земельний кадастр» як єдиної державної геоінформаційної системи відомостей *«про землі*, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристики земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами», пропонується доповнити словами *«меліоративні мережі та складові частини меліоративних мереж»*. Тобто, меліоративні мережі та складові частини меліоративних мереж пропонується віднести до об'єктів Державного земельного кадастру. З цим не можемо погодитись, адже, суть створення та функціонування Державного земельного кадастру передбачає внесення до нього лише інформації про землі, а не про будь-які інші об'єкти нерухомого чи рухомого майна, як пропонується у проекті. Запровадження цієї пропозиції порушить правову природу Державного земельного кадастру та несе у собі внутрішню неузгодженість, адже сама назва «Державний земельний кадастр» передбачає, що в ньому має міститись інформація про землі, а не про об'єкти, які знаходяться на цій землі. Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про Державний земельний кадастр» «ведення та адміністрування Державного земельного кадастру забезпечуються центральним органом виконавчої влади, *що реалізує державну політику у сфері земельних відносин*». Розширення кола об'єктів Державного земельного кадастру на інші, крім земельних ділянок, об'єкти нерухомого майна, не узгоджується з повноваженнями зазначеного центрального органу виконавчої влади. Це зауваження стосується також й ч. ч. 1, 2 ст. 6; абзаців 3, 4 ч. 4, абз. 3 ч. 7 ст. 21 проекту; нового п. «є<sup>1</sup>» ч. 1 ст. 57 Закону України «Про землеустрій»; інших відповідних змін до Закону України «Про Державний земельний кадастр».

4.2. Аналогічне зауваження стосується змін, які пропонується внести до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», якими передбачається, що в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно підлягають державній реєстрації меліоративні мережі або їх складові частини «згідно з відомостями Державного земельного кадастру», а, отже, пропонується вважати ці об'єкти нерухомим майном (зміни до ст. 5, нова ст. 31<sup>4</sup> цього Закону).

Звертаємо увагу, що відповідно до ст. 181 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) до нерухомих речей (нерухомого майна) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення. З урахуванням цього у ст. 5 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» визначено, що у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень *прав реєструються речові права та їх обтяження на земельні ділянки, а також на об'єкти нерухомого майна, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких неможливе без їх знецінення та зміни призначення, а саме: підприємства як єдині майнові комплекси, житлові будинки, будівлі, споруди, а також їх окремі частини, квартири, житлові та нежитлові приміщення.*

Водночас відповідно до визначення, наведеного у проекті (зміни до ст. 1 Закону України «Про меліорацію земель»), «меліоративна мережа - це цілісний технологічний комплекс об'єктів інженерної інфраструктури, що забезпечує забір або відведення води з або в точці водовиділу для потреб водокористувачів».

У зв'язку з наведеним, враховуючи, що ознаки меліоративної мережі подібні до ознак об'єктів, визначених у ч. 4 ст. 5 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», меліоративна мережа або складові її частини як такі не можуть бути зареєстровані в Державному реєстрі прав речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень з тих же самих підстав, що й вказані об'єкти. Нагадаємо, що згідно з вказаною частиною не підлягають державній реєстрації речові права та їх обтяження на корисні копалини, рослини, а також на малі архітектурні форми, тимчасові, некапітальні споруди, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких можливе без їх знецінення та зміни призначення, а також окремо на споруди, що є приналежністю головної речі, або складовою частиною речі, зокрема, на магістральні та промислові трубопроводи (у тому числі газорозподільні мережі), автомобільні дороги, електричні мережі, магістральні теплові мережі, мережі зв'язку, залізничні колії.

5. У новій ч. 7 ст. 3 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» зазначається, що безоплатна передача у власність ОВК об'єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем державної та комунальної власності не вважається приватизацією та здійснюється відповідно до закону. Головне управління не вбачає необхідності у включенні вказаного

положення до цього Закону, оскільки у ньому визначається, що є приватизацією і порядок її проведення, а не те, що не є приватизацією.

Слід також звернути увагу, що у новій ч. 6 ст. 4 цього Закону дозволяється приватизація насосної станції, яка є складовою міжгосподарських меліоративних систем, одночасно з технологічно пов'язаними з нею об'єктами міжгосподарських меліоративних систем, які є складовими меліоративної мережі, до складу якої входить насосна станція. З цього приводу зазначимо, що насосна станція разом з технологічно пов'язаними з нею об'єктами власне і є об'єктами інженерної інфраструктури міжгосподарських меліоративних систем, приватизація яких заборонена вабз. 39 ч. 2 ст. 24 названого Закону.

Щодо переходу у власність ОВК безхазяйних об'єктів міжгосподарських та/або внутрішньогосподарських меліоративних систем (ст. 21 проекту), то варто звернути увагу, що у заяві ОВК на отримання у власність вказаних об'єктів (ч. 3 цієї статті) не передбачено наведення доказів про те, що вказаний об'єкт є безхазяйним, а серед підстав, з яких орган, що приймає рішення про таку передачу, відмовляє у ній (ч. 9 цієї статті), не передбачена відмова в передачі у разі, якщо вказаний об'єкт не є безхазяйним, що може призвести до порушень прав власників вказаних об'єктів, що може мати наслідком незаконне вилучення вказаних об'єктів у їх власників.

**6.** У низці положень проекту зазначається про повноваження *«центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері гідротехнічної меліорації земель»* (наприклад, ч. ч. 3-4; 7 ст. 5; ч. 1 ст. 20; ч. 6 ст. 21 тощо). При цьому, у змінах до Закону України «Про меліорацію земель» пропонується: у тексті цього Закону «слова «центральный орган исполнительной власти, что реализует государственную политику в сфере развития водного хозяйства» в усіх відмінках замінити словами «центральный орган исполнительной власти, что реализует государственную политику в сфере гидротехнической мелиорации земель» у відповідному відмінку». При цьому, як випливає зі змісту проекту, скоріше за все йдеться про створення нового центрального органу виконавчої влади, оскільки у ВК України залишилися чинними повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, окрім реалізації ним державної політики у сфері меліорації земель (зміни до ст. 16 ВК України).

З приводу цього вважаємо за необхідне наголосити, що відповідно до п. 9<sup>1</sup> ч. 1 ст. 116 Конституції України повноваження щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, відповідно до закону та в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, надаються Кабінету Міністрів України. Вказані конституційні норми знайшли також своє належне відображення у положеннях Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», відповідно до ч. 1 ст. 5 якого міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. За цих умов прийняття зазначеного положення може розцінюватися як втручання Верховної Ради України

у компетенцію органів виконавчої влади, зокрема, Кабінету Міністрів України. Водночас повноваження Верховної Ради України встановлюються виключно Конституцією України, на що прямо вказує положення ч. 2 ст. 85 Конституції України. З огляду на зазначене, спроба вирішення цього питання на рівні закону містить ознаки наділення Верховної Ради України додатковим, не передбаченим Конституцією України, повноваженням.

Слід також взяти до уваги, що за загальним правилом (винятки з якого прямо передбачені Конституцією України або впливають із неї), завданням законів України є регулювання суспільних відносин у відповідних сферах шляхом встановлення норм права, а не утворення тих чи інших органів виконавчої влади. Адже, як вище зазначалось, Конституція України відносить питання спрямування і координації роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, їх утворення, реорганізації та ліквідації (відповідно до закону) до компетенції Кабінету Міністрів України (п. п. 9, 9<sup>1</sup> 9<sup>2</sup> ч. 1 ст. 116). У цьому контексті доцільно також навести правову позицію Конституційного Суду України, який у п. 2 мотивувальної частини рішення від 02.03.1999 № 2-рп/99 зазначив, що законами України можуть регулюватися питання, «вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування».

Відтак є підстави вважати, що питання створення таких органів мають вирішуватись правовими актами Уряду і не можуть бути предметом законодавчого регулювання.

7. Щодо положень проекту, які стосуються створення та діяльності ОВК варто зазначити наступне.

7.1. Згідно з проектом ОВК створюється як непідприємницьке товариство та є неприбутковою організацією. При цьому, у пояснювальній записці до проекту наголошується, що «ОВК є самостійною організаційно-правовою формою юридичних осіб». З цього приводу варто зазначити, що організаційно-правова форма юридичних осіб за своєю природою має бути універсальною і використовуватися у різних сферах господарської діяльності. Створення ж спеціальних організаційно-правових форм для юридичних осіб, які здійснюють діяльність виключно в одній сфері, невиправдано ускладнює законодавство і може негативно позначитися на ефективності ведення діяльності у цій сфері. При цьому, звертаємо увагу, що провадження діяльності у сфері гідротехнічної меліорації може здійснюватися юридичними особами інших організаційно-правових форм, наприклад, сільськогосподарськими кооперативами. Нагадаємо, що згідно зі ст. 5 Закону України «Про сільськогосподарські кооперативи» до основних видів діяльності таких кооперативів віднесено надання меліоративних послуг. У зв'язку з цим надання у проекті певних привілеїв ОВК (зокрема, щодо набуття у власність об'єктів інженерної інфраструктури міжгосподарських та внутрішньогосподарських меліоративних систем, що перебувають у державній власності, комунальній власності або є безхазяйними)

не узгоджується з вимогами ст. 13 Конституції України, згідно з якою усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

7.2. Відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 5 проекту «власник переданої в користування земельної ділянки сільськогосподарського призначення не може виступати засновником та набувати членства в організації». Водночас, поза увагою проекту залишилися питання членства в організації власника такої земельної ділянки у разі передачі ним своєї земельної ділянки в користування іншій особі після набуття ним членства в зазначеній організації.

## **8. Щодо змін до Закону України «Про меліорацію земель» (далі у цьому пункті – Закон)**

8.1. Відповідно до ч. 2 ст. 1 проекту термін «меліоративна мережа» у ньому вживається в значенні, наведеному в Законі. Водночас у ст. 1 Закону (у редакції проекту) «меліоративна мережа» визначається як *«цілісний технологічний комплекс об'єктів інженерної інфраструктури, що забезпечує забір або відведення води з або в точці водовиділу для потреб водокористувачів»*. Проте слід звернути увагу, що в ст. 1 Закону надається визначення терміну «меліоративна система», під якою розуміється *«технологічно цілісна інженерна інфраструктура, що включає в себе такі окремі об'єкти, як меліоративна мережа каналів, трубопроводів з гідротехнічними спорудами і насосними станціями, захисні дамби, спостережна мережа, дороги і споруди на них, взаємодію яких забезпечує управління водним, тепловим, повітряним і поживним режимом ґрунтів на меліорованих землях»* (чинний абз. 5 ч. 1 ст. 1 Закону). При цьому, як впливає із цього визначення, «меліоративна мережа каналів, трубопроводів з гідротехнічними спорудами», є лише *окремим* об'єктом меліоративної системи, а не цілісним *технологічним комплексом*, про що йдеться у запропонованому у проекті визначенні змісту терміну «меліоративна мережа».

Аналогічне зауваження є актуальним також щодо запропонованого у ст. 1 Закону поняття «складова частина меліоративної мережі», а також щодо нової ч. 7 ст. 24 Закону.

8.2. Вважаємо, що виключення зі ст. 15 Закону ч. 3, відповідно до якої «обласні, Київська, Севастопольська міські державні адміністрації, орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища видають дозволи на спеціальне водокористування для потреб меліорації земель у разі використання води з водних об'єктів загальнодержавного значення», створює ризики небезпечного впливу меліорації земель на водні об'єкти загальнодержавного значення.

Ризики негативного впливу на довкілля меліорації земель підвищує також нова редакція ч. 1 ст. 31 Закону, в якій відсутній припис, за яким «проектна документація на проведення меліорації земель повинна в обов'язковому порядку містити матеріали оцінки впливу на навколишнє природне середовище і довідку про екологічні наслідки запроектованої діяльності», який міститься у чинній редакції цієї статті.

Аналогічні зауваження стосуються також виключення абз. 6 та відповідних положень абз. 9 із ч. 1 ст. 15 Закону.

8.3. Відповідно до змін, запропонованих до ч. 1 ст. 19 Закону, організаційно-правовою основою проведення меліорації земель, поряд із іншими, є *«затверджені організаціями водокористувачів правила забезпечення водокористувачів водою»*. Проте віднесення до повноважень ОВК затвердження таких правил не враховує, що відповідно до ВК України, наприклад, розробка і затвердження *правил щодо регулювання використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів* в межах своєї компетенції належить до компетенції центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища (п. 5 ч. 1 ст. 15); розробка і встановлення режимів роботи водосховищ комплексного призначення, водогосподарських систем і каналів, *затвердження правил їх експлуатації* – до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства (п. 2 ч. 1 ст. 16).

8.4. Відповідно до ч. 6 нової редакції ст. 22 Закону «прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем здійснюється відповідно до законодавства». Вважаємо, що чинна редакція аналогічної за змістом норми (ч. 4 ст. 22 Закону) є більш конкретною, а саме: «меліоративні системи та окремі об'єкти інженерної інфраструктури, будівництво (реконструкція) яких закінчено, підлягають здачі в експлуатацію в порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України».

### **9. Щодо змін до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» (далі у цьому пункті – Закон)**

У проекті пропонується доповнити ч. 2 ст. 3 Закону новим абз. 6, згідно з яким «дія цього Закону не поширюється на передачу у власність організацій водокористувачів об'єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем державної форми власності, крім правил визначення суб'єкта управління відповідними об'єктами інженерної інфраструктури меліоративних мереж державної форми власності під час їх передачі відповідним організаціям водокористувачів». З цього приводу варто зазначити, що у вказаному Законі спеціальних положень про правила визначення суб'єкта управління об'єктами інженерної інфраструктури меліоративних мереж державної форми власності під час їх передачі ОВК немає, а, тому Головне управління не вбачає необхідності у внесенні вказаних змін до Закону.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: С. Кузнєцова, М. Муравська, О. Шевченко, Е. Вальковський, О. Куціпак



САС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА  
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000008BF77900E1514902  
Дійсний до: 28.05.2022 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/03-2021/201212 від 17.06.2021



551963