

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ВОДОКОРИСТУВАННЯ

§ 1. Тенденції та перспективи розвитку сучасного нормативно-правового забезпечення права водокористування

Води – один із найцінніших природних ресурсів, раціональне використання якого потребує ретельного обліку та охорони. Стрімке зростання населення Землі, потужний техногенний вплив на довкілля тощо спричинили загострення проблеми якісної питної води, від вирішення якої залежить майбутнє всього людства. Саме на цьому наголошувалось у рішеннях міжнародних конференцій ООН, що відбулися у Ріо-де-Жанейро (Конференція з навколишнього середовища і розвитку, 1992 р.), Нью-Йорку (Спеціальна сесія Генеральної Асамблеї, Зустріч на вищому рівні «Планета Земля + 5», 1997 р.), Йоганнесбурзі (Всесвітня зустріч на вищому рівні за сталого розвитку («Саміт Землі – 2002»: прийняття Йоганнесбурзької декларації зі сталого розвитку та Плану виконання рішень, 2002 р.) Програма ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП, англ. United Nations Environment Programme, UNEP) було створено в 1972 р. після Стокгольмської конференції ООН з навколишнього середовища. Діяльність ЮНЕП охоплює широке коло питань і проблем, пов'язаних з навколишнім середовищем та сталим розвитком. У даний час робочі програми ЮНЕП зосереджено на різних напрямках, одним із яких визначено прісноводні ресурси.

Розвиток і застосування принципу сталого розвитку в Європейському Союзі тісно пов'язано з процесами в цьому напрямку у світі. Дії ЄС в контексті цього принципу можна розглядати в двох аспектах: створення внутрішньої стратегії сталого розвитку на рівні ЄС та роль ЄС у сприянні встановленню глобального сталого розвитку¹.

¹ Правове регулювання відносин в сфері довкілля в Європейському Союзі та в Україні / О. Г. Акментина, І. М. Андрущенко, О. Ю. Биченко та ін. ; за заг. ред. В. Г. Дідика ; М-во юстиції України, Держ. департамент із питань адапт. законодавства. Київ : ЦУЛ, 2007. 579 с.

Підтримуючи проголошені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 2015 р. глобальні Цілі сталого розвитку до 2030 року та результати їх адаптації¹, серед яких не останнє місце посідає ціль забезпечення наявності та раціонального використання водних ресурсів і санітарії для всіх; збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку, Президент України постановив забезпечувати дотримання Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року², які викладено в Національній доповіді від 15.09.2017³ з урахуванням специфіки розвитку України. Цілі сталого розвитку є орієнтирами для розроблення проєктів прогностичних і програмних документів, проєктів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України.

Законодавство України містить низку нормативних актів, що підтверджують значний державний інтерес до охорони та забезпечення раціонального використання природних ресурсів, зокрема водних. Так, Законом України від 21.06.2018 «Про національну безпеку України»⁴ передбачено, що державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення екологічної безпеки України тощо. Загрози національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки і оборони визначаються, зокрема, у Стратегії національної безпеки України, яка схвалюється РНБО України і затверджується указами Президента України⁵. Серед загроз національним інтересам і національній безпеці держави визначено погіршення екологічного стану водних басейнів, загострення проблеми транскордонних забруднень

¹ Перетворення нашого світу. Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року : резолюція A/RES/70/1, прийнята Ген. Асамблеєю ООН 25.09.2015. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/Agenda2030_UA.pdf (дата звернення: 21.07.2023).

² Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 79. Ст. 2712.

³ Цілі сталого розвитку: Україна : Національна доповідь – 2017 / М-во екон. розвитку і торгівлі України. 2017. 174 с. URL: https://ukraine.un.org/sites/default/files/2020-06/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf (дата звернення: 21.07.2023).

⁴ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 21.07.2023).

⁵ Див., наприклад: Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. *Офіційний вісник України*. 2020. № 75. Ст. 2377.

та зниження якості питної води. Одним з основних напрямів державної політики в екологічній сфері визначено реалізацію заходів щодо зменшення погіршення екологічного стану водних ресурсів і, як наслідок зменшення негативного впливу на стан екологічної безпеки України, а також розширення участі держави в міжнародному співробітництві з питань поліпшення екологічного стану річок України та якості питної води тощо.

Рішенням РНБО України від 23.03.2021 «Про виклики і загрози національній безпеці України у екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації»¹, зокрема, визначено невідкладно розробити та затвердити Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2021–2025 роки; забезпечити підготовку та опублікування щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні тощо.

Рішенням РНБО України від 30.07.2021 «Про стан водних ресурсів України»² визначено напрями діяльності для подолання загроз національній безпеці України у сфері забезпечення водної безпеки держави, зокрема: розробити відповідні проекти законів; забезпечити супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України «Про Загальнодержавну цільову соціальну програму “Питна вода України” на 2022–2026 роки» (реєстраційний № 5723); розробити концепцію державної цільової наукової програми управління водними ресурсами, передбачивши також і проведення наукових досліджень сучасного екологічного стану річкових басейнів в умовах зміни клімату з метою мінімізації можливих загроз та ризиків у сфері забезпечення водної безпеки, розроблення наукових основ екологічного оздоровлення та невиснажного використання водних ресурсів України, розвитку водного господарства; опрацювати питання щодо вдосконалення нормативно-правових актів з питань забезпечення безпеки та якості питної води, призначеної для споживання людиною тощо.

Слід зазначити, що 23.07.2021 Указом Президента України № 306/2021 введено в дію рішення РНБО України від 16.07.2021 «Про

¹ Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації : рішення Ради нац. безпеки і оборони від 23.03.2021, введ. в дію Указом Президента України від 23.03.2021 № 111/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018525-21> (дата звернення: 21.07.2023).

² Про стан водних ресурсів України : рішення Ради нац. безпеки і оборони України від 30.07.2021, введ. в дію Указом Президента України від 13.08.2021 № 357/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0049525-21> (дата звернення: 21.07.2021).

стимулювання пошуку, видобутку та збагачення корисних копалин, які мають стратегічне значення для сталого розвитку економіки та обороноздатності держави»¹, яким схвалений перелік металічних руд та неметалічних корисних копалин за стратегічним значенням для розвитку економіки та обороноздатності. До Верховної Ради України повинно бути внесено на розгляд проект змін до Кодексу України про надра, передбачивши ними критерії віднесення корисних копалин до стратегічних тощо.

У науковій літературі обґрунтовано стверджується, що водні ресурси в системі забезпечення сталого розвитку та національної безпеки України є стратегічним і життєво важливим природним ресурсом. Водний кодекс України та Кодекс України про надра містять положення, що є важливими з точки зору визнання водних ресурсів та надр стратегічними природними ресурсами держави, проте прямо це не закріплено. Тому, з урахуванням виключної ролі та переважного значення вказаних природних ресурсів, пропонується проголосити їх стратегічними природними ресурсами на законодавчому рівні, а саме закріпити відповідні положення в Конституції України, Водному кодексі України, Стратегії водної політики України (Водній стратегії України), Кодексі України про надра, а в подальшому також і в Екологічному кодексі України².

Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року»³ визначив основні стратегічні цілі й завдання державної екологічної політики щодо охорони водних ресурсів, які полягають у реформуванні системи державного управління в галузі охорони та раціонального використання вод шляхом упровадження інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом; реконструкції тих, що існують, та будівництві нових міських очисних споруд із метою зниження рівня забруд-

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 липня 2021 року «Про стимулювання пошуку, видобутку та збагачення корисних копалин, які мають стратегічне значення для сталого розвитку економіки та обороноздатності держави»: Указ Президента України від 23.07.2021 № 306/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3062021-39457> (дата звернення: 21.07.2023).

² Черкашина М. К. Водні ресурси у стратегії сталого розвитку та національної безпеки України. *The scientific heritage*. 2020. Vol. 5, No. 55 (55). С. 21–26.

³ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII. *Офіційний вісник України*. 2019 № 28. Ст. 980.

нення вод забруднюючими речовинами, а також зменшення скиду недостатньо очищених стічних вод; розроблення та виконання плану заходів щодо зменшення рівня забруднення внутрішніх морських вод і територіального моря з метою запобігання зростанню антропогенного впливу на навколишнє природне середовище та відновлення екосистеми Чорного і Азовського морів. У науці пропонується ці завдання покласти в основу напрямів державної політики раціонального водокористування¹.

Уперше вимогу до інтегрованого підходу в управлінні водними ресурсами було сформульовано і зафіксовано в офіційних документах на конференції Всесвітньої метеорологічної організації з водних ресурсів і навколишнього середовища в Дубліні, яка відбулася в січні 1992 р. Результатом Дублінської конференції стали принципи і положення, що визначають способи розгляду і вирішення проблем, пов'язаних із водою². Дублінські принципи до сьогоднішнього дня визнаються значними і впливають на напрямки міжнародного співробітництва щодо забезпечення безпеки водних ресурсів.

Інтегроване управління водними ресурсами розглядається як підхід, заснований на нижчезказаних принципах (що були представлені на Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992 р.)³, який може бути адаптований до потреб окремої країни: 1) річковий басейн є правильною адміністративною одиницею для управління водними ресурсами; 2) водні ресурси і землі, які формують площу річкового басейну, повинні бути інтегровано, іншими словами, вони підлягають спільному плануванню й управлінню; 3) соціальні, економічні та екологічні фактори повинні бути інтегровано в рамках планування й управління водними ресурсами; 4) поверхневі та підземні води і екосистеми, через які вони протікають, повинні бути інтегровано в рамках планування й управління водними ресурсами;

¹ Рябець К. А. Теоретико-правові засади державної політики раціонального водокористування в Україні. *Вісник НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2018. № 4. С. 43–49.

² Dublin-Rio Principles / Global Water Partnership. URL: <https://www.gwp.org/contentassets/05190d0c938f47d1b254d6606ec6bb04/dublin-rio-principles.pdf> (дата звернення: 21.07.2023).

³ United Nations Conference on Environment & Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992. AGENDA 21. Chapter 18 : Protection of the quality and supply of freshwater resources: application of integrated approaches to the development, management and use of water resources. Paras. 18.1–18.90. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (дата звернення: 21.07.2023).

5) участь населення необхідна для ефективного прийняття рішень з питань управління водними ресурсами; 6) прозорість і підзвітність під час прийняття рішень із питань управління водними ресурсами є необхідними характеристиками доброго планування й управління водними ресурсами.

Одне з перших формулювань інтегрованого управління водними ресурсами як особливого процесу управління було зроблено в 2000 р. в документах Глобального водного партнерства (GWP)¹. Інтегроване управління водними ресурсами, за визначенням ГВП, є «процесом, який сприяє скоординованому розвитку та управлінню водними, земельними та пов'язаними з ними ресурсами, з тим щоб максимізувати створюваний у результаті цього економічний і соціальний добробут справедливим чином, не наражаючи на небезпеку стійкість життєво важливих екосистем». У цьому формулюванні інтегроване управління водними ресурсами являє собою інноваційний підхід, який зробив виклик традиційним системам розвитку та управління водними ресурсами. Основний зміст цього виклику визначається тим, що традиційні підходи виходили з визнання вертикальної схеми управління, що спирається на водозабезпеченість і має секторальний (розділений) характер, що призвело до надмірних економічних, соціальних і екологічних витрат.

Ще одне функціональне визначення було надане Агентством з міжнародного розвитку США (USAID): «...інтегроване управління водними ресурсами – процес спільного планування та реалізації дій, заснований на наукових даних, який об'єднує стейкхолдерів для того, щоб визначити, як задовольнити довгострокові потреби людей у водних ресурсах, при збереженні екологічних послуг і економічної вигоди»². У цьому визначенні міститься дуже важливе твердження про те, що інтегроване управління водними ресурсами – це не продукт діяльності, а процес, який використовує певні процедури й інструменти для оцінки ситуації та розвитку діяльності. Інтегроване управління водними ресурсами – це не просто план для здійснення управління водними

¹ Integrated Water Resources Management / Global Water Partnership, Technical Advisory Committee (TAC). Denmark : Global Water Partnership, 2000. 68 p. (TAC Background Papers ; No. 4). URL: <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/background-papers/04-integrated-water-resources-management-2000-english.pdf> (дата звернення: 21.07.2023).

² Integrated Water Resources Management. A Framework for Action in Freshwater and Coastal Systems / USAID Water Team. April 2002. P. 7. URL: <https://rmportal.net/library/content/nric/120.pdf/view> (дата звернення: 21.07.2023).

ресурсами, а широкий набір принципів, інструментів і керівних вказівок, які повинно бути адаптовано до конкретних умов кожної країни, регіону або річкового басейну.

Безліч організацій мають у своїй діяльності напрямки, пов'язані з реалізацією інтегрованого управління водними ресурсами як у рамках глобального співтовариства, так і в регіонах і окремих країнах. До таких інститутів можна віднести: ЮНЕСКО (програми, пов'язані з водою)¹, Міжнародний інститут з управління водними ресурсами (IWMI)², Міжнародну мережу басейнових організацій (INBO)³, Міжнародну раду по воді (WWC)⁴, Водну рамкову директиву ЄС (WFD)⁵, яка визначає упровадження інтегрованого управління водними ресурсами в країнах Європейського Союзу, Агентство з міжнародного розвитку США (USAID)⁶. Особливо слід виділити Центр з управління водою «третього світу» (The Third World Centre for Water Management), який розробляє інший підхід до комплексного управління водними ресурсами – адаптивне управління водою, яке визначається як «систематичний процес удосконалення політики і практики в управлінні водою, на основі результатів, одержуваних у ході реалізації стратегії управління»⁷. Отже, можна зробити висновок, що при адаптації комплексного (інтегрованого) управління водними ресурсами в Україні необхідна ретельна інтерпретація не тільки використаних визначень, а й методологічних підстав.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, що відбулося у 2014 р.⁸, зобов'язує Україну запроваджувати європейські стандар-

¹ Water security / UNESCO. URL: <https://en.unesco.org/themes/water-security> (дата звернення: 21.07.2023).

² International Water Management Institute : офіц. вебсайт. URL: <https://www.iwmi.cgiar.org> (дата звернення: 21.07.2023).

³ International Network of Basin Organizations : офіц. вебсайт. URL: <https://www.riob.org> (дата звернення: 21.07.2023).

⁴ World Water Council : офіц. вебсайт. URL: <https://www.worldwatercouncil.org> (дата звернення: 21.07.2023).

⁵ Water Framework Directive. *European Commission* : An official website of the European Union. https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive_en (дата звернення: 21.07.2023).

⁶ Water and Sanitation / USAID. URL: <https://www.usaid.gov/what-we-do/water-and-sanitation> (дата звернення: 21.07.2023).

⁷ The Third World Centre for Water Management : офіц. вебсайт. URL: <https://thirdworldcentre.org/> (дата звернення: 21.07.2023).

⁸ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої

ти в різних сферах суспільного життя, включаючи сферу управління водними ресурсами, охорону вод та боротьбу з їх забрудненням.

Постійна увага світової спільноти до проблем охорони та забезпечення раціонального використання водних ресурсів не є випадковою та пояснюється тим, що водні об'єкти є важливими складовими географічного середовища, які істотно впливають на інтенсивність фізико-географічних процесів, екологічні умови, можливості господарського використання території, економіку різних галузей господарства. Суть водної проблеми полягає не тільки в тому, що зі зростанням суспільного виробництва збільшуються потреби у воді, а й у тому, що у процесі господарського використання природних вод відбувається їх швидке забруднення у результаті скидання неочищених або погано очищених промислових, сільськогосподарських і комунальних стоків у ріки та водойми тощо.

Відповідно до наказу Міністерства екології та природних ресурсів України від 17.12.2012 № 659 «Щодо затвердження Базового плану адаптації екологічного законодавства до законодавства Європейського Союзу (Базовий план апроксимації)»¹ здійснюється робота з виконання завдань, покладених на Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України щодо наближення законодавства України до законодавства ЄС у сфері якості води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище. Так, із прийняттям Закону України від 04.10.2016 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом»², розпочалося упровадження положень Водної рамкової директиви (Директиви 2000/60/ЄС Європейського парламенту та Ради про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері водної політики) у Водний кодекс України і в цілому у практику управління водними ресурсами України.

сторони, від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 21.07.2023).

¹ Щодо затвердження Базового плану адаптації екологічного законодавства до законодавства Європейського Союзу (Базовий план апроксимації): наказ М-ва екології та природ. ресурсів України від 17.12.2012 № 659. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FIN81968> (дата звернення: 21.07.2023).

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом: Закон України від 04.10.2016 № 1641-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 86. Ст. 2811.

У науковий літературі активно досліджуються проблеми імплементації в українське екологічне законодавство базових еколого-правових категорій і визначень законодавства Європейського Союзу, тому що термінологічні відмінності є важливим бар'єром для інтеграції в законодавство ЄС і практичної імплементації водних законів. Також необхідні істотні кроки, щоб сформуванати основну термінологію водних законів відповідно до законодавства ЄС і національних особливостей¹.

В. Уберман, Л. Васьковець у своєму дослідженні слушно зазначають, що подолання змістовних відмінностей таких понять, як «забруднення», «забруднюючі речовини», «якість води» тощо є однією з головних наукових проблем апроксимації Водного кодексу України та відповідних підзаконних актів до Директиви 2000/60/ЄС Європейського парламенту та Ради. Вчені довели, що принципові відмінності між базовими поняттями водних законодавств ЄС та України визначаються різною цільовою спрямованістю цих законодавств, водоохоронною й господарською відповідно. Зроблено висновок, що усунення відмінностей вимагає зміни парадигми української охорони вод з господарської на екологічну, яку слід починати з рецепції зазначених базових понять ЄС². Незважаючи на підтримку вищезазначених висновків та наукових позицій авторів, слід не погодитися з пропозицією останніх про прийняття альтернативного Водному кодексу України нормативно-правового акта у вигляді Закону України «Про охорону вод», який у разі його прийняття повинен не заміщувати, а доповнювати Водний кодекс України, тому що відносини з охорони водних об'єктів є лише одним із видів відносин, які регулюються правом. До того ж в Україні діють Правила охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами³ та Правила охорони підземних вод⁴.

¹ Vystavna Yu., Cherkashyna M., van der Valk M. R. Water laws of Georgia, Moldova and Ukraine: current problems and integration with EU legislation. *Water International*. 2018. Vol. 43, Iss. 3 : Wicked Problems of Water Quality Governance. P. 424–435. DOI: <https://doi.org/10.1080/02508060.2018.1447897>.

² Уберман В., Васьковець Л. Проблеми імплементації базових європейських екологічних понять у водне законодавство України. *Юридичний вісник*. 2020. № 1. С. 243.

³ Про затвердження Правил охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами : постанова Каб. Міністрів України від 25.03.1999 №465. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/465-99-п> (дата звернення: 21.07.2023).

⁴ Про затвердження Правил охорони підземних вод : наказ Мін-ва захисту довкілля та природ. ресурсів України від 11.05.2023 №325. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1093-23> (дата звернення: 10.08.2023).

Прядко О. А. звертає увагу на те, що система контролю питної води в чинних українських стандартах побудована тільки з урахуванням її «нешкідливості» і не враховує її «корисність». Для забезпечення екологічного благополуччя водних об'єктів, зазначає науковець, повинно бути розроблено нормативи, які характеризують стійкість гідроєко-систем та методи їх оцінки. Під час розроблення таких показників необхідно враховувати процеси розповсюдження, нагромадження, деструкції, біоаккумуляції і трансформації забруднюючих речовин в екосистемах. Це дозволило б перебудувати систему нормування і контролю якості води і призупинити процеси, які ведуть до погіршення якості води і виснаження водних запасів¹.

М. А. Дейнега, досліджуючи правове забезпечення якості водних ресурсів за законодавством України та Європейського Союзу, вказує на відповідність більшості зазначених положень українського законодавства до європейського. Поряд із тим для подальшої гармонізації законодавства України та ЄС у галузі охорони водних ресурсів і забезпечення їх якості необхідним є розроблення нових нормативно-правових актів та удосконалення чинних відповідно до вимог, встановлених європейським законодавством².

Так, основу для діяльності Європейського Союзу в галузі водної політики створює Директива 2000/60/ЄС Європейського парламенту та Ради від 23.10.2000 (Водна рамкова директива)³, яка має на меті захист внутрішніх, поверхневих, прибережних та підземних вод через запобігання забрудненню та його зменшення, підтримку сталого водокористування, захист водного середовища тощо. Конвенція про охорону і використання транскордонних водотоків і міжнародних озер⁴ містить обов'язки Сторін зі здійснення необхідних заходів для уникання, обмеження і зменшення будь-якого транскордонного впливу, зокрема забруднення транскордонних вод; заходів забезпечення викорис-

¹ Прядко О. А. Гармонізація якісних вимог води питної. *Товарознавчий вісник*. 2015. № 8. С. 222, 223.

² Дейнега М. А. Правове забезпечення якості водних ресурсів за законодавством України та Європейського Союзу. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування*. 2013. Вип. 182, ч. 2. С. 116–123.

³ Директива Європейського парламенту і Ради 2000/60/ЄС від 23 жовтня 2000 року про встановлення рамок заходів Співтовариства в галузі водної політики. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_962 (дата звернення: 21.07.2023).

⁴ Конвенція по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер : принята 17.03.1992. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercourses_lakes.shtml (дата звернення: 21.07.2023).

тання транскордонних вод у цілях екологічно обґрунтованого та раціонального управління водними ресурсами, їх збереження та охорони навколишнього середовища; заходів забезпечення використання транскордонних вод розумно та справедливо з урахуванням їх транскордонного характеру при здійсненні діяльності, що призводить чи може призводити до транскордонного впливу.

Конвенція щодо співробітництва по охороні та сталому використанню ріки Дунай¹, що належить до законодавства України (ратифікована Законом України від 17.01.2002 № 2997-III), визначає заходи, спрямовані на охорону та стале використання ріки Дунай. У цьому зв'язку Конвенцією передбачено, що Сторони розробляють, приймають і впроваджують законодавчі, адміністративні й технічні заходи щодо забезпечення внутрішніх передумов і підстави, які вимагають гарантування ефективної охорони якості води і стале використання води, а також для запобігання, контролю і зменшення транскордонного впливу.

Зокрема, питання обов'язкового вжиття заходів для досягнення показників, які регламентує Директива, порушувалося на рівні Європейського суду. Так, наприклад, Великобританія та Ірландія у судових спрах із Комісією Європейського Союзу намагалися довести, що від них, як країн, що імплементували в національне законодавство положення цього міжнародного акта, вимагаються лише спроби досягти встановлених нормативів якості води. Проте в обох випадках Суд зазначав, що «держави-члени повинні вжити всіх заходів, необхідних для того, щоб вода, призначена для споживання людиною, відповідала вимогам, зазначеним у додатках до цієї Директиви. Отже, її норми вимагають від держав-членів забезпечити досягнення прописаних результатів і, за винятком передбачених випадків, не дозволяють посилалися на особливі обставини як на підстави невиконання цього зобов'язання. Той факт, що держава-член вжила всіх обґрунтовано можливих заходів, не може виправдати невиконання цього зобов'язання»². Таким чином, водна

¹ Конвенція щодо співробітництва по охороні та сталому використанню ріки Дунай (Конвенція про охорону ріки Дунай) від 01.06.1994. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_800 (дата звернення: 21.07.2023).

² Judgment of the Court (Sixth Chamber), 14 November 2002 (Failure of a Member State to fulfil its obligations – Directive 80/778/EEC – Quality of water intended for human consumption – Incomplete implementation). In Case C-316/00, Commission of the European Communities v Ireland. Para. 38. URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47512&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=444837> (дата звернення: 21.07.2023).

політика Європейського Союзу виходить із тих положень, що якість питної води для споживання людиною апріорі має мати високі показники за всіма параметрами, оскільки йдеться в першу чергу про охорону здоров'я усього населення. Тому країни зобов'язані безспірно виконувати ці вимоги без будь-яких винятків та обмежень.

У зв'язку з цим та новими надбаннями людства у сфері забезпечення та підвищення рівня якості води та охорони здоров'я Європейським Союзом наприкінці 2019 р. були розроблені Пропозиції щодо перегляду цієї Директиви¹. У грудні 2020 р. Європейським парламентом були переглянуті та прийняті ці Пропозиції, які 12.01.2021 набрали своєї законної сили, надаючи тим самим державам-членам два роки на здійснення їх імплементації в національне законодавство. Серед основних змін, які було внесено до Директиви про якість питної води, призначеної для споживання, можна віднести: посилені критерії оцінки та нормативи якості води, профілактичний підхід до аналізу стану забруднення вод, що базується на системному та комплексному дослідженні водної системи в цілому та виявленні потенційних ризиків, мінімізацію використання пластикових пляшок шляхом активного поширення кранів із питною водою в місцях масового перебування, гармонізацію стандартів якості матеріалів та виробів, що безпосередньо контактують з водою, включаючи посилення граничних значень для свинцю².

Важливо відмітити, що, здійснюючи імплементацію європейського права в національне, Україна орієнтується і на відповідні стандарти водної політики Європейського Союзу, зокрема сферу відносин, врегульовану Директивою про якість питної води, призначеної для споживання людиною. Так, із метою виконання норм цієї Директиви український уряд здійснив низку нормотворчих заходів, спрямованих на реалізацію основних ідей міжнародного акта. Наприклад, відповідно до наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних норм та правил «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною», питна вода, призначена для споживання людиною, повинна відповідати таким гігієнічним

¹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the quality of water intended for human consumption (recast). No. 5136/19. Brussels, 29 January 2019. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5652-2019-INIT/en/pdf> (дата звернення: 21.07.2023).

² Water. *European Commission* : An official website of the European Union. URL: https://environment.ec.europa.eu/topics/water_en (дата звернення: 21.07.2023).

вимогам: бути безпечною в епідемічному та радіаційному відношенні, мати сприятливі органолептичні властивості та нешкідливий хімічний склад. Для виробництва питної води слід надавати перевагу воді підземних джерел питного водопостачання населення, надійно захищених від біологічного, хімічного та радіаційного забруднення (п. 3.1)¹. Крім того, документ оперує такими поняттями, як оброблена (виготовлена з води, отриманої з поверхневих джерел питного водопостачання, підземних джерел питного водопостачання шляхом очищення чи домінералізації) та необроблена (отримана безпосередньо з підземних джерел питного водопостачання, які за всіма показниками відповідають вимогам Санітарних норм без їх очищення) вода, а також вода, призначена для забезпечення фізіологічних, санітарно-гігієнічних, побутових та господарських потреб населення, для виробництва продукції, що потребує використання питної води.

Ураховуючи Директиву Європейського парламенту і Ради Європейського Союзу 2020/2184 від 16.12.2020 р. про якість води, призначеної для споживання людиною (нова редакція)², можна констатувати відповідність національного законодавства до нині чинних стандартів водної політики Європейського Союзу. Так, 15.02.2022 Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про Загальнодержавну цільову соціальну програму «Питна вода України» на 2022–2026 роки»³. Закон передбачає забезпечення сталого розвитку і реконструкції систем централізованого водопостачання та водовідведення населених пунктів, а також забезпечення жителів громад якісною питною водою в достатній кількості.

¹ Про затвердження Державних санітарних норм та правил «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною»: наказ М-ва охорони здоров'я України від 12.05.2010 №400. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0452-10> (дата звернення: 21.07.2023).

² Directive (EU) 2020/2184 on the quality of water intended for human consumption URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1625860147861&uri=CELEX%3A32020L2184> (дата звернення: 21.07.2023). Директива не застосовується до природних мінеральних вод (Директива 2009/54/ЄС) та вод, які є лікувальними засобами (у розумінні Директиви 2001/83/ЄС). Крім того, морські судна, які опріснюють воду, перевозять пасажирів та діють як постачальники води, підпадають лише під дію статей 1–6 та 9, 10, 13, 14 цієї Директиви та відповідних додатків до неї.

³ Прийнято Закон «Про Загальнодержавну цільову соціальну програму «Питна вода України» на 2022–2026 роки». *Верховна Рада України*: офіц. вебпортал парламенту України. 15.02.2022. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/219438.html> (дата звернення: 21.07.2023).

Українське законодавство у сфері водних відносин характеризується наявністю кодифікованого нормативно-правового акта, а саме Водного кодексу України¹, що є одним із головних документів у цій сфері та згідно з яким усі води (водні об'єкти) на території держави є національним надбанням народу України, однією з природних основ його економічного розвитку і соціального добробуту. Водні ресурси забезпечують існування людей, тваринного і рослинного світу і є обмеженими та вразливими природними об'єктами. До того ж води (водні об'єкти) є виключно власністю Українського народу і надаються тільки в користування. В умовах сьогодення водні ресурси розглядаються не тільки як природний ресурс, а й мають соціальну значущість, оскільки наявність достатньої кількості води належної якості є одним з основних чинників безпечних умов життя та сталого розвитку і національної безпеки держави. Отже, водні ресурси являють собою стратегічний, життєво важливий природний ресурс, що має особливе значення.

У зв'язку з нарощуванням антропогенних навантажень на природне середовище, розвитком суспільного виробництва і зростанням матеріальних потреб виникає необхідність розроблення і додержання особливих правил користування водними ресурсами, раціонального їх використання та екологічно спрямованого захисту.

В Україні прийнято низку програм, спрямованих на стале використання водних ресурсів², які полягають у необхідності комплексного вирішення питань задоволення потреби населення і галузей національної економіки у водних ресурсах, захисту водних ресурсів від забруднення та виснаження, запобігання та ліквідації наслідків шкідливої дії вод, забезпечення адаптації водного господарства до глобальних змін клімату та упровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом.

Важливі для захисту водної системи України нововведення пропонує проєкт Закону України про захист населення та територій від по-

¹ Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 № 213/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр> (дата звернення: 21.07.2023).

² Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року : Закон України від 24.05.2012 № 4836-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 17. Ст. 146 ; Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів : Закон України від 22.03.2001 № 2333-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 28. Ст. 135.

венеких ситуацій¹. Документ серед основних завдань з протидії повеням з-поміж іншого передбачає: відтворення природних ландшафтних умов формування водного стоку, режиму і розподілу водних ресурсів; створення автоматизованої системи проведення моніторингу ресурсного та екологічного стану водних об'єктів, технічного стану гідроспоруд та інших об'єктів на державному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівні; розроблення державних стандартів з визначення стійкості водних об'єктів та гідроспоруд до техногенних навантажень та усунення недоліків у містобудівній діяльності (від інженерно-геологічних вишукувань до експлуатації забудованих територій); розроблення і впровадження методів дистанційного зондування землі для проведення оцінки екологічного стану поверхневих водних об'єктів та водозбірних територій, а також комп'ютерних технологій водорозподілу, управління водокористуванням і охороною вод; удосконалення управління водними ресурсами і використання водних об'єктів шляхом оптимізації структури та визначення пріоритетів водокористування (ч. 1 ст. 16).

Також 12.01.2023 прийнято Закон України «Про водовідведення та очищення стічних вод»², який визначає правові, економічні та організаційні засади функціонування системи водовідведення, спрямовані на створення сприятливих умов життєдіяльності людини та захист навколишнього природного середовища від негативного впливу стічних вод.

Безумовно, правова охорона й використання вод в Україні забезпечується низкою нормативних актів, проте окремі їх положення залишаються неврегульованими, деякі вирішено неповністю (зокрема Водний кодекс України потребує ретельного перегляду з урахуванням внесених до нього численних змін), що призводить до зниження ефективності державного управління та діяльності правоохоронних органів у сфері застосування екологічного законодавства, збільшення правопорушень у галузі використання водних ресурсів³.

¹ Про захист населення та територій від повенеких ситуацій : проєкт Закону України від 03.12.2020 №4455. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/ЛІ038241> (дата звернення: 21.07.2023).

² Про водовідведення та очищення стічних вод : Закон України від 12.01.2023 № 2887-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2887-IX> (дата звернення: 21.07.2023).

³ Соколова А. К. Проблеми законодавчого забезпечення права водокористування. *Теорія і практика правознавства*. 2013. Вип. 2 (4). 14 с. URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/63260> (дата звернення: 21.07.2023).

З урахуванням значення водних ресурсів для забезпечення життєво важливих потреб людини, право використання водних ресурсів маємо слід розглядати як одне з основних природних прав громадян, що пов'язане з біологічним існуванням людини та потребує державного захисту¹.

Так, Законом України від 29.10.2019 було внесено зміни до законодавчих актів України, що стосуються забезпечення безперешкодного доступу громадян до узбережжя водних об'єктів для загального водокористування². До новел Закону можна віднести: заборону обмеження права загального водокористування; забезпечення безоплатного і безперешкодного доступу до узбережжя річок, водойм та островів для загального водокористування і посилення відповідальності за будь-яке обмеження такого доступу (фізична чи юридична особа, яка користується земельною ділянкою, що входить до прибережних захисних смуг, і обмежує доступ громадян до водних об'єктів, може бути позбавлена права користування такою ділянкою за рішенням суду). Таким чином, начебто відбувається вдосконалення законодавства щодо здійснення права загального водокористування. Проте слід відмітити, що положення зазначеного Закону можуть перетворитися на недієві норми, які існували і раніше, а загальною думкою фахівців та практикуючих юристів є прогнози про значне збільшення кількості судових спорів щодо практичної реалізації вищевказаного Закону³.

З цього питання слід звернути увагу на думку А. К. Соколової, яка зазначає про необхідність законодавчого закріплення принципу забезпечення пріоритету права громадян на загальне водокористування. Відсутність у водному законодавстві чіткого формулювання вказаного принципу, підкреслює авторка, перешкоджає розробленню правового механізму його здійснення⁴.

¹ Анісімова Г. В. Природно-правові засади загального водокористування. *Проблеми законності*. 2009. Вип. 101. С. 94 ; Локтева-Маклашова Н. В. Правове регулювання загального водокористування. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. Вип. 44. С. 209.

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення безперешкодного доступу громадян до узбережжя водних об'єктів для загального водокористування : Закон України від 29.10.2019 № 233-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 51. Ст. 3.

³ Trotska M., Cherkashyna M., Sokolova A. Implementation and Protection of the Right to General Water Use in Ukraine: Main Theoretical Problems and Certain Aspects of Judicial Dispute Resolution. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2023. Iss. 1 (18). P. 84–96. DOI: <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-6.1-a000103>.

⁴ Соколова А. К. Обеспечение прав граждан в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды. *Leges et Vita*. 2020. № 4/5. С. 83.

Окремої уваги заслуговує проблема впливу зміни клімату на водні ресурси України. Зміна клімату є однією з найважливіших міжнародних проблем ХХІ ст. і являє собою комплексну міждисциплінарну проблему, що охоплює екологічні, економічні, соціальні та правові аспекти сталого розвитку держави. Зміна клімату, що активно виявляється протягом останніх десятиліть, призводить до суттєвих негативних наслідків для навколишнього природного середовища, зокрема водних ресурсів, як-то: зростання частоти та інтенсивності повеней і засух, посилення дефіциту водних ресурсів, заподіяння шкоди якості води та екосистемам тощо. Отже, зміна клімату негативно впливає як на стан окремих водних об'єктів, так і на їх екологічні системи. Більш того, вплив зміни клімату на водні ресурси матиме негативні наслідки для здоров'я людини, суспільства та економіки країни, оскільки сільське господарство, гідроенергетика, рекреація та туризм та інше залежать від водних ресурсів. Вочевидь, потребують розроблення галузеві стратегії щодо запобігання зміні клімату та адаптації до неї, тобто відповідні стратегії повинні бути розроблені щодо вод та інших природних ресурсів з урахуванням їх особливостей, передбачаючи та застосовуючи різні підходи. На сьогодні, на жаль, відсутній достатній обсяг наукових досліджень для проведення достовірної оцінки подальшого впливу зміни клімату на водні ресурси України, хоча є актуальним науковим напрямком, що зачіпає інтереси багатьох галузей економіки країни.

Сформоване в останнє десятиріччя становище у сфері управління водними ресурсами в Україні та світі вимагає поновлення базового нормативного акта у сфері регулювання водних відносин – Водного кодексу України¹. У цілому це зумовлене необхідністю створення більш досконалої правової бази у сфері управління водними ресурсами в державі. Доцільність прийняття нової редакції ВК України зумовлюється, зокрема, обставиною, що основний зміст Закону не зазнав принципових змін із моменту його прийняття (1995 р.), нормативний акт містить застарілі норми, суперечності тощо, які неможливо усунути шляхом внесення змін, тому потрібен новий законодавчий акт.

В основі нової редакції Водного кодексу України повинні бути: якісна новизна норм, що в ньому містяться, перегляд і приведення до відповідності розрізнених норм законодавства в галузі використання й охорони вод, встановлення нових норм тощо. Особливу увагу

¹ Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 №213/95-ВР.

варто приділити принципам водного законодавства країни, питанням інформування громадськості та її участі у процесі прийняття рішень, доступу до інформації, забезпечення прав та інтересів громадян у сфері водних відносин, підвищенню якості водогосподарських та інших послуг, зміцненню договірних відносин та ін.

Також в основу нового Водного кодексу України повинно бути покладено принцип державних гарантій реалізації права суб'єктів водних відносин на воду, з визначенням механізмів його правового забезпечення, з метою забезпечення сталого розвитку водогосподарської галузі в умовах збільшення дефіциту водних ресурсів. Прийняття нової редакції Кодексу дозволить забезпечити об'єднання норм у сфері водних відносин, які нині є у Водному кодексі України та інших нормативно-правових актах, а також у відповідних міжнародних договорах України. Ухвалення нового Водного кодексу України і реалізація його норм дозволить здійснювати управління водними ресурсами в режимі і правових рамках, максимально наближених до найкращих міжнародних стандартів управління водними ресурсами.

Важливо також зазначити, що, крім упровадження водних Директив ЄС, відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС¹ Україна має також виконати зобов'язання щодо розроблення галузевої стратегії для сектору якості води та управління водними ресурсами. Нині, коли вже на глобальному рівні визначено рамки сталого розвитку до 2030 р., встановлено Цілі сталого розвитку², коли Україна має низку міжнародних зобов'язань – Конвенція про охорону і використання транскордонних водотоків і міжнародних озер, прийнята на засіданні Європейської економічної комісії ООН 1992 р., Протокол про воду та здоров'я до цієї конвенції, а також зобов'язання щодо євроінтеграції та імплементації Водної рамкової Директиви ЄС, – розроблення та прийняття Водної стратегії країни має стати пріоритетом розвитку національної водної політики та кроком до належного водного врядування в Україні.

Водну стратегію необхідно розглядати як довгостроковий план прийняття та реалізації політичних рішень («водної політики»), розроблення законодавчих документів («водної політики у формі нормативно-правових актів»), функціонування та розвитку водогосподар-

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014.

² Цілі сталого розвитку: Україна : Національна доповідь – 2017.

ського комплексу України на рівні, що має забезпечувати стале водокористування, охорону і відтворення екологічного стану водних об'єктів, захист територій від шкідливої дії вод, продовольчу безпеку держави¹.

В Україні ведеться активна реформа водної галузі України для забезпечення сталого розвитку, зокрема: створено басейнові ради, розробляються Плани управління водними басейнами, діє новий Порядок здійснення державного моніторингу вод², який повністю відповідає європейським стандартам, переглядаються принципи водокористування. Усі ці заходи та напрями реформування потребували належної систематизації, і результатом її проведення стала Водна стратегія України на період до 2050 року та операційний план з її реалізації до 2024 р., схвалені на засіданні Кабінету Міністрів України³. Це надважливий документ для України на шляху виконання міжнародних зобов'язань у сфері «водної» безпеки нашої держави, Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Глобальні цілі сталого розвитку до 2030 року».

Під час російської агресії у 2022 р. зафіксовано обстріли та попадання снарядів у водонасосні станції, водопроводи, каналізаційні очисні споруди, що призводить до аварій та позбавляє людей доступу до питної води. Російські окупанти обстрілюють водну інфраструктуру, проводять військові операції на території Чорного та Азовського морів. Унаслідок обстрілу очисних споруд зворотні води без будь-якої очистки потрапляють у водні об'єкти, що призводить до забруднення водних ресурсів⁴.

Нинішня екологічна ситуація в зоні бойових дій, зазначає У. В. Антонюк, становить реальну небезпеку для життя і здоров'я людей,

¹ Водна стратегія України на період до 2025 року (наукові основи) / Ін-т вод. проблем і меліорації НААН України. Київ, 2015. С. 4. URL: http://iwvim.com.ua/wp-content/uploads/2015/10/11_03_2015.pdf (дата звернення: 21.07.2023).

² Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод : постанова Каб. Міністрів України від 19.09.2018 № 758. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/758-2018-п> (дата звернення: 21.07.2023).

³ Про схвалення Водної стратегії України на період до 2050 року : розпорядж. Каб. Міністрів України від 09.12.2022 № 1134-р. *Офіційний вісник України*. 2022. № 99. Ст. 6244.

⁴ Зелінський С. Е. Водопостачання та водна безпека у контексті російської агресії. Кропивницький, 2022. С. 15. URL: <https://www.irf.ua/wp-content/uploads/2022/05/vodopostachannya-ta-vodna-bezpeka-u-konteksti-rosijskoyi-agresiyi.pdf> (дата звернення: 21.07.2023).

також громадяни не можуть повною мірою користуватись природними благами та ресурсами для задоволення своїх фізіологічних потреб та інтересів. Тому напрацьовані в перші місяці війни правові механізми регулювання діяльності у сфері охорони довкілля спрямовано на констатацію, виявлення та фіксацію фактів завданої шкоди довкіллю та людській життєдіяльності, на дерегуляцію та спрощення адмінпроцедур у системі раціонального природокористування та забезпечення екологічної безпеки, на відновлення стану довкілля і створення безпечних умов для життя і здоров'я людей після завершення війни¹.

Відповідно до Указу Президента України від 21.04.2022 № 266/2022 «Питання Національної ради з відновлення від наслідків війни» розпочато роботу над проектами розділів плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України². Один із проектів розділу плану відновлення присвячено екологічній безпеці, у рамках якої виділено напрямок, що стосується, зокрема, і водних ресурсів³.

§ 2. Правове регулювання використання вод на основі екосистемного підходу

Метою державної екологічної політики України визначено досягнення доброго стану довкілля шляхом запровадження екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-економічного розвитку країни з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на чисте та безпечне довкілля, упровадження збалансованого природокористування і збереження та відновлення природних екосистем.

¹ Антонюк У. В. Захист екологічних прав в Україні в умовах військової агресії. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 42–47. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.3.6>.

² Питання Національної ради з відновлення від наслідків війни : Указ Президента України від 21.04.2022 № 266/2022. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2698.

³ Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Екологічна безпека» / Нац. рада з відновлення України від наслідків війни. Липень 2022. 108 с. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/environmental-safety-assembly.pdf> (дата звернення: 21.07.2023).

Професор О. О. Веклич вказує на те, що екосистемний підхід висуває на перший план спільність організації всіх угруповань або елементів екосистем. Характерною особливістю є те, що єдність існує не лише між елементами, з яких вона складається, а й із середовищем, із яким, узаємодіючи, вона утворює ціле. Саме тому цей підхід таргетований на забезпечення довгострокової життєздатності біологічного різноманіття, збереження і цілісність природних екосистем на основі розуміння та запровадження сталого природокористування¹.

На нашу думку, Україні для реалізації екосистемного підходу доцільно розробити та затвердити свою модель сталого розвитку (значна роль у чому, безумовно, належить вирішенню проблем водного середовища). Вочевидь, суттєвих змін потребує економічна система країни, а також правове регулювання екологічних відносин, зокрема відносин із використання, охорони та відновлення вод. Розроблення стратегії правового регулювання водних відносин на основі екосистемного підходу, на нашу думку, повинно ґрунтуватися на такому: 1) переорієнтуванні розвитку суспільства зі шляху екстенсивного використання природних ресурсів на шлях створення стійкої, екологічно безпечної та економічно ефективної системи природокористування; 2) дотриманні балансу екологічного, соціального та економічного елементів сталого розвитку; 3) поєднанні природного, соціального та економічного значення водного середовища².

Реалізація екосистемного підходу означає, що водогосподарська діяльність здійснюється: на основі знань про процеси, що відбуваються у водоймах; з метою забезпечення екологічно повноцінного стану водних об'єктів і задоволення потреб населення та економіки у водних ресурсах; з урахуванням взаємозалежності і взаємодії всіх біотичних, абіотичних, антропогенних і технічних елементів екосистем водних об'єктів, пов'язаних в ієрархію причинно-наслідкових зв'язків; для

¹ Веклич О. О. Сутність і зміст концепту «екосистемний підхід» в економічній науці. *Економіка України*. 2017. №12. С. 54.

² Черкашина М. К. Правове регулювання водних відносин в Україні на основі екосистемного підходу. *Integración de las ciencias fundamentales y aplicadas en el paradigma de la sociedad post-industrial*: Colección de documentos científicos «ΛΟΓΟΣ» con actas de la Conferencia Internacional Científica y Práctica, 24 de abril de 2020. Vol. 5. Barcelona, España : Plataforma Europea de la Ciencia. P. 78. DOI: <https://doi.org/10.36074/24.04.2020.v5.28>.

управління соціально-еколого-економічними системами водних об'єктів, басейну та водного фонду країни в цілому. Оскільки якість навколишнього природного середовища підтримується в результаті взаємодії всіх компонентів природи, то екологічне законодавство повинно розглядати водне середовище в комплексі взаємодіючих екологічних систем, у взаємозв'язку його складових частин, елементів і явищ. Виділення екологічних систем як самостійного об'єкта охорони навколишнього середовища вимагає від законодавця більш детального відображення в законодавстві положень, спрямованих на їх охорону чи відновлення, відповідно до їх специфіки. Поняття водної екосистеми в національному екологічному законодавстві досі не визначено, що створює певні проблеми для віднесення водних екосистем до правових категорій, що існують. Отже, вважаємо за необхідне закріпити поняття «водна екологічна система» у Водному кодексі України та пропонуємо таке його правове визначення: водна екологічна система – це природне водне середовище, що володіє замкнутою системою взаємозв'язків її компонентів (живих і неживих елементів, що взаємодіють між собою як єдине функціональне ціле, пов'язані обміном речовин і енергією), які надають їй стабільність, пов'язану з іншими стійкими екосистемами і має певну біологічну продуктивність¹.

Законодавчі норми за багатьма аспектами водних відносин повинні встановлюватися, виходячи з сутності понять «водний об'єкт» та «водна екосистема». Водний об'єкт відповідно до Водного кодексу України² – це природний або створений штучно елемент довкілля, у якому зосереджуються води (море, лиман, річка, струмок, озеро, водосховище, ставок, канал, а також водоносний горизонт). Водні ресурси – обсяги поверхневих, підземних і морських вод відповідної території (ст. 1).

Сутність водного об'єкта полягає в тому, що це гідроекологічна багатокомпонентна система, у якій проходять взаємопов'язані, взаємозумовлені та взаємозалежні гідрологічні, гідрохімічні, гідробіологічні та інші процеси, режими та динаміка яких одночасно залежать і впливають на природні та антропогенно-господарські процеси на суміжній території. Усі водні об'єкти становлять гідрографічну

¹ Черкашина М. К. Правове регулювання водних відносин в Україні на основі екосистемного підходу. Р. 79.

² Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 №213/95-ВР.

мережу території країни, яка характеризується як водний фонд. Вищевказані процеси відбуваються в межах коливань, до яких екосистема водного об'єкта адаптована природним шляхом, та істотних змін в її стійкості не відбувається. Саме це створює можливість використовувати певну частину водного середовища та його властивостей в якості водного ресурсу для господарської діяльності. Якщо антропогенно-господарське навантаження перевищує адаптаційні можливості екосистеми водного об'єкта, то неминуче починаються процеси деградації водного об'єкта на суміжній території. Виходячи з цього, Водний кодекс України потребує закріплення положень, які б встановлювали обов'язковість регламентації того, яка саме частина властивостей водного об'єкта забезпечує середовищутворювальну функцію водних об'єктів, а яку частина цих властивостей може бути використано в господарських інтересах. Зокрема, своєчасне визначення допустимих антропогенних навантажень на водні об'єкти забезпечує екологічно безпечне, а в економічному сенсі рентабельне водокористування. Раціональним може бути визнано лише таке водокористування, яке здійснюється з урахуванням закономірностей природно-водних і водно-антропогенних процесів у водних екосистемах, і при цьому антропогенне навантаження на водні об'єкти нормується адекватно їх екологічного стану¹.

Управління водними ресурсами в Україні відповідно до положень Водної рамкової директиви² повинне здійснюватися за басейновим принципом. На це прямо вказує норма Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року»³, закріплюючи, що система державного управління у сфері охорони вод потребує невідкладного реформування і переходу до інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, тобто комплексним (інтегрованим) управлінням водними ресурсами в межах району річкового басейну (ст. 1 Водного кодексу України). Водночас невідкладними залишаються проблеми практичного

¹ Черкашина М. К. Правове регулювання водних відносин в Україні на основі екосистемного підходу. Р. 80.

² Директива Європейського Парламенту і Ради 2000/60/ЄС від 23 жовтня 2000 року про встановлення рамок заходів Співтовариства в галузі водної політики.

³ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 №2697-VIII.

виконання зазначеного принципу під час здійснення управління водними ресурсами¹.

Слід підкреслити, що формування водогосподарських комплексів річкових басейнів повинно відбуватися з урахуванням середовищеутворювальної функції поверхневих водних об'єктів та адаптаційних меж водних екосистем до факторів антропогенного навантаження, щоб не допускати прогресуючого зниження властивості самовідновлення та самоочищення водного середовища. Для ефективного державного управління водним фондом необхідно удосконалювати нормативно-правове регулювання водних відносин шляхом розроблення та прийняття Загальної схеми сталого розвитку водного фонду України задля екологічно сумісного водокористування та сталого водозабезпечення економіки країни.

Таким чином, із метою формування сталого розвитку країни положення про екосистемний підхід, басейновий принцип та розроблення Загальної схеми сталого розвитку водного фонду повинно бути закріплено та розвинено в національному водному законодавстві як основні правові норми управління водними ресурсами водного фонду України. Необхідним також вбачається законодавче обмеження або заборона на скид забруднюючих речовин у випадках, коли властивість самоочищення водного об'єкта вичерпано. Повинно бути введено правові та економічні засади відновлення водних об'єктів. Потрібна законодавча норма про економічне стимулювання суб'єктів господарювання – водокористувачів, які здійснюють перехід на екологічні технології та техніку, що не порушують властивість водних об'єктів на самоочищення та самовідновлення; норми про диференціацію розміру ставок плати за водокористування, водоспоживання, водовідведення залежно від ступеня їх впливу на водні об'єкти².

¹ Данилюк Л. Р. Басейновий принцип управління водними ресурсами: поняття, зміст і стан впровадження в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2018. Вип. 51, т. 1. С. 151–154; Климчик О. М., Пінкіна Т. В., Пінкін А. А. Впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом. *ScienceRise*. 2018. №4 (45). С. 36–40. DOI: <https://doi.org/10.15587/2313-8416.2018.129789>.

² Черкашина М. К. Правове регулювання водних відносин в Україні на основі екосистемного підходу. Р. 80–81.

§ 3. Право користування водними екосистемами та водними об'єктами

1. Поняття та ознаки водної екологічної системи як об'єкта правовідносин із водокористування

На початку ХХІ ст. отримує розвиток парадигма, що докорінно змінює характер відносин суспільства і природи. Вирішальним стає переорієнтування розвитку суспільства зі шляху екстенсивного використання природних ресурсів на шлях створення стійкої системи природокористування, яка, забезпечуючи потреби населення, одночасно підтримувала б функції природних систем (формування середовища та ресурсного потенціалу).

Генеральна Асамблея, підтверджуючи основні цілі ООН, усвідомлюючи, що людство є частиною природи і що життя залежить від безперервного функціонування природних систем, які є джерелом енергії і поживних речовин; будучи переконана, що людина може своїми діями або їх наслідками видозмінити природу і вичерпати її ресурси, і тому вона повинна повною мірою усвідомлювати нагальну необхідність збереження рівноваги і якості навколишнього середовища і природних ресурсів; будучи впевнена, що довгострокові вигоди, які можуть бути отримані від природи, залежать від збереження екологічних процесів і систем, істотно важливих для підтримки життя, а також від різноманітності органічних форм, які людина наражає на небезпеку в результаті надмірної експлуатації або руйнування природного середовища проживання; знову підтверджуючи, що людина повинна здобувати знання, необхідні для збереження і розширення його можливостей із використання природних ресурсів, зберігаючи при цьому види та екосистеми на благо нинішнього і майбутніх поколінь, прийняла з цією метою у 1982 р. Всесвітню хартію природи¹, у якій проголошуються такі принципи збереження природи, відповідно до яких повинна спрямовуватися й оцінюватися будь-яка діяльність людини, яка зачіпає природу, як-то: екосистеми і організми, що використовуються людиною, а також ресурси суші, моря й атмосфери повинні управля-

¹ Всемирная хартия природы : принята резолюцией 37/7 Ген. Ассамблеи от 28.10.1982. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/charter_for_nature.shtml (дата звернення: 21.07.2023).

тися таким чином, щоб можна було забезпечити і зберегти їх оптимальну і постійну продуктивність, але без шкоди для цілісності тих екосистем або видів, з якими вони співіснують.

Існує два основних типи екосистем: водні та наземні. Будь-які інші екосистеми світу відносяться до однієї з цих двох категорій. Наземні – лісові¹ (наприклад тропічні листяні ліси, широколистяні ліси, тайга); пустельна екосистема, екосистема луків (савани, прерії, степові луки); гірські екосистеми². Водні – морські (наприклад океанічна, лимани, коралові рифи, солончаки) і прісноводні екосистеми (стоячі, проточні, водно-болотні угіддя). За типом виникнення екосистеми поділяються на природні – створюються природою (ліс, озеро, степ та ін.), і штучні – створюються людиною (сад, присадибна ділянка, парк, поле та ін.).

Межі екосистем чітко не позначені, їх часто поділяють географічні бар'єри, такі як пустелі, гори, океани, озера і річки. Між екосистемами зазвичай є перехідна зона. Екосистеми не ізольовані одна від одної, вони взаємопов'язані і взаємозалежні. Процеси в одній екосистемі неминуче зачіпають іншу. Ось чому озеро, наприклад, може мати безліч невеликих екосистем зі своїми власними унікальними характеристиками.

Не завжди можуть визначатись однозначно межі переважної більшості систем. Інколи позначити їх дуже складно. Наприклад, визначення меж системи «річка»: входять до системи її береги чи «річка» закінчується там, де протікає вода? Якщо берег входить до системи, то на якій відстані від води проходить межа системи «річка»? Отже, навіть таке просте поняття, як визначення меж системи, має особливості і їй необхідно враховувати під час визначення та дослідження систем³.

У Доповіді міжнародної програми «Оцінка екосистем на порозі тисячоліття» «Екосистеми і добробут людини: синтез»⁴ зазначається, що за останні п'ятдесят років екосистеми змінювалися під впливом

¹ Яцухненко Є. С. Захист лісових екосистем як одне з головних завдань міжнародного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2014. Вип. 24, т. 4. С. 184–187.

² Сухорольський П. М. Гірські екосистеми як об'єкт міжнародно-правового регулювання та охорони. *Держава і право*. 2006. Вип. 31. С. 472–76.

³ Теорія систем в екології : підручник / Ю. Г. Масікевич, О. В. Шестопапов, А. А. Негадайло та ін. Суми : Сум. держ. ун-т, 2015. С. 21.

⁴ Екосистеми и благосостояние человека: синтез : доклад междунар. программы «Оценка экосистем на пороге тысячелетия» (ОЭ) / У. В. Рейд, Г. А. Муни, А. Кроппер и др. Washington, DC : Island Press, 2005. X, 138 с. URL: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.791.aspx.pdf> (дата звернення: 21.07.2023).

людини швидше й інтенсивніше, ніж будь-коли (ураховуючі, що екосистеми можуть руйнуватися і під впливом природних стихійних лих). Такі зміни проводилися з метою задоволення потреб людства, що і призвело до суттєвих і багато в чому незворотних втрат у біологічному різноманітті видів, що населяють нашу планету. Зміни, що проводились людиною, тягли за собою зростання її добробуту і розвиток економіки, але призводили до поступової деградації екосистем, яка зводить нанівець, здавалося б, економічно вигідні перетворення природи. У подібній ситуації як ніколи актуальним стає застосування принципів екосистемного підходу, який базується на інтеграції екологічних, економічних і соціальних принципів управління біологічними і фізичними системами так, щоб захищати екологічну стійкість, біологічне різноманіття і продуктивність навколишнього середовища, зокрема водних ресурсів.

Таким чином, можна констатувати, що водні екосистеми піддаються активному техногенному й іншому антропогенному впливу, що обумовлює необхідність їх захисту за допомогою запобігання та зниження такого несприятливого впливу, а також забезпечення сталого розвитку водного господарства за допомогою комплексу заходів, у тому числі правового характеру.

Професор В. В. Носік справедливо наголошує на тому, що за виключенням окремих наукових публікацій, у яких розкриваються правові аспекти впровадження екосистемного підходу в Україні, у сучасних доктринах земельного, аграрного, природоресурсного, екологічного права України не проведено комплексного монографічного чи дисертаційного дослідження юридичної сутності поняття «екосистема» як правової категорії, як і недослідженими залишаються питання екосистемного підходу в забезпеченні реалізації Цілей сталого розвитку¹.

¹ Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019 ; Носік В. В. Проблеми правового забезпечення реалізації цілей сталого розвитку у сфері збереження, відновлення та раціонального використання екосистем в Україні. *Особливості правового регулювання екологічних, земельних, аграрних, природоресурсних відносин в умовах глобалізації* : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ – м. Яремче, 20–22 верес. 2019 р.) / відп. ред. Н. Р. Кобецька ; Держ. ВНЗ «Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника», Навч.-наук. юрид. ін-т ; Міжнар. громад. орг. «350.org». Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2019. С. 25.

Упровадження екосистемного підходу в екологічне право, зазначає Є. П. Суєтнов, передбачає трансформацію цієї галузі права на рівні об'єктного складу та визнання екосистеми її центральним об'єктом¹.

Питання визначення поняття та знак екосистеми, зокрема водної, були в центрі уваги науковців природничих наук, у тому числі гідроекологів та гідробіологів: Л. Б. Лук'янової, Н. О. Волошиної, В. С. Джигиря, Брюса Парді, В. Д. Романенка та ін. Поняття екосистеми як об'єкта правових відносин та її ознак, окремі аспекти екосистемного підходу досліджували: В. В. Носік, Е. В. Позняк, М. А. Дейнега, О. О. Веклич, Є. П. Суєтнов, Віто де Лусія та інші вітчизняні та іноземні науковці. Між тим питання, пов'язані з визначенням поняття «водної екологічної системи» як об'єкта правовідносин, її ознак, меж та співвідношення з іншими екологічними системами не вивчались. А розроблення еколого-правових понять і категорій, як справедливо вказує проф. А. П. Гетьман, їх формування та офіційне внесення в чинне законодавства про довкілля, оптимальне застосування в тексті нормативно-правових актів юридичної термінології – це завдання, що вимагає свого невідкладного вирішення для просування ідеї створення на теренах України екологічної держави європейського зразка².

Загальноприйнятого визначення екосистеми у природничо-науковій літературі досі немає, проте відсутні й істотні розбіжності щодо змісту цього поняття. Більшість науковців природничих наук поділяє думку, що екосистема – це будь-яка функціональна єдність (самого різного обсягу і рангу), що включає всі організми (тобто біоценоз) на даній ділянці (біотопі) і взаємодіє з абіотичним середовищем таким чином, що потік енергії створює чітку трофічну структуру і кругообіг речовин (тобто обмін між біотою екосистеми і абіотичним середовищем) всередині системи³.

На думку Брюса Парді, екосистема – це модель, що пояснює динаміку взаємодії між живими та неживими елементами, що функціонують

¹ Суєтнов Є. П. Екосистема як об'єкт екологічного права крізь призму впровадження екосистемного підходу. *Проблеми законності*. 2020. Вип. 150. С. 118. DOI: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.150.210381>.

² Гетьман А. П. Доктрина екологічного права та законодавства України : монографія. Харків : Оберіг, 2019. С. 166.

³ Лук'янова Л. Б. Основи екології, методика екологізації фахових дисциплін : навч.-метод. посіб. для викладачів. Вид. 2-ге, змін. і доповн. Київ : ДСК-Центр, 2016. С. 32, 33 ; Волошина Н. О. Загальна екологія та неоекологія : навч. посіб. Київ : Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, 2015. С. 149 ; Джигирей В. С., Сторожук В. М., Яцюк Р. А. Основи екології та охорона навколишнього природного середовища (Екологія та охорона природи). Львів : Афіша, 2000. С. 23, 24.

як система. Виходячи з міркувань науковця, екосистеми не мають фізичної форми або межі, вони не просто колекції організмів, а складаються з відносин та взаємодій, що разом становить щось відмінне від суми їх частин. Екосистеми працюють відповідно до своїх власних незмінних характеристик та правил, існують в нескінченному розмаїтті, тобто не існує двох ідентичних систем.

Проте, вказує автор, усі екосистеми об'єднують такі характеристики: 1) усі вони містять живі та неживі елементи; 2) мають деякий ступінь різноманітності видів, генів, хімічних речовин, спільнот; 3) розрізняються за ступенем стійкості (але при цьому всі вони мають певний ступінь стійкості) – тенденцією підтримувати відносини між елементами систем при наявності перешкод; 4) мають односторонню мережу потоку енергії (ззовні всередину), що полегшує циркуляцію в системі від однієї форми до іншої; 5) мають пропускну здатність для видів організмів – різні ємності для різних організмів в різних системах; 6) існують у стані нерівноваги, що означає, що вони знаходяться в безперервному процесі еволюції і зміни¹.

Уперше на законодавчому рівні поняття екосистеми отримало своє закріплення в Конвенції про охорону біологічного різноманіття (1992 р.), ратифікованій Україною (1994 р.)² як динамічний комплекс співтовариств рослин, тварин і мікроорганізмів, а також їх неживого навколишнього середовища, взаємодіючих як єдине функціональне ціле. Конвенція містить значну кількість положень зобов'язального характеру зі збереження біорізноманіття, місць мешкання та екосистем. Основою дій у її рамках визнано екосистемний підхід – стратегію комплексного управління земельними, водними та біологічними ресурсами, що забезпечує їх збереження і стале використання на справедливій основі. Ідея необхідності екосистемного підходу у прийнятті рішення про розвиток навколишнього середовища знайшла своє вираження і в Декларації Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку 03–14.06.1992³.

У зв'язку з тим, що кліматичні зміни є серйозним фактором впливу на природні екосистеми, необхідність охорони екосистем передба-

¹ Pardy B. *Ecolawgic: The Logic of Ecosystems and the Rule of Law*. Fifth Forum Press, 2015. P. 16–19. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2663505 (дата звернення: 21.07.2023).

² Конвенція про охорону біологічного різноманіття від 05.06.1992 : ратиф. Україною 29.11.1994. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_030 (дата звернення: 21.07.2023).

³ Rio Declaration on Environment and Development. URL: <https://www.cbd.int/doc/ref/rio-declaration.shtml> (дата звернення: 21.07.2023).

чена також і в Рамковій конвенції ООН про зміну клімату (Нью-Йорк, 09.05.1992)¹. Згідно зі ст. 2 кінцева мета Конвенції – домогтися стабілізації концентрацій парникових газів в атмосфері на такому рівні, який не допускав би небезпечного антропогенного впливу на кліматичну систему. Такий рівень має бути досягнутий у строки, достатні для природної адаптації екосистем до зміни клімату.

Професор О. О. Веклич зазначає, що екосистемний підхід висуває на перший план спільність організації всіх угруповань або елементів екосистем. Характерною особливістю є те, що єдність існує не лише між елементами, з яких вона складається, а і з середовищем, з яким, узасвідуючи, вона утворює ціле. Саме тому цей підхід таргетований на забезпечення довгострокової життєздатності біологічного різноманіття, збереження і цілісності природних екосистем на основі розуміння та запровадження сталого природокористування².

Віто де Лусія у своїй праці досліджує екосистемний підхід, який широко розуміється як правова та управлінська «стратегія інтегрованого управління землею, водою та живими ресурсами» та все частіше застосовується в широкому спектрі міжнародних екологічних правових режимів³.

Певною мірою завдання диференціації вимог щодо збереження специфічних якостей об'єктів охорони, включаючи екосистеми, вирішується за допомогою реалізації у природоресурсному законодавстві – земельному, водному, лісовому та ін. – екосистемного підходу до регулювання відносин з охорони й використання того чи іншого природного об'єкта. На практиці тим самим реалізується екосистемний підхід як один із принципів екологічного права⁴.

Професор М. В. Краснова зазначає, що поєднання інтегрованого та диференційованого підходів у регулюванні екологічних відносин

¹ Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату (Нью-Йорк, 9 трав. 1992 р.). *Офіційний вісник України*. 2012. №83. Ст. 3381.

² Веклич О. О. Сутність і зміст концепту «екосистемний підхід» в економічній науці. С. 52–67.

³ De Lucia V. Competing Narratives and Complex Genealogies: The Ecosystem Approach in International Environmental Law. *Journal of Environmental Law*. 2015. Vol. 27, Iss. 1. P. 91–117. DOI: <https://doi.org/10.1093/jel/equ031>.

⁴ Позняк Е. Принцип екосистемності в екологічному праві: поняття та зміст. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2013. Вип. 4 (98). С. 39–42; Дейнега М. А. Екосистемний підхід до використання природних ресурсів: правовий аспект. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 2. С. 131–135.

відображає об'єктивну реальність, з одного боку, існування єдиного світу природи, а з іншого – наявності відмінностей між її окремими компонентами та належного врахування взаємозв'язку і взаємовпливу природних об'єктів у формуванні загального стану навколишнього природного середовища при регулюванні екологічних відносин. Еко-системне регулювання необхідно розвивати в якості методу правового регулювання, який передбачає комплексний підхід до регулювання всіх відносин з приводу кожної специфічної екосистеми. При цьому паралельно повинен розвиватися метод пооб'єктного правового регулювання, відмовлятися від якого поки що передчасно. Також слід визначити види екосистем, їх особливості, призначення, правовий режим, визначити механізми забезпечення сталого розвитку екосистем, у яких планується здійснення господарської діяльності¹.

Поділяючи точку зору вченої, слід наголосити та тому, що законодавство України повинно йти шляхом наближення цих підходів через запровадження екосистемного (комплексного) підходу, тобто розроблення особливих прийомів та способів правового регулювання всього комплексу відносин як з охорони, так й з використання окремих, пов'язаних територією природних екосистем, виходячи із завдання збереження тієї чи іншої екосистеми в цілому.

Важливість збереження та відновлення природних екосистем на території України виражено в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року². Зокрема, управління водними ресурсами в Україні відповідно до положень Водної рамкової директиви³ повинно здійснюватися за басейновим принципом. На це прямо вказує норма вищевказаного Закону України⁴, закріплюючи, що система державного управління у сфері охорони вод потребує невідкладного реформування і переходу до інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, тобто комплексним (інтегрованим) управлінням водними ресурсами в межах району річкового басейну (ст. 1 Водного кодексу України).

¹ Краснова М. В. Інтеграційний та диференційний підходи в теорії екологічного права: проблеми методології науки. *Вісник Київського університету. Юридичні науки*. 2015. № (1) 100. С. 7–11.

² Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII.

³ Директива Європейського парламенту і Ради 2000/60/ЄС від 23 жовтня 2000 року про встановлення рамок заходів Співтовариства в галузі водної політики.

⁴ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII.

Необхідно відзначити позитивні приклади з використання екосистемного підходу для управління водними екосистемами. Європейський Союз розробив Водну рамкову директиву (WFD), мета якої – поліпшити протягом найближчих п'ятнадцяти років якісні показники прісноводних екосистем і тим самим підвищити їх екосистемні послуги.

Слід зазначити, що законодавство України містить визначення екологічної системи в Загальнодержавній програмі охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів, затвердженій законом України, у якому екосистему (екологічну систему) визначено як природний комплекс, створений живими організмами, з умовами їх існування, пов'язаними між собою обміном речовин та енергій, які утворюють систему взаємозумовлених біотичних і абіотичних явищ і процесів. Крім того, Закон містить поняття «морська екосистема», яка визначається як сукупність живих морських організмів та середовищ моря, що взаємодіють між собою¹.

З метою формування правової концепції водних екологічних систем необхідно звернутися до їх визначень у природничо-науковій літературі. Так, наприклад, гідроекологія визначає водну екосистему як екологічну систему водного об'єкта, у якій нерозривно поєднуються неживе середовище – абіотичні компоненти та біота – біотичні компоненти (складний комплекс угруповань і популяцій рослин, тварин, мікроорганізмів)².

Одне з найважчих та спірних питань – це визначення меж водної екосистеми. Усе, що знаходиться за межами екосистеми, називають навколишнім середовищем. Екосистема і навколишнє середовище розділені межею, визначення якої має умовний характер. Найбільш простими для виділення уявляються екосистеми замкнених водойм (ставків, озер), більш складними – текучих вод або водосховищ.

Таким чином, незважаючи на розповсюдженість вживання в національному екологічному законодавстві термінів «водна екосистема», «екосистема водного об'єкта», поняття водної екосистеми як об'єкта правовідносин досі не визначено, що створює певні проблеми для від-

¹ Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів : Закон України від 22.03.2011 №2333-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. №28. Ст. 135.

² Романенко В. Д. *Основи гідроекології* : підручник. Київ : Обереги, 2001. 728 с. ; Боярин М. В., Нетробчук І. М. *Основи гідроекології: теорія і практика* : навч. посіб. Луцьк : Вежа-Друк, 2016. 364 с. ; Петровська М. А. *Гідроекологічний словник* / за ред. І. П. Ковальчука. Львів : Видавн. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2010. 140 с.

несення водних екосистем до правових категорій, що існують. Отже, вважаємо за необхідне закріпити поняття «водна екологічна система» у Водному кодексі України. До основних ознак водних екосистем можна віднести: 1) взаємозв'язок та взаємовплив усіх компонентів системи; 2) цілісність, відкритість і самоорганізацію системи, її певну стабільність і стійкість; 3) наявність внутрішнього кругообігу речовин, який за об'ємом перевершує обмін речовин системи з зовнішнім середовищем; 4) здатність здійснювати кругообіг речовин і потік енергії; 5) здатність підтримувати сталість свого складу в умовах навколишнього середовища, що змінюються.

Проведене дослідження основних проблем, пов'язаних із визначенням поняття «водна екологічна система» як об'єкта правовідносин, встановленням її ознак, меж та співвідношення з іншими екологічними системами, не вичерпує всіх питань, пов'язаних з цією тематикою. Для регулювання відносин із використання, охорони та відновлення водних екосистем необхідним вбачається застосування комплексного (екосистемного) підходу, який полягає у введенні особливого правового режиму використання, охорони та відновлення водних екосистем. Виходячи з того, що водний об'єкт може складатися з декількох різних водних екосистем, доцільним є розроблення особливих способів правового регулювання всього комплексу відносин з охорони, використання та відновлення водних екосистем, пов'язаних територією водного об'єкта, враховуючи їх особливості.

2. Особливості правового регулювання користування водними джерелами

У зв'язку із загостренням екологічних проблем, пов'язаних із забрудненням водних ресурсів в Україні, актуальним є питання збереження якості джерельної води, оскільки значення водних джерел полягає в можливості їхнього використання для питного водопостачання або бальнеології. У зв'язку з цим необхідним є вдосконалення відповідного законодавства з метою впорядкування раціонального використання водних джерел та подальшого формування ефективного, адекватного організаційно-правового механізму охорони від забруднення вказаних водних об'єктів. Це пояснюється тим, що за відсутності всебічного нормативного регулювання використання окремих водних об'єктів неможливо забезпечити розроблення та вжиття відповідних заходів охорони, контролю за використанням та запобігання забрудненню, вичерпанню водних ресурсів.

Відсутність законодавчого визначення поняття «водне джерело» та неоднозначність у правовому регулюванні порядку використання джерельної води призводить до занедбаності водних джерел (які в перспективі могли б бути використані як джерела питного водопостачання), неконтрольованих втрат та, як наслідок, забруднення та вичерпання водних ресурсів¹.

Відповідно до ст. 3 Водного кодексу України² усі води (водні об'єкти) на території України становлять її водний фонд. До водного фонду України належать: 1) поверхневі води: природні водойми (озера); водотоки (річки, струмки); штучні водойми (водосховища, ставки) і канали; інші водні об'єкти; 2) підземні води та джерела; 3) внутрішні морські води та територіальне море. Отже, згідно з аналізом вказаної правової норми, водний фонд України складають три групи вод: поверхневі, підземні та морські.

Водний кодекс України визначає «водний об'єкт» як «природний або створений штучно елемент довкілля, у якому зосереджуються води». На необхідність уточнення визначення «водного об'єкта» неодноразово звертали увагу багато вчених-правознавців. Так, В. О. Джуган, досліджуючи поняття водних ресурсів, водних об'єктів та їх ознак, відзначає, що водні об'єкти є невід'ємною складовою частиною навколишнього природного середовища, а водні ресурси є частиною водних об'єктів. Таким чином, водні ресурси є обсягами поверхневих, підземних і морських вод відповідної території, які використовуються або можуть бути використані в перспективі. При цьому до ознак водних об'єктів В. О. Джуган відносить: 1) природне походження; 2) екологічний взаємозв'язок з навколишнім природним середовищем; 3) виконання життєзабезпечувальних функцій; 4) відсутність постійних меж, рівня і об'єму водного об'єкта; 5) відсутність сталої вартості³. Проте не можна погодитися з думкою про виключно природне походження водного об'єкта, оскільки води можуть зосереджуватися також у штучно створених елементах довкілля (ставки, водосховища та ін.). Так, О. В. Сердюк пропонує визначити «водний об'єкт» як певну су-

¹ Черкашина М. К. Проблеми правового регулювання використання водних джерел в Україні. *Теорія і практика правознавства*. 2016. Вип. 1 (9). 17 с. DOI: <https://doi.org/10.21564/2225-6555.2016.1.64242>.

² Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 №213/95-ВР.

³ Джуган В. О. Правове регулювання використання та охорони вод в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2009. С. 9.

купність вод, яка зосереджена у природному або штучно створеному елементі довкілля¹.

Слід відзначити, що Водний кодекс України не надає визначення терміну «водне джерело» та не встановлює однозначної регламентації його статусу як окремого водного об'єкта, у зв'язку з чим необхідно з'ясувати наявність ознак водного об'єкта при характеристиці водного джерела. Крім того, невирішеним залишається питання щодо віднесення водного джерела до поверхневих чи підземних вод².

Цікавими є положення ст. 4 Основ водного законодавства СРСР і союзних республік від 10.12.1979, згідно з якими державний водний фонд СРСР складала: 1) річки, озера, водосховища, інші поверхневі водоймища і водні джерела, а також води каналів і ставків; 2) підземні води та льодовики; 3) внутрішні моря та інші внутрішні морські води СРСР; 4) територіальні води (територіальне море) СРСР. Як бачимо, радянське водне законодавство закріпило статус водного джерела як поверхневого водного об'єкта. Водний кодекс Республіки Казахстан від 09.07.2003 № 481-II (ст. 13)³ відносить водні джерела до підземних вод.

Важливим з точки зору дослідження статусу водного джерела як особливого водного об'єкта є положення Директиви 2000/60/ЄС Європейського парламенту та Ради від 23.10.2000 про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики (Водна рамкова директива)⁴, згідно з якою «поверхнева вода» означає внутрішні води, за виключенням ґрунтових вод, а також перехідні та прибережні води (у випадку розгляду з точки зору хімічного стану це поняття також означає територіальні води). Своєю чергою, «внутрішня вода» означає усяку стоячу або текучу воду на поверхні землі й усяку ґрунтову воду, що знаходиться у напрямі «на берег» від базової лінії, від якої вимірюється ширина територіальних вод».

¹ Сердюк О. В. Водоносний горизонт як підземний водний об'єкт. *Теорія і практика правознавства*. 2013. Вип. 2 (4). С. 4. URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/63408> (дата звернення: 21.07.2023).

² Черкашина М. К. Проблеми правового регулювання використання водних джерел в Україні. С. 4.

³ Водний кодекс Республіки Казахстан от 09.07.2003 № 481-II. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1042116 (дата звернення: 21.07.2023).

⁴ Директива Європейського парламенту і Ради 2000/60/ЄС від 23 жовтня 2000 року про встановлення рамок заходів Співтовариства в галузі водної політики.

Отже, Водна рамкова директива не надає визначення поняттю «джерело», не виокремлює його серед інших водних об'єктів та не відносить прямо до поверхневих чи підземних вод. Проте з аналізу ознак «поверхневої», «внутрішньої» води, які надаються в Директиві, можна дійти висновку, що джерела є поверхневими водними об'єктами.

При дослідженні питання природи водного джерела та його місця серед інших водних об'єктів не можна не звернути увагу на визначення водного джерела, які надаються в гідрогеологічній науці. Зокрема, джерело визначається як природний вихід підземних вод безпосередньо на поверхню землі або під водою (підземне джерело); природний вихід на денну поверхню ґрунтових (безнапірних) вод, зосереджений природний вихід підземної води на денну поверхню землі або під водою; природний вихід підземних вод на земну поверхню¹. Як бачимо, більшість вчених у галузі гідрології, гідрогеології визначають водне джерело як природний вихід підземних вод безпосередньо на поверхню землі².

У зв'язку з відсутністю правової дефініції водного джерела на законодавчому рівні, а також відсутністю правової регламентації його статусу як окремого водного об'єкта у складі водного фонду держави, в юридичній науці існують різні підходи щодо розуміння правової природи джерела та його місця серед інших водних об'єктів. Особливістю водного джерела є те, що, формуючи поверхневі води, цей водний об'єкт у той же час пов'язаний із підземними водами, що викликає необхідність урегулювання питання визначення порядку користування водними джерелами, що являють собою унікальну природну цінність та мають велике значення для підтримання водного балансу інших поверхневих водних об'єктів.

Водне джерело формується підземними водами. Підземні води перетворюються на поверхневі, вийшовши на земну поверхню через джерельні воронки (які утворюються на місцях, де водоносний горизонт пересікається з земною поверхнею). Тобто водне джерело є природним виходом підземних вод на поверхню землі. Як бачимо, крім

¹ Клименко В. Г. Загальна гідрологія : навч. посіб. Харків : Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна, 2012. С. 212.

² Черкашина М. К. Проблеми правового регулювання використання водних джерел в Україні. С. 6.

природного походження, водному джерелу притаманна така ознака, як наявність екологічного взаємозв'язку з навколишнім природним середовищем.

Слід відзначити, що вихід підземних вод можливий не лише на земну поверхню, а й у поверхневі та морські водні об'єкти. Проте О. В. Сердюк відзначає, що вихід підземних вод саме у водні об'єкти не може визнаватися окремим водним об'єктом, оскільки водний об'єкт – це природний або створений штучно елемент довкілля, у якому зосереджуються води (море, річка, озеро, водосховище, ставок, канал, водоносний горизонт). Своєю чергою, «вихід підземних вод» в інші водні об'єкти є спеціальним місцем, природним об'єктом, у якому води не зосереджується, а змінюють свою правову природу, перетворюються з підземних на поверхневі, морські¹. Тому джерело слід вважати окремим випадком виходу підземних вод, а саме виключно виходом на земну поверхню. Слід погодитися, що з точки зору природи водного джерела цей водний об'єкт доцільно включити до складу поверхневих водних об'єктів.

У юридичній науці немає єдиної думки з приводу визначення поняття «водне джерело», «природний вихід підземних вод» та їх взаємозв'язку. Так, В. О. Джуган до поверхневих водних об'єктів відносить поверхневі водотоки (річки, струмки, канали) та водойми (озера, водосховища, ставки, моря), а до підземних водних об'єктів – водоносний горизонт, басейн підземних вод, родовище підземних вод, а також природний вихід підземних вод².

Визначення природи водного джерела як окремого водного об'єкта, на нашу думку, відносить його до групи особливих водних об'єктів, що, своєю чергою, потребує встановлення спеціального правового регулювання його використання та охорони³.

Так, за гідрогеологічним режимом водні об'єкти поділяються на водотоки, водойми та особливі водні об'єкти. Водотоки – це водні об'єкти, для яких характерним є переміщення води в напрямі нахилу по загли-

¹ Сердюк О. В. Правові засади використання підземних вод : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2014. С. 6.

² Джуган В. О. Правове регулювання використання та охорони вод в Україні : автореф. дис. С. 9.

³ Черкашина М. К. Проблеми правового регулювання використання водних джерел в Україні. С. 7.

бині на земній поверхні (річки, струмки, канали). Водойми – це водні об’єкти в заглибині на суші, для яких характерним є уповільнене переміщення води або повна його відсутність (океани, моря, водосховища, озера, болота, ставки). Маючи особливості функціонування та специфічні ознаки, водні джерела є особливими водними об’єктами, до групи яких також належать льодовики, підземні води (водоносні горизонти та артезіанські басейни).

На законодавчому рівні в Україні льодовики, артезіанські басейни не закріплено як окремі водні об’єкти, проте в гідрології останні поряд з іншими водними об’єктами складають водні ресурси в цілому. На відміну від Водного кодексу України, Закон Грузії від 16.10.1997 №936 «Про воду»¹ (ст. 7) до поверхневих водних об’єктів відносить також льодовики та вічні снігові покрови.

Таким чином, водне джерело характеризується такими ознаками водного об’єкта, як природне походження, екологічний зв’язок із навколишнім природним середовищем, має велике значення для існування інших водних об’єктів. Вбачається доцільним віднести водні джерела до поверхневих вод із відповідним правовим регулюванням їх використання та охорони, а також запропонувати таке *визначення водного джерела*: це концентрований зосереджений природний вихід підземної води з різних гірських порід безпосередньо на земну поверхню².

Заслуговує на увагу питання можливості використання водних джерел для питного водопостачання. Так, згідно із Законом України від 10.01.2002 №2918-III «Про питну воду та питне водопостачання»³ джерело питного водопостачання – це водний об’єкт, вода якого використовується для питного водопостачання після відповідної обробки або без неї. Загальні правила вибирання та вимоги до джерел питного водопостачання викладено в нормативному документі ДСТУ 4808:2007 «Джерела централізованого питного водопостачання. Гігієнічні та екологічні вимоги до якості води та правила

¹ О воде : Закон Грузии от 16.10.1997 №936. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/33448> (дата звернення: 21.07.2023).

² Черкашина М. К. Проблеми правового регулювання використання водних джерел в Україні. С. 8.

³ Про питну воду та питне водопостачання : Закон України від 10.01.2002 №2918-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2918-14> (дата звернення: 21.07.2023).

вибирання»¹. Проводячи оцінку забезпеченості та доступності ресурсів джерельних вод для населення Харківської області, доктор геологічних наук В. В. Яковлев, А. М. Новікова, Д. В. Дядін вказують на те, що значну частину природних джерел області ще не вивчено та/або не облаштовано каптажами. За умови довивчення й облаштування ємностей для накопичення води в нічний час джерела потенційно здатні забезпечити не тільки питні, але й побутові та гігієнічні потреби у воді населення всієї області. Проведений аналіз дозволяє обґрунтовано стверджувати про можливість використання водних джерел для децентралізованого питного водопостачання під час надзвичайних ситуацій за умови облаштування каптажів і підходів до них, а також реалізації заходів щодо збереження якості підземних вод в ділянках формування джерельного стоку².

Так, Н. М. Обіюх пропонує поняття «джерела питного водопостачання» визначити як 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 висновок органу державного санітарно-епідеміологічного нагляду щодо придатності джерела для питного водопостачання³.

З огляду на вищезазначене водні джерела, якість вод яких відповідає встановленим екологічним та санітарно-гігієнічним нормативам, у перспективі можуть використовуватися як джерела питного водопостачання, а саме нецентралізованого, тобто здатні забезпечити питною водою потреби індивідуальних споживачів за допомогою пунктів розливу води (у тому числі пересувних), застосування установок (пристроїв) підготовки питної води, проте це питання залишається відкритим і потребує подальшого дослідження. Також доцільним є вирішен-

¹ Джерела централізованого питного водопостачання. Гігієнічні та екологічні вимоги до якості води і правила вибирання : ДСТУ 4808:2007. Прийнято та надано чинності: наказ Держспоживстандарту України від 05.07.2007 № 144. Київ : Вид-во стандартів, 2007. 42 с.

² Новікова А. М., Яковлев В. В., Дядін Д. В. Оцінка забезпеченості та доступності ресурсів джерельних вод для населення Харківської області. *Екологічна безпека та збалансоване ресурсокористування*. 2020. № 2 (22). С. 32–40. DOI: [https://doi.org/10.31471/2415-3184-2020-2\(22\)-32-40](https://doi.org/10.31471/2415-3184-2020-2(22)-32-40).

³ Обіюх Н. М. Особливості правового регулювання відносин у сфері використання джерел питного водопостачання в Україні. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. №3. С. 137.

ня питання про порядок користування водним джерелом та земельною ділянкою, на якій воно розташоване, виходячи з того, що будь-який водний об'єкт, а також обладнання (каптаж) водного джерела нерозривно пов'язані із земною поверхнею¹.

Отже, постає питання: чи можна віднести використання води з водних джерел за допомогою водозабірних споруд (каптаж джерела) до спеціального водокористування? Відповідно до ст. 48 Водного кодексу України спеціальним водокористуванням є забір води з водних об'єктів із застосуванням споруд або технічних пристроїв, використання води та скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, включаючи забір води та скидання забруднюючих речовин зі зворотними водами із застосуванням каналів. При цьому Кодекс не містить роз'яснень, застосування яких саме споруд та пристроїв при заборі води з водних об'єктів слід вважати спеціальним водокористуванням.

Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 12.05.2010 № 400 «Про затвердження Державних санітарних норм та правил «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною»»² визначає каптаж джерела як інженерну водозабірну споруду, *призначену для збирання джерельної води в місцях її довільного виходу на поверхню*, до складу якої входять камери каптажу (приймальна та освітленої води), каптажне приміщення або павільйон. Як бачимо, облаштування (каптаж) джерела – це споруда для забору поверхневих вод.

Згідно з п. 1.5.4 Інструкції із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до родовища питних і технічних підземних вод, затвердженої наказом Державної комісії України по запасах корисних копалин від 04.02.2000 № 23³, каптаж як комплекс інженерних споруд віднесено до водозабірних споруд поряд із свердловинами та колодязями. При цьому ст. 47 Вод-

¹ Черкашина М. К. Проблеми правового регулювання використання водних джерел в Україні. С. 10.

² Про затвердження Державних санітарних норм та правил «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною»: наказ М-ва охорони здоров'я України від 12.05.2010 № 400.

³ Про затвердження Інструкції із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до родовища питних і технічних підземних вод: наказ Держ. коміс. України по запасах корис. копалин від 04.02.2000 № 23. *Офіційний вісник України*. 2000. № 10. Ст. 388.

ного кодексу України передбачає виключення з правила: забір води з криниць не є спеціальним водокористуванням.

Таким чином, при регулюванні питань загального та спеціального водокористування використовуються поняття «криниця» та «колодязь». Словники української мови тлумачать слово «криниця» як «глибоко викопана й захищена цямринами від обвалів яма для добування води з водоносних шарів землі; колодязь»¹ Тобто це може бути і колодязь, викопаний у землі для добування підземних вод, які не виходили природним шляхом на поверхню землі, і облаштування (каптаж) джерела – природного виходу підземних вод на поверхню землі. Тому у першому випадку криниця – це споруда для забору підземних вод, у другому – споруда для збирання поверхневих вод. Як бачимо, наявні суперечності у правовому регулюванні загального водокористування, оскільки при здійсненні останнього не допускається використання будь-яких споруд, а з іншого боку – припускається використання певної споруди – криниці.

Отже, з аналізу чинного законодавства слід дійти висновку, що використання води з водного джерела за допомогою водозабірних споруд, призначених для збирання джерельної води в місцях її довільного виходу на поверхню є спеціальним водокористуванням, що передбачає отримання спеціального дозволу.

3. Особливості правового регулювання використання вод з оздоровчою, рекреаційною та лікувальною метою

Окрему главу Водного кодексу України² присвячено спеціальному водокористуванню та користуванню водними об'єктами для лікувальних, курортних та оздоровчих цілей. Важливо відмітити, що у сфері водокористування законодавець чітко розмежовує зазначені корисні цілі, а тому відносить до категорії лікувальних ті водні ресурси, що мають природні лікувальні властивості та включені до спеціального переліку. Такі об'єкти можуть використовуватись виключно в лікувальних і оздоровчих цілях (ст. 63). Відповідно до ст. 64 Кодексу користування водами в оздоровчих та рекреаційних цілях може здійснюватися в порядку загального та спеціального водокористуван-

¹ Академічний тлумачний словник української мови (1970–1980) : онлайн-версія : в 11 т. URL: <http://sum.in.ua/s/krynycja> (дата звернення: 21.07.2023).

² Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 №213/95-ВР.

ня. Місця користування водами в оздоровчих, рекреаційних цілях встановлюються відповідними радами в порядку, встановленому законодавством.

Також слід приділити увагу порядку віднесення тих чи інших водних ресурсів до категорії лікувальних. У цьому питанні компетентним органом є Кабінет Міністрів України, який приймає відповідні рішення за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку водного господарства. Постановою Кабінету Міністрів України від 11.12.1996 № 1499 затверджено перелік водних об'єктів, що відносяться до категорії лікувальних¹. Цей акт, окрім переліку конкретних родовищ мінеральних вод та лікувальних грязей на території України, містить позначення відповідних показань, для лікування яких можуть використовуватися наявні властивості водного об'єкта. Наприклад, родовища Куяльницьких мінеральних вод в Одеській області здатні протидіяти хронічним захворюванням печінки і жовчних шляхів, гепатиту, хворобам обміну речовин, а грязі Бердянської затоки активно борються із захворюваннями органів опори і руху, центральної та периферичної нервової системи, серцево-судинної системи та органів травлення.

Отже, водне законодавство оперує такими поняттями, як використання вод у рекреаційних, оздоровчих та лікувальних цілях, проте, розрізняючи їх головне призначення, не розкриває повною мірою зміст цих категорій. Так, у Великій українській юридичній енциклопедії «водні об'єкти, віднесені до категорії лікувальних, визначаються як природні водні об'єкти, води яких характеризуються таким органічно-хімічним складом, який має лікувальні властивості та здійснює оздоровчий вплив на організм людини»².

¹ Про затвердження переліку водних об'єктів, що відносяться до категорії лікувальних : постанова Каб. Міністрів України від 11.12.1996 № 1499. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1499-96-p> (дата звернення: 21.07.2023).

² Ткаченко О. М. Водні об'єкти, віднесені до категорії лікувальних. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. Харків : Право, 2016– . Т. 14 : Екологічне право / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова), А. П. Гетьман (заст. голови) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2018. С. 121–122.

Н. В. Махно, своєю чергою, визначила головні ознаки водних лікувальних об'єктів: комплексний характер правового регулювання використання та охорони; особливий правовий режим їх охорони; віднесення до водних об'єктів загальнодержавного значення; є виключною власністю Українського народу і можуть надаватися тільки в користування; використання цих об'єктів виключно за цільовим призначенням; поєднання із правовими режимами різних категорій земель, у межах яких розташовано такі водні об'єкти; встановлення спеціального правового режиму природокористування¹. Отже, соціальна значущість лікувальних вод зумовлює необхідність встановлення спеціального правового режиму їх використання та охорони.

Відповідно до ст. 63 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» водний простір, призначений для організованого масового відпочинку населення і туризму, є частиною рекреаційної зони². Закон України «Про природно-заповідний фонд України»³ містить норми, відповідно до яких різні території та об'єкти природно-заповідного фонду, які мають з-поміж інших призначень рекреаційні цілі, включають у себе відповідні зони та межі водних ресурсів. Тобто в разі наявності в межах території об'єкта природно-заповідного фонду певних ділянок водного простору правовий режим таких вод змінюється, вони стають невід'ємною частиною відповідного об'єкта природно-заповідного фонду, метою якого є виконання рекреаційних та оздоровчих функцій (статті 20, 37).

Закон України «Про курорти»⁴ регулює порядок використання таких природних ресурсів, включаючи водні об'єкти, які безпосередньо мають оздоровчі або лікувальні властивості. Так, відповідно до ст. 6 зазначеного Закону до природних лікувальних ресурсів належать мінеральні й термальні води, лікувальні грязі та озокерит, ропа лиманів та озер, морська вода, природні об'єкти і комплекси зі сприятливими

¹ Махно Н. В. Особливості правового режиму водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 136, 137. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-1/31>.

² Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення: 21.07.2023).

³ Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16.06.1992 № 2456-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12> (дата звернення: 21.07.2023).

⁴ Про курорти : Закон України від 05.10.2000 № 2026-ІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2026-14> (дата звернення: 21.07.2023).

для лікування кліматичними умовами, придатні для використання з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

Поділ територій курортів на округи та зони санітарної охорони свідчить про те, що комплекс засобів захисту водних ресурсів у першу чергу залежить від рівня їх корисності в межах відповідного курорту. Так, відповідно до ст. 31 Закону України «Про курорти» перша зона (зона суворого режиму) охоплює місця виходу на поверхню мінеральних вод, території, на яких розташовано родовища лікувальних грязей, мінеральні озера, лимани, вода яких використовується для лікування. Дана характеристика в результаті обумовлюється найбільшим переліком заборонених видів діяльності, пов'язаних із використанням таких водних об'єктів. Друга зона, своєю чергою, охоплює територію, з якої відбувається стік поверхневих і ґрунтових вод до місця виходу на поверхню мінеральних вод або до родовища лікувальних грязей, до мінеральних озер та лиманів, місць неглибокої циркуляції мінеральних та прісних вод, які формують мінеральні джерела, природні та штучні сховища мінеральних вод і лікувальних грязей. У такому випадку через певний наявний рівень опосередкованого корисного впливу вод встановлені законодавством обмеження мають більш вузько спрямований характер (заборона скидання у водні об'єкти сміття, спорудження поглинаючих колодязів, забруднення поверхневих водойм під час здійснення будь-яких видів робіт тощо).

Позитивним аспектом правового регулювання використання вод з оздоровчою, рекреаційною та лікувальною метою в Україні є віднесення їх до природних ресурсів, що потребують особливої правової охорони, що, безумовно, сприяє збереженню їхніх корисних властивостей. Проте низка питань залишаються невизначеними, зокрема правовий режим використання та охорони підземних вод. По-перше, водне законодавство та законодавство про надра по-різному підходять до самого розуміння цього природного ресурсу. Так, якщо Водний кодекс України розглядає підземні води як водні об'єкти загальнодержавного або місцевого значення, а тому відповідно до ст. 48 забір води з них є різновидом спеціального водокористування та повинен здійснюватися на основі дозволу на водокористування¹, то Кодекс України про надра відносить мінеральні (у тому числі лікувальні, лікувально-столові) води до переліку корисних копалин загальнодержавного зна-

¹ Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 №213/95-ВР.

чення, для видобування яких необхідним є одержання спеціального дозволу на користування надрами¹. По-друге, відповідно до норм національного екологічного права для видобування підземних водних ресурсів вимагається одночасна наявність двох спеціальних дозволів (на водокористування та надрокористування), що не лише створює низку труднощів для суб'єктів видобування підземних вод, але й значно ускладнює механізм правової охорони цих об'єктів.

На нашу думку, однією з головних проблем правового регулювання водокористування є недостатня увага, що повинна приділятися особливостям об'єктів, які володіють лікувальними або оздоровчими властивостями. Тут ідеться не про систему таких ресурсів, які в комплексі задовольняють відповідні потреби населення, а про конкретні види, типи, категорії явищ та об'єктів, що є елементами природи та безпосередньо мають власні корисні ознаки.

Наприклад, територія України є багатою на лимани, які забезпечують життєво необхідні потреби населення в лікуванні, відпочинку та оздоровленні. Так, найвідоміші лимани (Куяльницький, Хаджибейський та Тилігульський) володіють рідкісною та унікальною флорою та фауною, а також винятковими лікувальними властивостями. Однак їх статус досі не визначено на державному рівні. Зокрема, як зазначає І. І. Каракаш, на стан Куяльницького лиману суттєво вплинула невідзначеність правового становища курорту Куяльник, та ще менш визначеним є правове становище самого Куяльницького лиману та прилеглої територій, без яких не може існувати цей курорт². Своєю чергою, Тилігульський лиман і прилегла територія мають значні рекреаційні ресурси, а унікальний ландшафт узбережжя, багатство флори і фауни акваторії лиману, а також прилеглих територій, сприяють розвитку екологічного (зеленого) туризму й обмеженим напрямкам аматорського рибальства³. Правову регламентацію охорони цих водних об'єктів

¹ Кодекс України про надра : Закон України від 27.07.1994 № 132/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-вр> (дата звернення: 21.07.2023).

² Каракаш І. І. Про встановлення правового положення Куяльницького лиману та курорту Куяльник. *Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Природно-ресурсний потенціал Куяльницького та Хаджибейського лиманів, території міжлимання: сучасний стан, перспективи розвитку»*, 18–20 листоп. 2015 р., Україна, м. Одеса / Одес. держ. екол. ун-т ; Укр. асоц. захисту моря «UKRMERPA». Одеса : ТЕС, 2015. С. 56–59.

³ Водні ресурси та гідроекологічний стан Тилігульського лиману : монографія / за ред. Ю. С. Тучковенка, Н. С. Лободи ; Одес. держ. екол. ун-т. Одеса : ТЕС, 2014. С. 19.

або визначено лише в певних конкретних питаннях на рівні місцевих постанов та рішень, або в загальному вигляді на рівні екологічних законів.

Звертаючись до практики європейських країн у сфері правового регулювання використання вод в оздоровчих, рекреаційних та лікувальних цілях, у першу чергу привертає увагу поширеність на території Європи осередків термальних вод. Як було зазначено вище, за законодавством України, термальні води належать до природних лікувальних ресурсів та, як правило, підпадають під правовий режим курортів, у межах яких вони розташовані.

Аналізуючи законодавство європейських країн у сфері використання термальних вод, можна виокремити наявність нормативно визначеного поняття або критеріїв віднесення вод до термальних. Так, Закон Словенії «Про води» у ст. 7 визначає, що термальними є підземні води зі свердловини, джерела або водозбору, що нагріваються внаслідок геотермальних процесів у земній корі, а їх температура у джерелі становить не менше 20 °C¹. У Законі Угорщини «Про водне господарство» термальна вода – це всі підземні води (з водоносного горизонту), температура яких на виході (на поверхні) становить 30 °C або вище². В Угорщині, крім того, наголошується на особливостях лікувальних термальних вод. Так, головна різниця між мінеральною та лікувальною водою полягає в тому, що лікувальна вода є різновидом мінеральної води з медично підтвердженими терапевтичними, цілющими ефектами. Термальна вода – це будь-яка вода, що виходить із природного джерела при температурі понад 30 °C. Оздоровчий туризм покладається у країні здебільшого на використання термальних вод, оскільки більшість з них не відповідають сучасним стандартам охорони здоров'я для визнання їх лікувальними³.

Ґрунтовне дослідження правового регулювання використання термальних вод за законодавством країн Європейського Союзу та України було проведено Н. М. Обіюх. Авторка робить висновок, що в таких країнах ЄС, як Словенія, Австрія та Угорщина, право на видобування термальних вод здебільшого реалізується шляхом

¹ Zakon o vodah (ZV-1). Datum sprejetja: 12.07.2002. URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1244> (дата звернення: 21.07.2023).

² Act LVII 1995 on water management. URL: <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC005203/> (дата звернення: 21.07.2023).

³ Medvene Dr. Szabad K. Wellness and Spa Tourism in Hungary Now and in the Future 2009–2011. *Вісник КНТЕУ*. 2010. Вип. 1. С. 17.

здійснення права надрокористування. Дозвіл на видобування термальних вод визначається видом геологічних робіт та глибиною родовища. В окремих випадках, наприклад у порядку концесії, коли використання термальних вод передбачає забір води зі свердловини, таке право потребує відповідного дозволу на водокористування. Отже, видобування термальних вод є особливим видом надрокористування, яке тісно пов'язано з водокористуванням, оскільки термальні води – не лише складова надр, а й водний об'єкт, який охороняється водним законодавством. Також цілком слушно пропонується в Кодексі України про надра виділити способи видобування термальних підземних вод, умови надання дозволу на користування такими родовищами, визначити глибину родовища, на якій дозволяється здійснювати видобування термальних вод. Варто передбачити окремі правові норми, що регулюють встановлення обмежень на використання термальних вод на території округів гірничо-санітарної охорони, а також встановити ліміти на видобування їх залежно від мети використання¹.

Одним із напрямків водної політики Європейського Союзу є регулювання рекреаційної сфери, яке спрямовано на пріоритетний захист здоров'я людини та навколишнього середовища. Так, було прийнято положення щодо якості води для купання (для пляжних зон)². Країни – члени ЄС мають проводити моніторинг і оцінку стану води для купання щодо наявності бактерій. Крім цього, вони повинні здійснювати пляжний менеджмент шляхом ведення спеціальних анкет прибережних вод, відведених для купання і плавання (bathing water profiles). Ці анкети містять інформацію про джерела забруднюючих речовин, які впливають на якість води для купання, а також про наявні ризики для здоров'я осіб, які відпочивають в межах відповідного водного об'єкта. У результаті здійснення таких заходів води, призначені для рекреації, характеризуються високим рівнем чистоти, а 95% їх джерел відповіда-

¹ Обіюх Н. М. Правове регулювання використання термальних вод за законодавством країн Європейського Союзу та України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2015. Вип. 35, т. 2.2. С. 53.

² Директива Європейського парламенту та Ради 2006/7/ЄС від 15.02.2006 стосовно управління якістю води для купання та скасування Директиви 76/160/ЄЕС (див.: Directive 2006/7/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 concerning the management of bathing water quality and repealing Directive 76/160/EEC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0007&qid=1610820875756> (дата звернення: 21.07.2023)).

ють стандартам якості води, встановленим законодавством Європейського Союзу¹.

Слід зазначити, що ефективність використання вод для рекреаційних цілей залежить також від виконання інших природоохоронних заходів, прийнятих у рамках таких міжнародних актів: Директиви «Про очищення міських стічних вод»², Директиви щодо захисту вод від забруднення, спричиненого нітратами з сільськогосподарських джерел³, Директиви стосовно управління якістю води для купання⁴, Директиви про якість води, призначеної для споживання людиною⁵, Директиви про створення основ для планування морських просторів⁶ тощо.

Для запозичення досвіду в питанні регламентації використання водних ресурсів може слугувати Закон Словаччини «Про природні лікувальні води, природні лікувальні ванни, курорти та природні мінеральні води та про внесення змін до деяких законів»⁷, який регулює питання щодо визнання природних лікувальних вод та природних мінеральних вод, їх використання та охорони, умов отримання дозволу на експлуатацію природних лікувальних ванн та спа-

¹ Bathing water. *European Commission* : An official website of the European Union. https://environment.ec.europa.eu/topics/water/bathing-water_en (дата звернення: 21.07.2023).

² Директива Ради 91/271/ЄС «Про очистку міських стічних вод» від 21.05.1991. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_911 (дата звернення: 21.07.2023).

³ Директива Ради від 12 грудня 1991 року щодо захисту вод від забруднення, спричиненого нітратами з сільськогосподарських джерел (91/676/ЄС). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987_002-91 (дата звернення: 21.07.2023).

⁴ Directive 2006/7/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 concerning the management of bathing water quality and repealing Directive 76/160/EEC.

⁵ Директива Ради 98/83/ЄС від 03.11.1998 про якість води, призначеної для споживання людиною (див.: Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31998L0083&qid=16111790139222> (дата звернення: 21.07.2023)).

⁶ Директива Європейського парламенту та Ради 2014/89/EU від 23.07.2014 про створення основ для планування морських просторів (див.: Directive of the European Parliament and of the Council 2014/89/EU of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0089&qid=1610822291492> (дата звернення: 21.07.2023)).

⁷ Zákon o prírodných liečivých vodách, prírodných liečebných kúpeľoch, kúpeľných miestach a prírodných minerálnych vodách a o zmene a doplnení niektorých zákonov : Zákon č. 538/2005 Z. Z. 27. októbra 2005. URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2005-538> (дата звернення: 21.07.2023).

центрів, права та обов'язки фізичних та юридичних осіб щодо використання та охорони природних лікувальних ресурсів, природних мінеральних ресурсів та кліматичних умов, придатних для лікування. Так, природним лікувальним джерелом відповідно до цього Закону є таке джерело мінеральної води, вміст якого визнано природною лікувальною водою.

Узагалі особливістю використання природних водних ресурсів у Словаччині є те, що основну увагу зосереджено на їх використанні в рекреаційних цілях, на відміну від Чеської Республіки, де у першу чергу в основі тих чи інших курортів лежить лікувальний характер водних джерел. Так, незважаючи на те, що велика кількість туристичних рекреаційних об'єктів у Словаччині знаходиться в межах наявних ресурсів термальних вод, далеко не всі вони мають лікувальні властивості, тому що відповідно до положень вищезазначеного закону природні ресурси визнаються лікувальними лише державою на основі проведених спеціальних оцінок їх властивостей¹.

Своєю чергою, Закон Угорщини про природні лікувальні джерела² під лікувальними водами розуміє природні мінеральні води, лікувальну дію яких було доведено у встановленому законодавством порядку. Порядок експлуатації та охорони таких вод у межах курортно-санаторних зон для профілактики та оздоровлення детально регламентовано нормами Закону. Так, при використанні водних лікувальних джерел для купання або інших спа-процедур необхідним є дотримання умов при виборі та налаштуванні засобів або технологій очищення вод з метою завдання мінімальної шкоди біологічно активним компонентам води. Крім цього, допускається обмеження споживання мінеральної води з лікувальними природними компонентами у випадках, коли неприйняття таких заходів потенційно може завдати шкоди водним ресурсам.

Загалом кожна європейська країна в нормативних документах прописує власні критерії віднесення тих чи інших вод до категорії лікувальних. Це зумовлене в першу чергу національними особливостями правових систем. Наприклад, доволі розгалужено регламентується це

¹ Health and Wellness Tourism: A Focus on the Global Spa Experience. Routledge. P. 122, 123. URL: https://www.routledge.com/rsc/downloads/Health_Wellness_Tourism_FB_final.pdf (дата звернення: 21.07.2023).

² EüM rendelet – a természetes gyógytényezőkről, 74/1999. (XII. 25.). URL: <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=99900074.EUM> (дата звернення: 21.07.2023).

питання в Угорщині: Закон стосовно природних лікувальних ресурсів № 74/1999 регламентує використання термальних вод. Під дію цього Закону не підпадають мінеральні води, які використовуються для питного лікування. А лікувальною водою вважається будь-яка мінеральна вода, лікувальну дію якої доведено тривалими дослідженнями установами Міністерства здоров'я Угорщини. У Польщі діє декілька стандартів, які визначають вміст лікувальних вод у різних об'єктах. Зокрема, відповідно до одного з них, який встановлює термінологію, класифікацію бутильованих природних мінеральних лікувальних водних джерел, наведено таке визначення бутильованої лікувальної води: «Вода в пляшках, призначена для терапевтичної торгівлі, виготовлена з початково чистої, неочищеної підземної води, лікувальна дія якої підтверджується результатами фармакологічних та клінічних досліджень»¹.

Деякі питання споживання та використання мінеральних вод регулює Кодекс Французької Республіки з охорони здоров'я. Відповідно до Кодексу (статті L1322-1 – L1322-13) суб'єкти використання джерел мінеральних вод у терапевтичних цілях у межах курортів чи спанцентрів мають отримати відповідний дозвіл, який з-поміж іншого забезпечує виконання такими суб'єктами обов'язків щодо контролю за якістю такої води, перевірки її впливу на здоров'я людини, використання засобів очищення та постачання, які не порушують корисні компоненти води, обмеження або припинення надання у споживання водних ресурсів, у складі яких внаслідок перевірки було виявлено шкідливі для організму людини компоненти². Крім цього, водне законодавство Франції також містить низку норм, спрямованих на охорону та захист усіх вод держави від негативного впливу з боку фізичних чи юридичних осіб. Прикладом можуть слугувати деліктні норми, які встановлюють санкції за правопорушення у сфері водокористування, які призвели до погіршення якості водних ресурсів (скидання у води речовин, що хоча б частково призвели до негативних для організму людини наслідків, обмеження використання купальних та пляжних зон, завдання шкоди флорі та фауни у водному середовищі тощо).

¹ Бабов К., Кисилевська А., Нікіпелова О. Лікувальні води: сучасний стан міжнародної та національної нормативної бази. *Стандартизація, сертифікація, якість*. 2011. Вип. 5. С. 8, 9.

² Code de la santé publique (Version en vigueur au 20 janvier 2021). URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006072665/2021-01-20/ (дата звернення: 21.07.2023).

Важливим напрямком природоохоронної політики багатьох країн у сфері використання вод з оздоровчою, рекреаційною та лікувальною метою є їх захист та адаптація до кліматичних змін. Актуальним питанням постає зберігання водними ресурсами своїх лікувальних та оздоровчих властивостей у даних кліматичних процесах. Слід відмітити переважно негативний вплив змін клімату на рівень об'єктивної можливості такими водами задовольняти життєво необхідні потреби людства. Наприклад, у результаті збільшення концентрації забруднюючих речовин у періоди маловоддя погіршується якість лікувальних вод, а екстремальні погодні явища здатні викликати забруднення води в результаті потоків ливневих вод і затоплення забруднених територій або призводити до небажаних коливань температури води тощо¹.

Відомо, що найчастіше спалахи тих чи інших видів хвороб мають періодичний характер, що безпосередньо пов'язано з сезонністю певних природних процесів, що відбуваються в межах водних об'єктів. У результаті тривалих дощів та теплого клімату водні стоки забруднюють воду, яка використовується для рекреації, через що накопичується велика кількість бактерій та збільшується ризик отримання хвороб людиною². Найчастіше така ситуація простежується в межах пляжних зон, розташованих уздовж річок, тому наразі ця проблема є актуальною для багатьох країн, чия економіка спирається на курортну та рекреаційну діяльність.

У зв'язку з такими негативними наслідками, які неминуче настають та здійснюють щороку все більший вплив на якість та стан водних ресурсів, виникає необхідність перегляду пріоритетних напрямків діяльності держав у сфері охорони та управління відповідними водними ресурсами. На сьогодні європейські країни розробляють як власну практику здійснення заходів щодо зберігання корисних властивостей вод, так і активно співпрацюють між собою в цьому питанні. Зокрема, з метою охорони водно-болотних територій створюються захисні зони,

¹ Water and Climate Change Adaptation Issues in Transboundary Basins: Lessons Learned and Best Practice / Economic Commission for Europe ; International Network of Basin Organizations. United Nations, 2015. P. 36. URL: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_Good_practices/ece.mp.wat.45.pdf (дата звернення: 21.07.2023).

² Climate Change and Water : technical paper / B. Bates, Z. W. Kundzewicz, S. Wu, J. Palutikof (Eds.) ; Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva : IPCC Secretariat, 2008. 210 p. URL: <https://archive.ipcc.ch/pdf/technical-papers/ccw/frontmatter.pdf> (дата звернення: 21.07.2023).

а також приймаються інші заходи, такі як забезпечення екологічних попусків та чистоти води. Так, у Данії у зв'язку з тим, що через зміни клімату зросла інтенсивність випадіння дощів і підвищився рівень моря, постало питання в необхідності забезпечення захисту не лише населення, що проживає в районах низин, але й ефективного використання водно-болотних об'єктів.

Водні ресурси є одним із ключових елементів стійкого розвитку, що має велике значення для його соціальних, екологічних та економічних аспектів. Зміна клімату підвищує цінність підземних мінеральних вод країни як основного джерела лікувально-питного водопостачання. Тому політика України повинна бути спрямована на правове регулювання їх раціонального використання та охорони у процесах кліматичних змін.

Таким чином, вплив клімату на оздоровчі, лікувальні та рекреаційні властивості водних ресурсів має цілу низку негативних проявів, які порушують як екологічну та природоохоронну систему, так і економічну сферу їх використання. Проблема стану водних ресурсів та водозабезпечення населення України завжди була однією із загроз національній безпеці країни, тому що рівень забезпечення власними водними ресурсами та питомої величини місцевого стоку в нашій державі є одним із найнижчих в Європі. В умовах зміни клімату така ситуація набуває ще більше нових аспектів, пов'язаних із погіршенням якості наявних водних об'єктів та втрати ними своїх корисних властивостей. Так, глобальні зміни клімату у першу чергу здійснюють значний вплив на водний режим річок, доказом чого є аномально низький приплив води в останні роки, значне зниження рівня підземних вод, постійне погіршення екологічного стану річкових басейнів, втрата здатності річкових екосистем до самоочищення, погіршення якості води, якісного та кількісного стану біоресурсів. Саме тому політика європейських країн у питанні вирішення водних проблем та адаптації до змін клімату може слугувати добрим прикладом для України.

Отже, в Україні чітко врегульовано питання віднесення певних вод до категорії лікувальних, регламентовано порядок здійснення охорони окремих видів водних об'єктів, деталізовано режим водокористування в межах курортних зон та територій природно-заповідного фонду. Проте розвитку та вдосконаленню підлягають інші ас-

пекти цієї теми. По-перше, для чіткого розуміння необхідності запровадження особливого правового режиму відповідних водних ресурсів доцільно вдосконалити екологічне законодавство в його загальних положеннях, починаючи від визначення головних правових категорій, закінчуючи описом відмінних ознак та властивостей лікувальних та оздоровчих вод та вод, що можуть використовуватися з рекреаційною метою на всій території держави. По-друге, актуальним залишається запозичення багатьох інших практик європейських країн: прийняття єдиних стандартів та характеристик лікувальних та оздоровчих вод, регулювання різних видів природокористування в межах єдиних комплексів водних ресурсів, всебічне охоплення використання вод у курортній та рекреаційній сферах тощо.

§ 4. Юридична відповідальність за порушення водного законодавства. Судова практика у справах зі спорів, що виникають у відносинах із використання водних ресурсів

Кожна держава для охорони та збереження довкілля повинна мати дієві механізми, які стимулюють дотримання, запобігають настанню майбутніх порушень, відшкодовують заподіяну шкоду. Одним із механізмів забезпечення дотримання природоохоронних норм є інститут юридичної відповідальності, мета якої не тільки застосування негативних наслідків у вигляді покарання порушника, але й виправлення останнього, запобігання настанню аналогічних порушень із вини цього та інших порушників, а також відшкодування шкоди для відновлення становища, яке існувало до порушення, для компенсації завданих у результаті порушення втрат¹.

Проблемам юридичної відповідальності за порушення водного законодавства присвячено чимало праць науковців, зокрема: О. М. Шу-

¹ Біла книга про юридичну відповідальність у сфері охорони довкілля. *Екологія – Право – Людина* : вебсайт міжнар. благод. орг. 2018. С. 2. URL: <http://epl.org.ua/eco-analytics/bila-knyga-pro-yurydychnu-vidpovidalnist-u-sferi-ohorony-dovkillya/#modal-popup-document> (дата звернення: 21.07.2023).

міла¹, А. Ю. Бойчука², В. О. Джуган³, Л. В. Мелех⁴, Л. В. Гбур⁵, Н. В. Махно⁶, О. М. Судець⁷ та ін., які всебічно розглядають правові проблеми юридичної відповідальності за порушення у сфері охорони водних об'єктів, водних об'єктів, що віднесені до категорії лікувальних, питання адміністративної відповідальності за порушення у сфері використання водних ресурсів тощо.

Відповідно до Конституції України (п. 22 ч. 1 ст. 92) засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України⁸. Так, ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачені загальні випадки правопорушень, за які настає юридична відповідальність в екологічній сфері⁹, водним законодавством передбачені правопорушення, за які настає дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова або кримінальна відповідальність (ст. 110 Водного кодексу України). Водокористувачі звільняються від відповідальності за порушення водного законодавства, якщо вони виникли внаслідок дії непереборних сил природи чи воєнних дій. Притягнення винних у порушенні водного законодавства до відповідальності не звільняє їх від обов'язку відшкоду-

¹ Шуміло О. М. Проблеми відповідальності за порушення водного законодавства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 1993. 26 с.

² Бойчук А. Ю. Юридична відповідальність за правопорушення у сфері охорони водних об'єктів: до питання ідентифікаційної характеристики. *Часопис Київського університету права*. 2017. №4. С. 93–99.

³ Джуган В. О. Адміністративна відповідальність за порушення водного законодавства України. *Держава і право*. 2010. Вип. 50. С. 257–264.

⁴ Мелех Л. В. Юридична відповідальність за порушення водного законодавства як різновид гарантії законності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2013. №1. С. 73–84.

⁵ Гбур Л. В. Поняття та особливості адміністративної відповідальності за порушення в сфері використання водних ресурсів. *Часопис Київського університету права*. 2017. №4. С. 199–202.

⁶ Махно Н. Юридична відповідальність за порушення законодавства про водні об'єкти, що віднесені до категорії лікувальних. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №1. С. 88–95.

⁷ Судець О. М. Кримінальна відповідальність за порушення водного законодавства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Дніпро, 2021. 15 с.

⁸ Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 21.07.2023).

⁹ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 №1264-ХІІ.

ванні збитків, завданих ними внаслідок порушення водного законодавства (ст. 111 Водного кодексу України¹).

Питання щодо застосування цивільної відповідальності за порушення водного законодавства регулюється ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та передбачає, що шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації в повному обсязі.

Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля»² роз'яснює, що у справах про відшкодування шкоди, заподіяної забрудненням і засміченням вод, іншими порушеннями водного законодавства, слід керуватися, зокрема, ст. 111 Водного кодексу України, статтями 1166, 1192 ЦК України³, які містять загальні підстави відповідальності за завдану майнову шкоду та способи відшкодування такої шкоди. Крім того, Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів⁴, встановлює порядок визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів. З метою вдосконалення механізму нарахування збитків до неї наказом Міндовкілля «Про затвердження Змін до Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів»⁵ внесено відповідні зміни, що, зокрема, дозво-

¹ Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 №213/95-ВР.

² Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля : постанова Пленуму Верховного Суду України від 10.12.2004 №17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0017700-04> (дата звернення: 21.07.2023).

³ Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 №435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 21.07.2023).

⁴ Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів : наказ М-ва охорони навколиш. природ. середовища України від 20.07.2009 №389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0767-09> (дата звернення: 21.07.2023).

⁵ Про затвердження Змін до Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів : наказ М-ва захисту довкілля та природ. ресурсів України від 16.02.2021 №119. *Офіційний вісник України*. 2021. №42. Ст. 2598.

лить збільшити суми збитків за самовільне використання води без вимірювальних приладів.

Відповідно до Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації¹, наказом Міндовкілля затверджено Методику визначення збитків, заподіяних внаслідок забруднення та/або засмічення вод, самовільного користування водними ресурсами², а також Методику визначення збитків, заподіяних навколишньому природному середовищу в межах територіального моря, виключної морської (економічної) зони та внутрішніх морських вод України в Азовському та Чорному морях (відповідно до Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 22.07.2022 №951)³.

Адміністративна відповідальність є найбільш поширеним видом юридичної відповідальності, що застосовується за порушення норм водного законодавства. Нормативною базою застосування адміністративної відповідальності є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»⁴, Кодекс України про адміністративні правопорушення⁵, Водний кодекс України⁶.

Зокрема, Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає адміністративну відповідальність за порушення: права державної власності на води, зокрема самовільне захоплення водних

¹ Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації : постанова Каб. Міністрів України від 20.03.2022 № 326. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-п> (дата звернення: 21.07.2023).

² Про затвердження Методики визначення збитків, заподіяних внаслідок забруднення та/або засмічення вод, самовільного користування водними ресурсами : наказ М-ва захисту довкілля та природ. ресурсів України від 21.07.2022 №252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0900-22> (дата звернення: 21.07.2023).

³ Про затвердження Методики визначення збитків, заподіяних навколишньому природному середовищу в межах територіального моря, виключної морської (економічної) зони та внутрішніх морських вод України в Азовському та Чорному морях : наказ М-ва захисту довкілля та природ. ресурсів України від 19.08.2022 № 309. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1253-22> (дата звернення: 21.07.2023).

⁴ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII.

⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 21.07.2023).

⁶ Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 № 213/95-ВР.

об'єктів або самовільне водокористування, переуступка права водокористування, а також укладення інших угод, які в прямій чи прихованій формі порушують право державної власності на води (ст. 48); порушення правил охорони водних ресурсів, зокрема, забруднення і засмічення вод, порушення водоохоронного режиму на водозборах, яке спричиняє їх забруднення, водну ерозію ґрунтів та інші шкідливі явища (ст. 59); порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення, зокрема, забруднення і засмічення територіальних і внутрішніх морських вод внаслідок скидів із суден, здійснених без дозволу спеціально уповноважених на те державних органів або з порушенням встановлених правил (ст. 59¹); пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв, порушення правил їх експлуатації, а саме пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв (ст. 61).

Кримінальний кодекс України¹ встановлює кримінальну відповідальність за таке: порушення правил охорони вод (водних об'єктів), якщо це спричинило забруднення поверхневих чи підземних вод і водоносних горизонтів, джерел питних, лікувальних вод, або зміну їхніх природних властивостей, або виснаження водних джерел і створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи для довкілля (ст. 242); порушення водного законодавства, а саме забруднення моря в межах внутрішніх морських чи територіальних вод України або в межах вод виключної (морської) економічної зони України матеріалами чи речовинами, шкідливими для життя чи здоров'я людей, або відходами внаслідок порушення спеціальних правил, якщо це створило небезпеку для життя чи здоров'я людей або живих ресурсів моря чи могло перешкодити законним видам використання моря, а також незаконне скидання чи поховання в межах внутрішніх морських чи територіальних вод України або у відкритому морі зазначених матеріалів, речовин і відходів (ст. 243); порушення правил екологічної безпеки, а саме порушення порядку здійснення оцінки впливу на довкілля, правил екологічної безпеки під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції, введення в експлуатацію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів, якщо це спричинило загибель людей, екологічне забруднення значних територій або інші тяжкі наслідки (ст. 236).

¹ Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 №2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 21.07.2023).

Відповідно до ст. 67 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» спори в галузі охорони навколишнього природного середовища вирішуються судом, місцевими радами чи органами, які утворюються ними, відповідно до їх компетенції і в порядку, встановленому законодавством України.

Водний кодекс України (ст. 109) передбачає, що спори з питань використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів розглядаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, місцевими радами, судом або третейським судом у порядку, встановленому законодавством.

Позивачі – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, звільняються від сплати державного мита у справах про стягнення коштів на відшкодування збитків, завданих порушеннями водного законодавства.

Спори з питань використання та охорони вод, які виникають з іншими державами, а також між іноземцями, особами без громадянства, іноземними юридичними особами та власником вод, розглядаються відповідно до законодавства України.

Прикладом порушення законодавства у сфері користування водами є справа Господарського суду міста Києва від 29.03.2018 у справі №910/21840/17. Державна екологічна інспекція в м. Києві (далі – позивач) звернулася до Господарського суду міста Києва з позовом до публічного акціонерного товариства «Українська залізниця» (далі – відповідач) про стягнення 2 672 724,46 грн збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування водними ресурсами без дозволу на спеціальне водокористування.

Позовні вимоги обґрунтовано тим, що за результатами проведення перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства виявлено, що в період з 01.05.2013 по 01.06.2016 структурним підрозділом

відповідача – виробничим підрозділом «Київське будівельно-монтажне експлуатаційне управління» регіональної філії «Південно-західна залізниця» публічного акціонерного товариства «Українська залізниця» здійснювався забір води з артезіанських свердловин №№ 2, 24, розташованих на ст. Дарниця в м. Києві, без дозволу на спеціальне водокористування, з яких, відповідно до довідки відповідача про об'єм використаної води за спірний період, фактично забрано 793 211 кубічних метрів води. Позивач вказує, що наведене є порушенням статей 44, 46, 48, 49 Водного кодексу України, статей 40, 68, 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та статті 1166, 1172 Цивільного кодексу України, а тому відповідач повинен відшкодувати збитки, заподіяні внаслідок законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Рішенням Господарського суду міста Києва від 29.03.2018 у справі №910/21840/17 позов задоволено повністю¹.

Також, наприклад, спір про визнання незаконним і скасування рішення органу місцевого самоврядування, що порушує право особи як члена територіальної громади на загальне водокористування об'єктом водного фонду має розглядатися в порядку цивільного судочинства (1.4.2). Прісні підземні води – це природний ресурс із подвійним правовим режимом, а тому, використовуючи підземні води, слід керуватися і водним законодавством, і законодавством про надра (2.7). Використання води в господарсько-побутових потребах без спеціальних дозволів можливе за умови, що продуктивність водозаборів підземних вод не перевищує 300 кубічних метрів на добу (6.2)². Крім цього, Огляд за результатами вивчення судової практики вирішення Касаційним господарським судом у складі Верховного Суду спорів, що виникають у сфері захисту довкілля та екологічних прав³ містить судову практику у справах зі спорів, що виникають у відно-

¹ Також див. інші приклади судових рішень за розглядуваною темою: Хоміч Л., Тимошенко М. Судова практика в екологічних спорах: ваше джерело права : посіб. з природоохорон. законодавства. Ecobusiness Group, 2019. 130 с. ; Коваленко В. В. Судова практика у справах зі спорів, що виникають у відносинах зі збереження, використання та відтворення водних ресурсів. *Правова позиція*. 2020. №3 (28). С. 91–96.

² Дайджест судової практики Верховного Суду у спорах, що виникають у сфері захисту довкілля та екологічних прав / Верховний Суд, Київ, 2019. 132 с. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Daidjest_Ekologia.pdf (дата звернення: 21.07.2023).

³ Огляд за результатами вивчення судової практики вирішення КГС ВС спорів, що виникають у сфері захисту довкілля та екологічних прав / Верховний Суд, Судова палата для розгляду справ щодо корпоративних спорів, корпоративних прав та цінних паперів. 2021. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Oglyad_dovkillya_ekolog_prava_2021_11_17.pdf (дата звернення: 21.07.2023).

синах зі збереження, використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування (розділ II).