

УДК 349.6:351.777.6(477)+(4)

***Черкашина М.К.***

к.ю.н., доц. кафедри екологічного права  
Національного Університету «Юридична  
Академія України ім. Ярослава Мудрого»,  
м. Харків

***Виставна Ю.Ю.***

старший викладач PhD кафедри  
інженерної екології міст Харківської  
національної академії міського  
господарства,  
м. Харків

## **ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ ЗАБРУДНЕННЯ ВОД В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

Проблема забезпечення належної кількості та якості води має глобальне значення та стосується більшості країн світу. Водокористування в Україні здійснюється переважно нераціонально: збільшуються непродуктивні витрати води та внаслідок забруднення і виснаження зменшується об'єм придатних до споживання водних ресурсів. Водні об'єкти України використовуються, а отже, і забруднюються, у декілька разів інтенсивніше, ніж в інших країнах. Таким чином, виникає першочергова необхідність правового регулювання охорони, використання і відтворення вод, викликана екологічним станом природного об'єкта, зростаючими масштабами споживання, урахуванням його обмеженості і вразливості [1, с.176; 2, с.182-183; 3, с.14;].

Правовими проблемами охорони та використання вод у різні часи займались такі науковці як: О.С. Колбасов, В.І. Гордєєв, В.О. Джуган, І.В. Труфан, С.В. Шарапова, О.М. Шуміло тощо [4; 5; 6; 7; 8; 9; 10].

Проте, досі недостатньо дослідженими залишаються проблеми забруднення водних об'єктів, зокрема, законодавче визначення таких понять як: забруднення, забруднююча речовина, якість води тощо.

**Метою цієї статті** є визначення необхідності інтеграції водного законодавства Європейського Союзу до українського законодавства шляхом проведення порівняльного аналізу понять основних термінів діючих законодавчих актів ЄС та України у сфері охорони вод від забруднення, зокрема таких, як: «забруднення», «забруднююча речовина», «якість води» та подальше їх удосконалення.

Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України визначено пріоритетним обов'язком держави, та закріплено у її головних правових документах [11; 12; 13]. Зокрема, Закон «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 р. [14] визначає сучасну мету і принципи державної екологічної політики, започатковує перехід до природоохоронних стандартів Європейського Союзу, розроблення відповідних нормативно-правових актів та імплементацію європейських екологічних норм і стандартів. Розробка та втілення цієї Стратегії державної екологічної політики до 2020 року є пріоритетним заходом діяльності Української частини Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС.

Додатково, Програма інтеграції України до Європейського Союзу затверджена Указом Президента України від 14.09.2000 р. № 1072/2000– передбачає критерієм членства в ЄС здатність виконувати зобов'язання, що випливають із членства в ЄС, зокрема, роботу в напрямку забезпечення якості життя та охорони навколишнього середовища (Розділ II п. 11.1.3 – якість води) [15]. Але незважаючи на більш ніж 10 років її функціонування, більшість її завдань залишається без уваги. Це стосується й екологічного законодавства, розвиток якого є пріоритетним для країн Європейського Союзу, де особлива увага спрямована на збереження і відновлення природних ресурсів, моніторинг основних забруднювачів довкілля та джерел надходження хімічних речовин у довкілля.

Головним нормативно – правовим документом, який регулює діяльність з водокористування та охорони природних вод, включаючи поверхові

води суходолу, транзитні та прибережні, а також підземні води Європи, є Водна Директива ЄС (ВД), яка була опублікована 22 грудня 2000 року в офіційному журналі Європейського Союзу і відповідно набрала чинності. Водна Директива безперервно змінюється та адаптується до сучасних умов водокористування. Вона не є обов'язковою для прийняття Україною, оскільки вона не є членом ЄС, проте існують спільні транскордонні річкові басейни (р. Дунай, р. Тиса), щодо охорони яких Україна ратифікувала відповідні конвенції.

Основним документом, що регулює водокористування в Україні є Водний Кодекс, головним завданням якого є охорона вод держави. Згідно ст. 40 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [13], ст. 44 Водного кодексу України [16] використання природних ресурсів громадянами, підприємствами, установами та організаціями здійснюється з дотриманням обов'язкових екологічних вимог, зокрема, здійснення заходів щодо запобігання забрудненню природних ресурсів. Так водокористувачі зобов'язані здійснювати заходи щодо запобігання забрудненню водних об'єктів стічними (дощовими, сніговими) водами; дотримувати встановлених нормативів та лімітів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин та встановлених лімітів забору води тощо.

Ключовими поняттями обох законодавчих актів з охорони вод є забруднення, забруднююча речовина та якість води. Саме ці поняття є вихідними для більшості нормативно – правових документів з водокористування як України, так і Європейського Союзу. Але ці категорії у Водному Кодексі та Водній Рамковій Директиві представлені у різних інтерпретаціях (Таблиця), що у подальшому розрізняє практичне виконання обох правових документів та регулювання природокористування у рамках спільних транскордонних водних басейнів.

## Таблиця

## Порівняльна таблиця положень законодавчих актів

Поняття (термін)	Водний Кодекс України	Рамкова Водна Директива Європейського Союзу
Забруднення	<u>«забруднення вод»</u> - надходження до водних об'єктів забруднюючих речовин (ст.1)	<u>«забруднення»</u> - пряме або непряме внесення в результаті діяльності людини речовин або тепла в повітря, воду або землю, що може бути небезпечним для здоров'я людини або якості водних екосистем чи для безпосередньо залежних від них наземних екосистем, що в результаті призводить до псування матеріальних цінностей, або до погіршення чи ушкодження корисних властивостей довкілля та можливості законного користування довкіллям (п.33)
Забруднююча речовина	<u>«забруднююча речовина»</u> - речовина, яка привноситься у водний об'єкт в результаті господарської діяльності людини (ст.1)	<u>«забруднююча речовина»</u> - це будь-яка речовина, що може спричинити забруднення, зокрема наступні перелічені речовини: «небезпечні речовини» - це речовини або групи речовин, що є токсичними, стійкими і здатними до біоаккумуляції, та інші речовини або групи речовин, які викликають еквівалентний рівень стурбованості. «пріоритетні речовини» - речовини, визначені і перелічені у Водній Директиві. Серед цих речовин є пріоритетні небезпечні речовини, до яких мають бути вжиті визначені у документі заходи (п.31)
Якість води	<u>«якість води»</u> - характеристика складу і властивостей води, яка визначає її придатність для конкретних цілей використання (ст.1) <u>«категорія якості води»</u> - це показник ступеня забрудненості водного об'єкта, який визначається за сукупністю встановлених показників складу і властивостей води і дотримання якого є обов'язковим протягом визначеного часу (п.2 Постанови КМУ від 25.03.1999 р. № 465 «Про затвердження Правил охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами»)	<u>«екологічний стандарт якості»</u> - це концентрація окремої речовини-забрудника або групи речовин у воді, осаді або біоті, яку не можна перевищувати, для того щоб захистити здоров'я людини та довкілля (п.35)

Головною категорією обох законодавчих документів є поняття **«забруднення вод»**. У Водному кодексі України під забрудненням розуміють привнесення до поверхневих і підземних вод сторонніх домішок, що розчиняються, внаслідок чого вода стає непридатною для використання за призначенням,

тобто для потреб водокористування. Водна Директива ЄС орієнтована не тільки на потреби водокористування, але й на охорону водної та прибережної екосистеми, її природного фонового стану (п. 33). Отже, відповідно до діючого Водного кодексу України забруднення вод (поверхневих, підземних, джерел, внутрішніх морських вод та територіального моря) – це надходження до водних об'єктів забруднюючих речовин, при цьому забруднююча речовина – це речовина, яка привноситься у водний об'єкт в результаті господарської діяльності людини.

Охороні від забруднення, засмічення, вичерпання та інших дій, які можуть погіршити умови водопостачання, завдати шкоди здоров'ю людей, спричинити зменшення рибних запасів та інших об'єктів водного промислу, погіршити умови існування диких тварин, знизити родючість земель та викликати інші несприятливі явища внаслідок зміни фізичних і хімічних властивостей вод, зниження їх здатності до природного очищення, порушення гідрологічного і гідрогеологічного режиму підлягають усі води (водні об'єкти) на території України (ст.95 ВК України). Але водний ресурс у екологічному законодавстві України розглядається насамперед як компонент природокористування, а його охорона пов'язана зі збереженням його характеристик для подальшого водокористування. Водна Директива зазначає, що водний ресурс не є комерційним продуктом, та його охорона повинна здійснюватися на рівні охорони спадщини (п.1). Водний кодекс України та Водна Директива направлені на зменшення вмісту забруднювачів у водних об'єктах та досягненні показників якості води. Якщо у Водному кодексі України показники якості води є санітарно-гігієнічними, тобто до пріоритету відноситься захист здоров'я людини, то Водна Директива визначає саме екологічні показники, що направлені на охорону екосистеми водного об'єкта.

Таким чином, згідно Водного кодексу України забруднення – це безпосередньо надходження забруднюючих речовин, тобто розглядається саме прямий вплив на водний об'єкт. У той час ВРД розглядає поняття забруднення більш ширше – додаючи не тільки прямий але й непрямий вплив на вод-

ний об'єкт, пов'язаний з природними та антропогенними факторами користування водного басейну. ВРД має комплексний підхід щодо процесів забруднення, враховуючи фактори впливу, стан компонентів довкілля (атмосфера, ґрунт, вода), у цьому разі до річкового басейну застосовується системний підхід, де він враховується як цілісна екосистема. Незважаючи на те, що ВК також вказує на басейновий підхід до охорони вод, це ніяк не відображене у визначенні поняття «забруднення», де основним визначником є забруднююча речовина.

Відповідно до діючого Водного кодексу України (ст.1) забруднення вод (поверхневих, підземних, джерел, внутрішніх морських вод та територіального моря) – це надходження до водних об'єктів забруднюючих речовин, при цьому **забруднююча речовина** – це речовина, яка привноситься у водний об'єкт в результаті господарської діяльності людини, наприклад, забору 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 із зворотними водами із застосуванням каналів, тобто внаслідок спеціального водокористування.

Спеціальне водокористування здійснюється для задоволення питних потреб населення, а також для господарсько-побутових, лікувальних, оздоровчих, сільськогосподарських, промислових, транспортних, енергетичних, рибогосподарських та інших державних і громадських потреб на підставі дозволу [18], в якому встановлюються ліміт забору води, ліміт використання води та ліміт скидання забруднюючих речовин (ст.ст. 48-50 ВК України). Наприклад, скидання стічних вод у водні об'єкти допускається лише за умови наявності нормативів гранично допустимих концентрацій (ГДК) та встановлених нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин.

Таким чином, забруднюючою речовиною відповідно до Водного кодексу України є будь яка речовина що привноситься у водний об'єкт у результаті антропогенної діяльності. Перелік забруднюючих речовин визначається

відповідно до видів водокористування (комунальне – побутове, господарсько-питне та рибогосподарське). Цей перелік було розроблено ще у радянський період, до нього входять речовини, які вже не існують або не використовуються у сучасній господарській діяльності (наприклад, пральна паста, пральний порошок «Лотос», ДДТ), та з іншого боку до переліку не відносяться нові хімічні речовини, використання яких зростає останні роки (наприклад алкілфеноли, бісфенол А). Майже кожній забруднюючій речовині відповідає граничнодопустима концентрація (ГДК) та клас небезпеки, лімітуючий показник шкідливості, згідно яких визначається якість води відповідно до виду водокористування [20; 21]. ГДК є насамперед санітарно-гігієнічним нормативом, направленим на охорону здоров'я людини як головного користувача природних ресурсів. Навіть у рамках рибогосподарських категорій стан водної екосистеми розглядається як фактор можливості вирощуванні різних видів риб для споживання людиною. У такому разі поняття «забруднююча речовина» є цілковито санітарно-гігієнічним, направленим на задоволення потреб у воді різних галузей господарства та людини, зв'язок з природним станом екосистему майже відсутній. Протилежно до ВК, ВРД визначає забруднювача (полютант) як чинника впливу на екосистему у порівнянні до її природного стану. Розглядаються дві головні категорії забруднювачів: «пріоритетні» та «небезпечні», відповідно яким проводиться екологічна оцінка стану екосистеми. Граничні значення забруднювачів відповідають сучасним екотоксикологічним дослідженням та постійно доповнюються та змінюються разом з переліком забруднюючих речовин. Тобто, як перелік забруднюючих речовин, так і їх граничні значення є динамічними та відповідають сучасному стану використання різних хімічних та інших речовин у галузях економіки та домогосподарствах. Також нормативи ВРД можливо визначити як екологічні, що направлені насамперед на підтримку природного стану екосистеми водного басейну.

Відповідно до екологічного законодавства, на підставі наявності та концентрації забруднюючих речовин визначається *якість води* для конкрет-

ного виду природокористування. У рамках ВК якість води визначається відповідно до її придатності для окремих категорій водокористування на основі ГДК та класу небезпеки речовини зі застосуванням виключно фізико-хімічних показників води [19]. Водна Рамкова Директива визначає не «якість води», а «якість екосистеми», враховуючи стан та зміни природних параметрів води, донних відкладень, гідробіонтів. Таким чином, Європейська Директива навіть у цьому понятті визначає саме необхідність збереження природного балансу, а не особливості природокористування.

### ***Висновки:***

В результаті проведення порівняльного аналізу українського (Водний Кодекс України) та європейського (Водна Рамкова Директива) законодавств з охорони вод, а саме його головних понять «забруднення», «забруднююча речовина» та «якість води» визначено, що:

1. Головною відмінністю між законодавствами є загальний підхід щодо охорони водних об'єктів. Так ВРД орієнтовано цілковито на комплексний підхід до охорони екосистем водного басейну з усіма її основними компонентами: ґрунт, повітря, вода та біота. ВК України спрямовано на задоволення потреб саме водокористувачів: галузей економіки та домогосподарств, тобто документ майже не враховує потреби екосистеми та не розглядає воду як середу існування для живих істот. Ці відмінності відображено у визначенні понять забруднення, забруднююча речовина та якість води.

2. Іншою суттєвою відмінністю є те що, європейське законодавство розвивається відповідно головних економічних змін та змін у споживанні різних хімічних матеріалів у виробництві та у домогосподарствах, українське законодавство майже не змінюється відповідно сучасних тенденцій та є застарілим.

3. Перехід з однокомпонентного підходу у природокористуванні України до екосистемного надасть можливість проводити комплексний моніторинг довкілля з урахуванням його головних компонентів. Також іншим ва-



жливим етапом інтеграції європейського екологічного законодавства стане можливість практичної реалізації програм з охорони транскордонних водних басейнів та спільний контроль якості усіх її компонентів. Проте, перш за все, інтеграція європейського екологічного законодавства повинна починатися з перегляду та доповнення його головних понять, а саме «забруднення», «забруднююча речовина» та «якість довкілля».

### ***Література:***

1. Екологічне право України [текст]: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. *А.П. Гетьмана* та *М.В. Шульги*. – Х. : Право, 2009. – 328 с.;
2. *Кобецька Н.Р.* Екологічне право України [текст]: навч. посіб.: / Н.Р. Кобецька. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.;
3. Водне право України [текст]: навч. посіб.: / *В.О. Процевський, О.М. Шуміло*. – К.: Центр учбової літератури, 2012. – 176 с.;
4. *Кобласов О.С.* Водное законодательство в СССР / О.С. Колбасов. – М.: Юрид. лит., 1972. – 216 с.;
5. *Кобласов О.С.* Теоретические основы права пользования водами в СССР / О.С. Колбасов. – М.: Наука, 1972. – 227 с.;
6. *Гордеев В.И.* Правовые вопросы использования и охраны малых рек Украины : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.06 / В.И. Гордеев; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 1994. – 173 с.;
7. *Труфан І.В.* Правовий режим малих річок в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.06 / І.В. Труфан; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2005. – 18 с. – укр.;
8. *Джуган В.О.* Правове регулювання використання та охорони вод в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.06 / В.О. Джуган; Нац. універ. біоресурсів і природокористування України. – К., 2009. – 19 с. – укр.;

9. *Шарапова С.В.* Правове забезпечення екологічного моніторингу в Україні : автореф. дис...канд. юрид. наук : 12.00.06 / С.В. Шарапова; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2002. – 19 с. – укр.;
10. *Шуміло О.М.* Проблеми відповідальності за порушення водного законодавства: автореф. дис. ...канд.. юрид. наук / О.М. Шуміло. – Харків, 1993. – 19 с. – укр.;
11. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (зі змін. від 2011 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. №188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38. – Ст. 248.
13. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ (зі змін. від 2011 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
14. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 р. № 2812-VI
15. Програма інтеграції України до Європейського Союзу затверджена Указом Президента України від 14.09.2000 р. № 1072/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – 39. – Ст. 1648.
16. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР (зі змін. від 2012 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
17. Водна Рамкова Директива [електронний ресурс] – режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_962](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_962)] (Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2000 року).
18. Про затвердження Порядку погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування та внесення змін до постанови КМУ від 10.08.1992 р. № 459: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р. № 321 // Офіційний вісник України. – 2002. – №12. – Ст. 590.

19. Про затвердження Правил охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.1999 р. № 465 // Офіційний вісник України. – 1999. – №13. – стор. 34.
20. Обобщенный перечень предельно-допустимых концентраций и ориентировочно-безопасных уровней воздействия вредных веществ для воды рыбохозяйственных водоемов. – № 12-04-11, 1990.
21. Предельно-допустимые концентрации (ПДК) и ориентировочно допустимые уровни (ОДУ) вредных веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования. – Минздрав СССР, № 6025-91, 1991.

**Черкашина М.К., Виставна Ю.Ю. Проблеми законодавчого визначення забруднення вод в Україні та Європі: порівняльний аналіз.**

Стаття присвячена визначенню необхідності інтеграції водного законодавства Європейського Союзу до українського законодавства шляхом проведення порівняльного аналізу понять основних термінів діючих законодавчих актів ЄС та України у сфері охорони вод від забруднення, зокрема таких, як: «забруднення», «забруднююча речовина», «якість води» та подальше їх удосконалення.

**Ключові слова:** охорона вод, забруднення, забруднююча речовина, якість води, водне законодавство України та Європейського Союзу.

**Черкашина М.К., Выставная Ю.Ю. Проблемы законодательного определения загрязнения вод в Украине и Европе: сравнительный анализ.**

Статья посвящена определению необходимости интеграции водного законодательства Европейского Союза в украинское законодательство путем проведения сравнительного анализа понятий основных терминов действующих законодательных актов Европейского Союза и Украины в сфере охраны

вод от загрязнения, таких как: «загрязнение», «загрязняющее вещество», «качество воды» и дальнейшее их усовершенствование.

**Ключевые слова:** охрана вод, загрязнение, загрязняющее вещество, качество воды, водное законодательство Украины и Европейского Союза.

**Cherkashina M.K., Vystavna Y.Y. Legislative aspects of water pollution in Ukraine and European Union: comparison of the principal determinants.**

The article focused on the determination of aspects of the integration of European Union water protection legislation (Water Framework Directive) in the current Ukrainian environmental law (Water Codex). The comparison of principle determinants of water protection legislation, e.g. «water pollution», «pollutants» and «water quality» has been proceeded in order to describe major differences in the definitions and evaluate the necessity of the adaptation of European Union water legislation in Ukraine. Perspectives of the adaptation have been mentioned in the paper.

**Ключевые слова:** water protection, pollution, pollutants, water quality, water legislation of Ukraine and EU.