

УДК 34(477):341:628.1.032
© 2012

*Бойко І. А., аспірант**

Полтавська державна аграрна академія

АДАПТАЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО В ГАЛУЗІ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ПІДЗЕМНИХ ВОД

Рецензент – доктор сільськогосподарських наук, професор Г. П. Жемела

Здійснено порівняльно-правовий аналіз законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС) та України стосовно реалізації принципу сталого розвитку в процесі регулювання якості питної води та захисту підземних водних ресурсів. Висвітлено процес становлення, сучасний стан і тенденції розвитку регулювання правовідносин у сфері управління підземними водами. Визначені аспекти, які необхідно врахувати в процесі вдосконалення системи управління водними ресурсами; подаються рекомендації стосовно приведення законодавства в галузі управління підземними водами України до законодавства ЄС.

Ключові слова: законодавство, ЄС, підземна вода, директива, захист водних ресурсів.

Постановка проблеми. Позитивне вирішення екологічних проблем насамперед залежить від впровадження дієвих механізмів правового регулювання екологічних правовідносин, які виникають і функціонують у різних сферах життєдіяльності людини. Особливої уваги розробці й реалізації заходів забезпечення екологічної безпеки – зокрема через правове регулювання – приділяється на рівні Європейського Союзу. І хоча європейське екологічне право – порівняно нова галузь європейського права, воно динамічно розвивається під впливом міжнародно-правових процесів.

Формування нормативної бази Європейського Союзу в сфері навколишнього середовища обумовлено цілою низкою економічних, технологічних і політичних чинників та процесів, що відбуваються в Європі. Таким чином, сфери регулювання створюються й розвиваються в тісному взаємозв'язку з виникненням і загостренням певних екологічних проблем: з'являється певна екологічна проблема – створюються нові нормативно-правові акти або розширюється зміст правового регулювання вже існуючої предметної сфери. Головним документом, що визначає основи співпраці України та Європей-

ського Союзу в сфері охорони навколишнього середовища, є Угода про партнерство і співробітництво між Європейським Співтовариством та його державами-членами й Україною, підписана у 1994 році [16]. В Угоді, зокрема, йдеться, що Сторони розвивають та зміцнюють співробітництво між ними в галузі охорони навколишнього середовища та охорони здоров'я. Співробітництво здійснюється шляхом планування заходів із подолання наслідків катастроф та інших надзвичайних ситуацій; обміну інформацією та експертами; проведення спільної дослідницької діяльності; вдосконалення законодавства в напрямі стандартів Співтовариства; співробітництва на регіональному та міжнародному рівнях; розробки стратегії, зокрема стосовно глобальних кліматичних проблем із метою досягнення сталого розвитку; дослідження впливу на навколишнє середовище. Тим не менше, цей напрям співробітництва все ще потребує підвищення рівня й ефективності двостороннього співробітництва, зосереджуючись на реалізації конкретних проектів із метою досягнення глобальних завдань сторін у сфері екобезпеки [15].

Необхідність тісної співпраці з європейською спільнотою в сфері охорони навколишнього середовища обумовлена сучасним екологічним станом України, який можна охарактеризувати як кризовий, що формувався протягом тривалого періоду через нехтування об'єктивними законами розвитку й відтворення природно-ресурсного комплексу України в поєднанні з Чорнобильською катастрофою, її довготривалими негативними наслідками, що створили в Україні ситуацію, наближену до рівня глобальної екологічної катастрофи.

Тому метою нашого дослідження став аналіз відмінностей європейського й українського водного законодавств щодо управління якістю підземної питної води.

* Керівник – доктор сільськогосподарських наук, професор П. В. Писаренко

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми. У публікаціях багатьох видатних вчених аналізуються окремі аспекти проблеми правової адаптації українського законодавства до європейського в галузі охорони довкілля. Зокрема, Т. О. Мацієвич значну увагу приділяв механізму формування екологічної політики в управлінні водними ресурсами на сучасному етапі. Безпечність питної води в європейському та українському водному законодавстві неодноразово розглядалися в працях М. В. Набока, С. А. Омельчука, Ю. А. Рахманіна, В. М. Шестопалова. Своєрідність підземних вод як екологічного об'єкту було виявлено багатьма науковцями. Зокрема, Г. С. Башмаков підкреслював, що для вирішення деяких проблем потрібне погодження водогосподарських та гірничих органів [1]. На думку М. М. Бринчука, порядок використання й охорони підземних вод регулюється водночас гірничим і водним законодавством [2]. Правове регулювання відносин у сфері довкілля в ЄС та Україні висвітлені в дослідженнях В. Г. Дідика, О. О. Кадрова, О. М. Чугаєнка, О. А. Шомпола та ін.

Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [9] визначив завдання щодо приведення нормативно-правових актів України у відповідність до європейських. Згідно з наказом Кабінету Міністрів України від 26.12.2011 р. № 571 «Пропозиції до Базового плану адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (юридичні аспекти)» [12], групою експертів за підтримки Шведського агентства з охорони природного середовища було підготовлено заходи гармонізації законодавства України та ЄС.

Мета і завдання досліджень – дослідження та обґрунтування пропозицій щодо забезпечення реформування правової системи управління якістю підземних питних вод в Україні; визначення аспектів, які необхідно врахувати в процесі адаптації українського законодавства до європейського в галузі водного господарства.

Методи досліджень. У дослідженні використовувалися систематичні, аналітичні та методи порівняльного аналізу.

Результати досліджень. В європейському й українському водному законодавстві держава бере на себе зобов'язання забезпечувати своїх громадян безпечною для здоров'я питною водою. Основні принципи такої безпеки (нормування показників безпеки поетапно від джерела до

споживача питної води) збігаються в європейському й українському водному законодавстві й викладені у низці спеціальних законів.

Відповідно до ст. 4 Директиви Ради ЄС 76/464/ЄЕС [6] від 4 травня 1976 року стосовно забруднення, спричиненого деякими небезпечними речовинами, які скидаються у водне середовище Співтовариства, було передбачено впровадження окремої Директиви стосовно підземних вод. Виходячи з цього та багатьох інших факторів, серед яких нагальна необхідність дій, спрямованих на охорону підземних вод Співтовариства від забруднення, а також необхідність досягнення відповідності законів Співтовариства в сфері охорони навколишнього середовища й безпосередньо в галузі забезпечення ефективної охорони підземних вод, було укладено Директиву Ради ЄС 80/68/ЄЕС [7] від 17 грудня 1979 року. Метою цієї Директиви стало запобігання забрудненню підземних вод речовинами, які належать до класів і груп речовин зі списків I або II й (наскільки можливо) тримати під контролем або ліквідувати наслідки забруднення, що вже мало місце [7]. Список I містить окремі речовини з канцерогенними, мутагенними чи тератогенними властивостями у водному середовищі або при потраплянні в нього. У Списку II наведені окремі речовини й категорії речовин, які шкідливо впливають на запах та/або смак підземних вод; токсичні або стійкі органічні сполуки; фтористі сполуки, крім того, аміак та нітриди.

Для проведення подальшого дослідження слід окреслити терміни й означення, що були використані в Директиві: підземні води – всі води, які знаходяться під поверхнею землі в зоні насичення та в прямому контакті з ґрунтом або підґрунтом; прямий скид – внесення в підземні води речовин зі списку I або II без фільтрації через ґрунт чи підґрунт; непрямий скид – внесення в ґрунтові води речовин зі списку I або II після фільтрації через ґрунт чи підґрунт; забруднення – скид людиною, прямий або непрямий, речовин чи енергії в підземні води, який у результаті спричиняє ризик для здоров'я людей, шкоду живим ресурсам та водним екосистемам, або заважає використовувати воду в інших законних цілях [7, 15].

Загальним зобов'язанням держав-членів Співтовариства, яким окреслюється мета Директиви, стало вжиття всіх необхідних заходів для запобігання внесенню в підземні води речовин зі списку I та обмеження внесення в підземні води речовин зі списку II для запобігання забрудненню таких вод цими речовинами. Для виконання

поставленої мети держави-члени Співтовариства зобов'язалися заборонити всі прямі скиди речовин зі списку I; проводити попередні дослідження будь-якого захоронення чи звалювання з метою захоронення цих речовин, яке може призвести до непрямого скиду; крім того, вживати всіх заходів, які вони вважають необхідними для запобігання будь-яким непрямим скидам речовин зі списку I, викликаних іншою, ніж наведено вище, діяльністю. Ще одним механізмом досягнення поставленої цілі є забезпечення державами-членами проведення попередніх досліджень усіх прямих скидів речовин зі списку II таким чином, щоб обмежити ці скиди, а також дослідження захоронення чи звалювання цих речовин, яке може призвести до непрямого скиду. Такі дослідження повинні включати в себе вивчення гідрогеологічних умов у відповідному регіоні, можливої очисної здатності ґрунту та підґрунтя, ризику забруднення й змін якості води в результаті скидів, і встановлювати, чи є скид речовин у підземні горизонти задовільним рішенням з екологічної точки зору [15]. Статтею 6 Директиви 80/68/ЄЕС визначено, що штучні поповнення з метою менеджменту підземних вод повинні підпадати під спеціальні дозволи, які надаватимуться державам-членами Співтовариства в кожному конкретному випадку. Такі дозволи повинні надаватися компетентними органами лише за відсутності ризику забруднення підземних вод і наявності гарантій проведення необхідного нагляду за підземними водами, у тім числі, за їх якістю. Директива наводить також перелік відомостей, що повинні вказуватися в дозволах, які можуть видаватися у певних випадках на прямий скид, на використання стічних вод, що невідвратно призведе до непрямого скиду, або на захоронення чи звалювання, яке може призвести до непрямого скиду забруднюючих речовин. Окрім того такі дозволи можуть надаватися лише на обмежений термін і переглядатися принаймні раз на чотири роки. Вони можуть продовжуватися, змінюватися або відкликатись [15].

Директива вводить ще один правовий інструмент для виконання її завдань – моніторинг дотримання визначених у дозволах вимог та впливу скидів на підземні води, що повинен проводитися компетентними органами держав-членів Співтовариства. За необхідності, одна чи декілька держав-членів Співтовариства можуть окремо або спільно вживати більш жорстких заходів, ніж передбачено Директивою 80/68/ЄЕС.

Із метою запровадження заходів для запобігання й контролю забруднення підземних вод

(включаючи процедури оцінки хімічного стану води та заходи для зменшення забруднення) Радою Європи було прийнято Директиву 2006/118/ЄС – про захист від забруднення й виснаження підземних вод [8]. Відповідно до документа, запропоновано введення наступних заходів: критерії оцінки хімічного стану води; критерії виявлення значних і підвищених тенденцій зростання концентрацій забруднень у підземних водах та виявлення початку зворотної тенденції; запобігання й обмеження непрямих скидань (після фільтрації через ґрунт або підґрунтя) забруднюючих речовин у підземні води.

У 2013 році Рамкова Водна директива 2000/60/ЄС [5] припинить дію Директиви 80/68/ЄЕС [7] щодо захисту підземних вод від забруднення певними небезпечними речовинами, та запропонована Директива 2006/118/ЄС [8] має на меті захист підземних вод і заповнення правової прогалини, що виникне після припинення дії Директиви 80/68/ЄЕС [7].

Захист підземних вод є пріоритетом ЄС у політиці захисту довкілля з кількох причин: забруднені підземні води важче очищуються, ніж поверхневі води, а наслідки забруднення можуть існувати десятиріччями; підземні води часто використовуються для отримання питної води, крім того в промисловості та сільському господарстві їх забруднення може бути небезпечним для здоров'я людини та її життєдіяльності; підземні води забезпечують базисний стік багатьох річок і таким чином можуть впливати на якість води поверхневих водних систем; підземні води діють як буфер у сухі періоди та стають важливими для заболочених територій [15].

Відповідно до діючого законодавства України, використання й охорона підземних вод регулюється водним і, водночас, надровим законодавством. Відповідно до ст. 3 Водного Кодексу України, підземні води належать до водного фонду України [3]. Кодекс визначає підземні води, як води, що знаходяться нижче рівня земної поверхні в товщах гірських порід верхньої частини земної кори в усіх фізичних станах, а водоносним горизонтом вважає однорідну пластову товщу гірських порід, де постійно знаходяться води. Підземні води визначені як корисні копалини загальнодержавного значення. Це – підземні мінеральні, прісні, промислові термальні води. Виходячи з того, що підземні води є корисними копалинами, їх родовища відносяться до державного фонду родовищ корисних копалин. Отже, відповідно до ст. 5 Кодексу України про надра [10], родовища корисних копалин – це нагрона-

дження мінеральних речовин у надрах, на поверхні землі, в джерелах вод і газів, на дні водоймищ, які за кількістю, якістю й умовами залягання є придатними для промислового використання. Розвідку родовищ, видобуток і використання мінеральних ресурсів регулює саме надрове законодавство, загальним принципом якого є принцип повного комплексного використання мінеральних ресурсів, що передбачає не лише вивчення родовищ і вилучення всіх корисних компонентів, а й впровадження необхідних природоохоронних заходів [13]. Діюче надрове законодавство не передбачає спеціальних заходів із охорони підземних вод, окрім передбачених ст. 55 Кодексу України про надра [10] вимог щодо запобігання проникнення у водні об'єкти стічних вод, шкідливих речовин і відходів виробництва при будівництві та експлуатації підземних споруд. Основні вимоги в галузі охорони надр, передбачені Кодексом про надра, – це забезпечення повного й комплексного геологічного вивчення надр, дотримання встановленого законодавством порядку надання надр у користування, запобігання забрудненню надр при підземному зберіганні нафти й газу, скиданні стічних вод, які розповсюджуються на підземні води, як складову частину надр. Отже, вимоги охорони підземних вод передбачені також надровим законодавством.

Водночас, стаття 105 Водного Кодексу України [3] регламентує основи охорони підземних вод. Відповідно до неї, підприємства, установи й організації, діяльність яких може негативно впливати на стан підземних вод, особливо ті, що експлуатують накопичувачі промислових, побутових і сільськогосподарських стоків чи відходів, повинні здійснювати заходи щодо попередження забруднення підземних вод, а також обладнувати локальні мережі спостережних свердловин для контролю за якісним станом цих вод. Підземні води використовуються як джерела питного та господарського водопостачання.

Басейни, родовища й водоносні горизонти підземних вод класифікуються за розмірами і водністю. ГОСТ 17.1.5.02-80 [4] класифікує підземні води за загальними ознаками на розряди, виходячи з видів (постійні, тимчасові); категорій (мала, середня, велика); глибин залягання (до 50 м, від 50 до 300 м, більше ніж 300 м). У разі розкриття водоносних горизонтів із підземною водою питної якості особи, які проводять бурові, гірничі та інші роботи, пов'язані з пошуками, розвідкою, експлуатацією родовищ корисних копалин, повинні повідомити про це у встановленому

порядку державні органи геології, охорони навколишнього природного середовища й санітарного нагляду для вжиття заходів щодо охорони підземних вод від вичерпання й забруднення. Всі свердловини на воду, не придатні для експлуатації, покинуті спостережні та пошукові свердловини на всі види корисних копалин, а також вертикальні й інші гірничо-пошукові та експлуатаційні гірничі виробки й покинуті криниці повинні бути затампоновані чи ліквідовані. У випадку вичерпання запасів підземних вод, визначених Державною комісією України по запасах корисних копалин, а також у разі забруднення підземних вод встановлюються причини, з яких це сталося, і за пропозиціями державних органів геології та охорони навколишнього природного середовища за рахунок винних осіб здійснюються заходи щодо їх відтворення [3].

З метою попередження забруднення підземних вод, упорядкування робіт із буріння свердловин на воду, законодавством встановлений порядок видачі дозволів на видобування підземних вод. Регламентація такого правового інструменту охорони підземних вод на законодавчому рівні здійснена Указом Президента України від 30.04.1992 р. № 287 «Про управління в галузі використання і охорони надр України» [17], крім того наказом Мінекобезпеки України № 79 від 28.07.1994 року, яким затверджено Інструкцію про порядок видачі дозволів на видобування підземних вод [11]. Згідно з вищенаведеними актами, видачу дозволів на експлуатацію водозаборів підземних вод здійснює Мінприроди України.

Із метою обґрунтування заходів раціонального використання й охорони підземних вод, визначення рівнів забруднення, прогнозування змін гідрогеологічної ситуації й небезпечних екзогенних геологічних процесів проводяться систематичні моніторингові дослідження режиму й балансу підземних вод, які здійснює Державний комітет України із геології та використання надр, зокрема, Держкомгеології затвердив рішення «Про стан ведення регіонального моніторингу підземних вод та небезпечних екзогенних геологічних процесів як складової частини техногенної безпеки» [13].

Європейське водне законодавство постійно оновлюється. Діюча в Україні законодавча база в сфері використання й охорони підземних вод хоча загалом і підтримує європейські критерії, багато в чому застаріла й відстає в оперативності, не досить детальна й послідовна, безсистемна й суперечлива, що призводить до неоднозначного трактування, створення стандартів, які не від-

повідують європейським вимогам. Водне законодавство України може бути поліпшене в разі використання Європейського досвіду з розробки правової та технічної документації, підходів і методів із реабілітації та поліпшення безпечності водних об'єктів [18].

Висновки. У результаті проведеного дослідження стосовно відповідності законодавства України законодавству ЄС щодо правової охорони підземних вод від забруднення можна дійти висновку, що в цілому українське національне законодавство в досліджуваній сфері має спільні з європейським законодавством мету, предмет і методи правового регулювання. Так, слід констатувати, що мета природоохоронного законодавства підземних вод у законодавстві ЄС та України – це запобігання й обмеження забруднення підземних вод, а також їх відтворення. Спільними є також окремі правові інструменти, визначені законодавцем для досягнення поставленої мети, зокрема це – моніторинг підземних вод і видача дозволів на здійснення певних видів діяльності, що може призвести до погіршення стану підземних вод.

Для наближення українського законодавства до європейського щодо досліджуваного питання вбачається доцільним:

- уточнення та узгодження відповідного термінологічного апарату;
- запровадження на рівні національного зако-

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Башмаков Г. С. Право пользования недрами в СССР. – М., Недра. – 1974. – С. 17–18.
2. Бринчук М. М. Экологическое право. – М. : Закон и порядок. – 1998. – С. 523.
3. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1995. – № 24. – 189 с.
4. ГОСТ 17.1.5.02-80. Охрана природы. Гидросфера. Гигиенические требования к зонам рекреации водных объектов.
5. Директива Європейського Парламенту та Ради Водна рамкова Директива 2000/60/ЄС (ВРД) від 23.10.2000 р. – К. : Офіційний переклад Державного департаменту з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції України, 2006. – 240 с.
6. Директива Ради 76/464/ЄЕС від 4 травня 1976 року «Про забруднення, спричиненого деякими небезпечними речовинами, які скидаються у водне середовище Співтовариства». – К. : Офіційний переклад Державного департаменту з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції України, 2006. – 23 с.

нодавства граничних значень для кожної забруднюючої речовини, ідентифікованої в підземних водах на території держави;

- запровадження програми моніторингу (з метою відслідковування тенденції зростання концентрацій забруднень у підземних водах) та розробка карт загроз і ризиків забруднення підземних вод та багаторічних комплексних планів управління їх якістю;

- в залежності від виду діяльності, що призводить до прямого чи непрямого скиду забруднюючих речовин, передбачити вжиття відповідних заходів для запобігання, обмеження або ліквідування забруднення підземних вод, у тому числі питних;

- здійснення будь-якої діяльності, що може призвести до прямого або непрямого скиду забруднюючих речовин, за наявності відповідного дозволу;

- визначення зон, вразливих до (накопичення) нітратів і розробку планів дій щодо їх використання;

- забезпечення на практиці реальних механізмів інформування населення та участі зацікавлених сторін, зокрема громадськості, в діяльності з виконання й впровадження принципів і положень зазначених Директив.

7. Директива Ради 80/68/ЄЕС від 17.12.1979 р. «Охорона підземних вод від забруднення, спричиненого окремими небезпечними речовинами» – К. : Офіційний переклад Державного департаменту з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції України, 2006. – 48 с.
8. Директива Ради 2006/118/ЄС «Про захист від забруднення й виснаження підземних вод» – К. : Офіційний переклад Державного департаменту з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції України, 2006. – 55 с.
9. Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2004. – № 29. – 367 с.
10. Кодекс законів України про надра від 27.07.1994 № 132/94-ВР// ВВРУ – 1994. – № 36.
11. Наказ Мінекобезпеки України «Про затвердження Інструкції про порядок видачі дозволів на видобування підземних вод» від 28.07.1994 р. № 79.
12. Наказ Міністерства екології та природних

ресурсів України «Щодо підготовки Базового плану адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (юридичні аспекти)» від 26.12.2011 р. № 571.

13. *Озріх М.* Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. — Юридический Вестник 2002/2. Право и экология. — С. 97–100.

14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення» від 12.12.1994 р. № 827.

15. Правове регулювання відносин в сфері довкілля в Європейському союзі та в Україні // За заг. ред. к.е.н. В. Г. Дідика. — К. : Генеза. —

2007. — 579 с.

16. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та його державами-членами. — Україна, ЄС, Бельгія; Угода, Протокол, Міжнародний документ від 14.06.1994. — Угоду ратифіковано Законом № 237/94-ВР (237/94-ВР) від 10.11.94 р.

17. Указ Президента України «Про управління в галузі використання і охорони надр України» від 30.04.1992 р. № 287.

18. *Шестопалов В. М., Набока М. В.* Безпечність питної води в Європейському і українському водному законодавстві. — Довкілля та здоров'я. — № 4, 2008. — С. 18–25.