



УДК 349.6:502.51(477)

ОХРАНА ВОД (ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ) В УКРАИНЕ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Алла СОКОЛОВА,

доктор юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой экологического права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию правового регулирования охраны вод (водных объектов) в Украине, проведенному путем анализа юридической литературы и нормативных актов. Изучены меры охраны вод (водных объектов), рассмотрен правовой механизм регулирования охраны вод (водных объектов). Исходя из результатов обосновано, что экологическое, в частности водное, законодательство Украины в области охраны вод (водных объектов) требует усовершенствования, указаны направления его модернизации. Предложено внести изменения и дополнения в Водный кодекс Украины, а именно, закрепить принципы водного законодательства, что позволит урегулировать все основные вопросы правовой регламентации в сфере охраны вод (водных объектов).

Ключевые слова: водное законодательство, правовая охрана вод (водных объектов), меры по охране вод (водных объектов), принципы водного законодательства.

PROTECTION OF WATER (WATER OBJECTS) IN UKRAINE: LEGAL ASPECTS

Alla SOKOLOVA,

Doctor of Law, Associate Professor,
Head of Department of Environmental Law
of Yaroslav Mudryi National Law University

SUMMARY

The article is devoted to the study of the legal regulation of protection of waters (water objects) in Ukraine, which was carried out by analyzing the legal literature and regulatory legal acts. The analysis of measures for the protection of waters (water objects) was conducted; the legal mechanism for regulating the protection of waters (water bodies) was considered. Based on the results of the study, it is proved that the environmental, in particular, water legislation of Ukraine in the sphere of protection of waters (water objects) requires improvement and the directions for its modernization are indicated. It is proposed to amend and supplement the Water Code of Ukraine, in particular, to consolidate the principles of water legislation, which will allow to resolve all the main issues of legal regulation in the sphere of protection of waters (water bodies).

Key words: water legislation, legal protection of waters (water bodies), measures for the protection of waters (water bodies), principles of water legislation.

Постановка проблемы. Воды являются национальным достоянием Украинского народа, неотъемлемым элементом окружающей природной среды, который всемерно используется для обеспечения полноценной жизни и деятельности людей, животного и растительного мира. Их значение трудно переоценить, поэтому и вопросы охраны вод (водных объектов) должны быть в центре внимания экологов и специалистов-правоведов.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что учеными, которые изучают проблемы водного права и законодательства, тема полностью не раскрыта. Исходя из этого ныне существует необходимость в проведении тщательного анализа состояния системы законодательства в области охраны вод (водных объектов).

Состояние исследования. Прежде всего следует отметить, что проблемы правовой охраны природных ресурсов, в том числе и вод, были в центре внимания таких ученых в области экологического права, как В. И. Андрейцев, М.М. Бринчук, С.А. Боголюбов, А.П. Гетьман, О.С. Колбасов, О.И. Красов, Н.Р. Малишева и другие. Исследования упомянутых и других специалистов в этой сфере непосредственно не касались вопросов правового регулирования охраны вод (водных объектов), а рассматривались ими опосредовано. Учитывая это, на сегодня решение вопроса надлежащего правового регламентирования охраны и использования данных объектов является особенно важным.

Целью и задачей статьи является изучение водного законодательства, научных трудов в сфере охраны вод и формулирование как теоретических

положений, так и предложений по совершенствованию действующего законодательства в указанной сфере.

Изложение основного материала. В силу глобальных изменений особенно актуальными в последние десятилетия стали проблемы обеспечения населения нашей страны, отраслей экономики водой надлежащего качества. Кроме того, если ее не решить в ближайшее время, то это в большинстве областей Украины может привести к негативным социально-экономическим и экологическим последствиям. Следовательно, необходимо провести анализ норм экологического, в частности водного, законодательства, посвященных регулированию общественных отношений в указанной сфере.

Учитывая значение вод для обеспечения жизни и деятельности человека (как известно, воды являются незаме-



нимым продуктом для людей), а также таких их природных характеристик, как ограниченность (Украина принадлежит к наименее водообеспеченным государствам Европы, поскольку запасы местных ресурсов речного стока на одного человека составляют около 1,0 тыс. м³ на год (для сравнения в Швеции они равны 24,1; Франции – 4,6 [1, с. 73]) и уязвимость, было бы целесообразно закрепить в Водном кодексе Украины [2] принцип приоритета охраны вод (водных объектов) перед их использованием. Более того следствием отсутствия в водном законодательстве четкой формулировки указанного принципа является невозможность разработки правового механизма его осуществления.

Учитывая вышесказанное, целесообразно обратиться к опыту смежных отраслей. Например, исследуя нормы-принципы земельного права как элемент основных начал правового регулирования земельных отношений, ученые отмечают, что они не только являются разновидностью юридических норм, но и имеют важное практическое значение, в частности, при правотворчестве, реализации и систематизации законодательства [3, с. 18].

Таким образом, закрепление на законодательном уровне принципа приоритета охраны вод (водных объектов) перед их использованием должно осуществляться путем установления либо ограничений, либо запретов для лиц, пользующихся водами (водными объектами), а также конкретных прав и обязанностей этих лиц. Согласно норм действующего законодательства при осуществлении пользования водными объектами на условиях аренды предусматриваются и выполняются обязательства по применению мер по охране и улучшению экологического состояния водного объекта; непрерывно проводится мониторинг вод, представляющий собой систему наблюдений за состоянием вод для своевременного выявления изменений, предупреждения и устранения последствий негативных процессов. Этот принцип, по сути, определяет приоритет вод как природного объекта, важнейшего элемента окружающей природной среды перед использованием их как недвижимости (статус недвижимости закрепляют соответствующие

положения Гражданского кодекса Украины [4]).

В связи с тем, что в Водном кодексе Украины не закреплены ключевые принципы водного законодательства, возникает необходимость сформулировать их, посвятив им отдельную статью в Водном кодексе.

Проблемы сохранения водных ресурсов и охраны вод легче решаются благодаря отлаженности системы управления в данной области, поскольку особенности организации управления в сфере использования и охраны вод обуславливаются спецификой вод как объекта природы [5, с. 335].

Охрана вод осуществляется с помощью разработанных нормативов, которые носят обязательный характер. В частности, ст. 35 Водного кодекса Украины (далее – ВК Украины) предусматривает установление следующих нормативов в сфере использования и охраны вод и воспроизводства водных ресурсов: нормативы экологической безопасности водопользования; экологический норматив качества воды массивов поверхностных и подземных вод; норматив предельно допустимого сброса загрязняющих веществ; отраслевые технологические нормативы образования веществ, которые сбрасываются в водные объекты; технологические нормативы использования воды. Законодательством Украины могут быть установлены и другие нормативы в сфере использования и охраны вод, воспроизводства водных ресурсов.

Кроме того, при оценке возможностей использования воды из водных объектов для потребностей населения и отраслей экономики имеют значение нормативы, которые обеспечивают безопасные условия водопользования, а именно: предельно допустимые концентрации веществ в водных объектах, вода которых используется для удовлетворения питьевых, хозяйственно-бытовых и других потребностей населения; предельно допустимые концентрации веществ в водных объектах, вода которых используется для потребностей рыбного хозяйства; допустимые концентрации радиоактивных веществ в водных объектах, вода которых используется для удовлетворения питьевых, хозяйственно-бытовых и других потребностей населения (ст. 36 ВК Украины). Таким образом,

предельно допустимая концентрация веществ в водных объектах, вода которых используется для удовлетворения питьевых, хозяйственно-бытовых и других потребностей населения, и в водных объектах, используемых для потребностей рыбного хозяйства, будет различной. Следует отметить, что для определенных видов водных объектов, а именно для вод водных объектов, которые используются для лечебных, курортных, оздоровительных, рекреационных и других целей, могут устанавливаться более суровые нормативы экологической безопасности водопользования.

К сказанному добавим, что на законодательном уровне закреплено, что нормативы экологической безопасности водопользования разрабатываются и утверждаются: центральным органом исполнительной власти, который обеспечивает формирование государственной политики в сфере здравоохранения – для водных объектов, вода которых используется для удовлетворения питьевых, хозяйственно-бытовых и других потребностей населения; центральным органом исполнительной власти, которая обеспечивает формирование государственной политики в отраслях рыбного хозяйства – для водных объектов, вода которых используется для потребностей рыбного хозяйства. Нормативы экологической безопасности водопользования вводятся в действие по согласованию с центральным органом исполнительной власти, который отвечает за формирование государственной политики в сфере охраны окружающей природной среды.

Кроме упомянутых выше, при оценке экологического и химического состояния массивов поверхностных вод и химического состояния массива подземных вод и определения комплекса водоохраных мероприятий предусматривается экологический норматив качества воды массивов поверхностных и подземных вод, который содержит научно обоснованные значения концентраций загрязняющих веществ и показатели качества воды (общифизические, биологические, химические, радиационные). Данный норматив разрабатывается и утверждается центральным органом исполнительной власти, который обеспечивает форми-



рование государственной политики в сфере охраны окружающей природной среды.

Для полноты рассмотрения вопроса следует отметить, что существуют также нормативы предельно допустимого сброса загрязняющих веществ в водные объекты, которые устанавливаются с целью поэтапного достижения экологического норматива качества воды. Порядок разработки упомянутого норматива и перечень загрязняющих веществ, сброс которых в водные объекты нормируются, закрепляются Кабинетом Министров Украины [6].

Законодательно определено, что сброс в водные объекты веществ, для которых не установлены нормативы экологической безопасности водопользования и нормативы предельно допустимого сброса, запрещается, однако в исключительных случаях он может быть разрешен центральным органом исполнительной власти, который проводит государственную политику в сфере здравоохранения, центральным органом исполнительной власти, который реализует государственную политику в сфере охраны окружающей природной среды, и центральным органом исполнительной власти, который отвечает за государственную политику в отраслях рыбного хозяйства и рыбной промышленности, при условии, что в течение установленного ими периода эти нормативы будут разработаны и утверждены. Заказчиками на разработку нормативов экологической безопасности водопользования и нормативов предельно допустимого сброса этих веществ являются водопользователи, которые осуществляют их сброс.

Изучая нормативы в сфере охраны, использования вод и воспроизводства водных ресурсов следует помнить, что их разработка и соблюдение обеспечивают поддержание надлежащего состояния подземных, поверхностных вод. Анализ положений Водного кодекса Украины позволяет утверждать, что к сожалению отсутствует формулирование понятия «нормирование в сфере охраны и использования вод, а также воспроизводства водных ресурсов», что нельзя признать правильным, так как эта деятельность уполномоченных органов государственной власти по разработке, утверждению и реали-

зации нормативов в указанной сфере позволяет в конечном счете определить состояние вод на основе показателей, соблюдение которых обеспечит экологическую и санитарно-гигиеническую безопасность.

Не нужно забывать о том, что благоприятное состояние вод зависит от того, как осуществляется хозяйственная деятельность, используются природные ресурсы на водосборной площади, в бассейне водного объекта, т. е. на территории, сток с которой формирует водный объект. Поэтому отличительной чертой управления в данной области является принцип бассейнового управления использованием и охраной вод [5, с. 336]. Учитывая это, в последние годы началось реформирование государственной системы управления в сфере охраны вод (поверхностных, подземных, морских), рационального использования водных ресурсов путем перехода от административно-территориальной модели управления к бассейновому управлению [7, с. 37], то есть благодаря внедрению в Украине так называемого интегрированного управления.

Концепция интеграции, которая лежит в основе Водной рамочной Директивы ЕС от 23.10.2000 года (2000/60 – ЕС), рассматривается как ключ к управлению охраной водных ресурсов в границах района речного бассейна; предусматривает: интеграцию водного законодательства в единую и согласованную систему; интеграцию всех видов водопользования [7, с. 236].

Одним из действенных средств государственного контроля за охраной, использованием и воспроизводством водных ресурсов считается государственный мониторинг вод, который является составной частью государственной системы мониторинга окружающей природной среды Украины. Правовой основой мониторинга вод выступают положения Водного кодекса Украины, в котором, кроме прочего, определено, что мониторинг вод – это система наблюдений, сбора, обработки, сохранения и анализа информации о состоянии водных объектов, прогнозирование его изменений и разработки научно обоснованных рекомендаций для принятия соответствующих решений. Между тем неоднократно указы-

валось на неэффективность действующей системы мониторинга вод [8]. Учитывая это, было принято Постановление Кабинета Министров Украины от 19 сентября 2018 года № 758 «Об утверждении порядка осуществления государственного мониторинга вод» [9]. Главной целью государственного мониторинга вод определено обеспечение сбора, обработки, сохранения, обобщения и анализа информации о состоянии водных объектов, прогнозирование его изменений и, что особенно важно, разработка научно обоснованных рекомендаций для принятия решений в сфере охраны, использования вод и воспроизводства водных ресурсов.

Законодатель обосновано среди основных инструментов реализации государственной экологической политики называет комплексный мониторинг состояния окружающей природной среды с учетом наилучших практик организации и функционирования аналогичных институций в странах-членах Европейского Союза [8].

Так, в соответствии с Директивой Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2000/60/ЕС от 23 октября 2000 года об установлении рамочных положений для деятельности Сообщества в области водной политики: государства-члены ЕС обязаны обеспечить разработку программ мониторинга качества воды в целях получения согласованного и всеобъемлющего обзора качества воды в пределах каждого речного бассейнового округа. В отношении поверхностных вод такими программами должны охватываться: объем и уровень (или мощность) потока в пределах, отвечающих соответствующему экологическому и химическому качеству и экологическому потенциалу. В отношении подземных вод такими программами должен охватываться мониторинг химического качества и количественная характеристика; а в отношении охраняемых территорий вышеуказанные программы необходимо дополнить специальными условиями, закрепленными законодательством Сообщества, согласно с которым были созданы отдельные охраняемые территории. Таким образом, мониторинг должен производиться строго в соответствии с требованиями данной Директивы [10]. Следует подчеркнуть, что некото-



рые положения Директивы нашли свое отображение в водном законодательстве Украины, что естественно является позитивным моментом.

Это очень важно, поскольку при водопользовании для удовлетворения производственных и различных бытовых потребностей ныне очень часто фиксируются нарушения положений нормативных актов, из-за чего наступают негативные последствия: загрязнение, засорение и исчерпание. Как известно, согласно ст. 95 Водного кодекса Украины все воды (водные объекты) подлежат охране от загрязнения, засорения, исчерпания и других действий, которые вследствие изменения физических и химических свойств вод, снижения их способности к естественному очищению, нарушения гидрологического и гидрогеологического режима вод могут ухудшить условия водоснабжения, нанести ущерб здоровью людей, вызвать уменьшение рыбных запасов и других объектов водного промысла, ухудшение условий существования диких животных, снижение плодородия земель и другие неблагоприятные явления.

Кроме того, законодатель трактует понятия «загрязнение вод» – поступление в водные объекты загрязняющих веществ; «загрязняющее вещество» – вещество, которое привносится в водный объект в результате хозяйственной деятельности человека; «засорение вод» – привнесение в водные объекты посторонних предметов и материалов, которые вредно влияют на состояние вод. В отличие от названных понятий, формулирование «исчерпание вод» в качестве основных понятий в Водном кодексе не указано.

Между тем ученые отмечают, что исчерпание характеризуется как количественным уменьшением природных запасов воды в водоемах и источниках вследствие неправомерных действий либо природных стихийных явлений, так и значительными качественными изменениями в результате химического, радиационного загрязнения до такой степени, что вода не может быть использована для водопользования. Как видим исчерпание является высшей формой загрязнения водоемов [11, с. 206–207]. Следовательно, в ближайшее время необходимо на законодательном уровне закрепить четкую

формулировку понятия «исчерпание» вод, что будет способствовать, возможно, даже облегчит реализацию принципа приоритета охраны вод перед их использованием.

Выводы. В статье проанализированы лишь некоторые проблемы, которые возникают в процессе правового регулирования охраны вод (водных объектов). Обоснованы необходимость законодательного закрепления принципов водного законодательства, понятия «исчерпание вод», его характеристики, а также проведения анализа основных особенностей управления в сфере охраны вод. Водное законодательство в указанной сфере должно соответствовать современным требованиям развития общества, особенно в условиях интеграции Украины в Европейский Союз, поэтому есть необходимость его дальнейшего изучения и совершенствования для надлежащего регулирования правовой охраны вод (водных объектов). Вода не является ни коммерческим, ни каким-либо иным продуктом, она – достояние, которое необходимо охранять, защищать и обращаться с ним соответствующим образом [10].

Список использованной литературы:

1. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2015 році. К. : Міністерство екології та природних ресурсів України, ФОП Грінь Д. С. 2017. 308 с.
2. Водний кодекс України: Закон України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
3. Волков Г.А. Принципы земельного права России. М. : Городец, 2005, 336 с.
4. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 461.
5. Крассов О.И. Экологическое право: учебник / 3-е изд., пересмотр. М. : Норма: ИНФА, 2013. 624 с.
6. Про затвердження Порядку розроблення нормативів граничного допустимого скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти та перелік забруднюючих речовин, скидання яких у водні об'єкти нормується: Постанова Кабінету Міністрів України від

11.09.1996 р. № 1100. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1100-96-%D0%BF>.

7. Децентралізація влади в Україні та розвиток екологічних і природоресурсних правовідносин: монографія / Н.Р. Малишева, П.Ф. Кулинич, В.І. Олещенко та ін.; відп. ред. Н.Р. Малишева. Харків : Право, 2019. 304 с.

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

9. Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2018 р. № 758. *Офіційний вісник України*. 2018. № 76. Ст. 2537.

10. Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2000/60/ЕС от 23 октября 2000 г. об установлении рамочных положений для деятельности Сообщества в области водной политики. URL: <http://base.garant.ru/2565649/>.

11. Екологічне право: [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / за ред. А.П. Гетьмана. Х. : Право, 2013. 432 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Соколова Алла Константиновна – доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой экологического права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sokolova Alla Konstantinovna – Doctor of Law, Associate Professor, Head of Department of Environmental Law of Yaroslav Mudryi National Law University

ekologpravo@ukr.net