

УДК 349.4/6(477)

А.С. ЄВСТІГНЄВ, канд. юрид. наук,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПИТНОЮ ВОДОЮ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

Ключові слова: питна вода, питне водопостачання, економічне стимулювання підприємств питного водопостачання, стандартизація в сфері питного водопостачання

Важливою складовою довкілля, безпечно для життя та здоров'я людини – найвищих соціальних цінностей згідно із ст.3 Конституції України – є питна вода, яка за своїми хімічними та фізичними характеристиками не може здійснювати негативний вплив і заподіювати шкоду вказаним цінностям.

Вода необхідна для утворення багатьох структурних елементів організму людини, тварин і рослин, її кількість у тілі людини складає близько 70 % його маси. Основна кількість води знаходиться у клітинах тканин і тільки 18-20 % припадає на долю позаклітинної води. Вода потрібна людині для забезпечення нормального функціонального стану організму, оскільки є середовищем, у якому проходять обмінні процеси. З водою залишкові продукти обміну виводяться з організму через нирки, легені, шкіру.

Велике значення має хімічний склад води, оскільки він може впливати на перебіг захворювань, зокрема зумовлених надмірним або недостатнім надходженням в організм людини мікроелементів. Відомо, що разом із водою в організм надходять такі мікроелементи, як фтор, йод, мідь, цинк, марганець, що відіграють велику роль в обміні речовин. Розподіл мікроелементів у природі нерівномірний, тому люди можуть недоотримувати або, навпаки, отримувати їх у надмірній кількості з їжею і водою. У людей можуть розвиватися різноманітні захворювання, причиною виникнення яких є збільшення вмісту

деяких мікроелементів у воді, наявність в ній збудників інфекційних хвороб, токсичних речовин. Внаслідок таких захворювань може значно погіршуватись стан здоров'я людини або навіть наставати смерть [1].

Незадовільна якість питної води – це проблема, характерна на даний час для багатьох великих і промислово розвинених населених пунктів, зокрема, Києва [2], Харкова, і особливо – Маріуполя, де якість води найгірша в Україні [3], а також окремих регіонів, наприклад, Донецької та Луганської областей [4].

Покращення якості води, яка споживається населенням, визнано Верховною Радою України одним із основних пріоритетів охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів [5].

Забезпечення якості питної води у відповідність з європейськими стандартами передбачено Кабінетом Міністрів України в числі основних завдань національної екологічної політики [6].

Викладене вказує на визнання та підтвердження центральними органами влади сучасної України важливості забезпечення якісного питного водопостачання населення, основні засади якого мають бути регламентовані на рівні нормативно-правових актів.

Важливо відзначити, що наявність безпечної для життя та здоров'я людини питної води є невід'ємною умовою дотримання і реалізації конституційно закріпленого суб'єктивного права на екологічну безпеку, адже вода є складовою довкілля, безпечність якого забезпечується названим правом.

Питання правового забезпечення екологічної безпеки як об'єктивної категорії та суб'єктивного права були предметом наукових досліджень таких відомих представників вітчизняної науки екологічного права, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, М.В. Краснова, Т.О. Коваленко, Т.Г. Ковальчук, Н.Р. Малишева, Е.В. Позняк, М.О. Фролов, М.В. Шульга та ін., а також російської: М.М. Бринчука, Б.В. Єрофєєва, О.С. Колбасова, Г.П. Серова.

Водночас, в юридичній літературі не здійснювались спеціальні дослідження правового регулювання забезпечення питною водою

населення України. Дисертаційні дослідження А.Л. Чернявського [7] та В.О. Джуган [8] присвячені насамперед охороні вод як природного ресурсу, а не забезпеченню питного водопостачання.

Крім того, аналіз чинного екологічного законодавства дає підстави для висновку про недостатнє забезпечення якісного питного водопостачання, що негативно позначається на стані забезпечення екологічної безпеки та зумовлює завдання шкоди життю і здоров'ю людини через вживання неякісної питної води. Це викликає необхідність проведення дослідження вищевказаного забезпечення з метою як поглиблення теорії екологічного права науковими знаннями про правові ознаки такого забезпечення, так і формулювання пропозицій щодо удосконалення відповідного чинного законодавства з метою покращення якості питного водопостачання в Україні. Тому новизна роботи полягає у висновках щодо необхідності удосконалення правового регулювання економіко-правового механізму та стандартизації у досліджуваній сфері.

В Україні прийнято та діє спеціальний нормативно-правовий акт у досліджуваній сфері – Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10.01.2002 р. [9] (далі – Закон), яким, відповідно до його преамбули, визначаються правові, економічні та організаційні засади функціонування системи питного водопостачання, спрямовані на гарантоване забезпечення населення якісною та безпечною для здоров'я людини питною водою.

Зупинимось на загальній характеристиці Закону, передбаченому ним економічному механізму у відповідній сфері, відповідності стандартів якості питної води умовам сьогодення, а також ефективності застосування вказаних стандартів та правового регулювання на рівні Закону здійснення контролю у відповідній сфері.

В ст.1 Закону визначено термінологію відповідної сфери. Зокрема, питною водою вважається вода, яка за органолептичними властивостями, хімічним і мікробіологічним складом та радіологічними показниками відповідає державним стандартам та санітарно-

му законодавству, а централізоване питне водопостачання визначається як господарська діяльність із забезпечення споживачів питною водою за допомогою комплексу об'єктів, споруд, розподільних водопровідних мереж, пов'язаних єдиним технологічним процесом виробництва та транспортування питної води.

На нашу думку, структура Закону достатньо логічна. Зокрема, окремі розділи присвячені основним складовим забезпечення питного водопостачання, а саме: державній політиці (розділ 2, статті 6–9), державному управлінню (розділ 3, статті 10–13), господарській діяльності (розділ 4, статті 14–26), стандартизації та нормуванню (розділ 5, статті 27–30), економічному механізму (розділ 6, статті 31, 32), санітарній охороні (розділ 7, статті 33–38), моніторингу та обліку (розділ 8, статті 39–41), контролю (розділ 9, статті 42–45), відповідальності (розділ 10, статті 46–48) у відповідній сфері.

Всі вищевказані питання, виділені законодавцем в окремі розділи Закону, мають важливе значення для досягнення мети забезпечення населення безпечною для здоров'я питною водою, однак зміст положень таких розділів далеко не завжди є досконалим, що, звичайно, заважає реалізації цієї мети.

Приклади положень Закону, які, на нашу думку, потребують удосконалення, будуть наведені далі, при здійсненні більш детального аналізу окремих положень цього нормативного акту.

Почнемо з економічного механізму у сфері питної води та питного водопостачання, якому присвячено 6-й розділ Закону. Питання справляння зборів за спеціальне використання природних ресурсів і забруднення доквілля, пілг та інших засобів стимулювання для осіб у разі ведення ними екологічно безпечної діяльності, а також екологічного страхування, віднесені до елементів економічного механізму у сфері охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. [10] (далі – Базовий закон). Оскільки централізоване питне водопо-

стачання в Україні, яке відповідно до вище процитованого визначення Закону, є господарською діяльністю, здійснюється суб'єктами господарювання – підприємствами (ч.1 ст.14 Закону), насамперед від їх діяльності залежить якість води, яка потрапляє населенню як кінцевому споживачу. У зв'язку з цим вважаємо важливим нормативно стимулювати юридичних осіб, які надають послуги у сфері питного водопостачання, спеціально передбачивши для них якомога більш привабливі «умови» у випадку забезпечення ними належної, безпечної для життя і здоров'я людини, якості питної води, що ними постачається. Серед таких умов можуть бути як пільги в оподаткуванні (зменшення або звільнення від оподаткування одним або декількома податками (зборами, обов'язковими платежами), гарантовані положення щодо пільгового кредитування (наприклад, часткової або повної компенсації відсоткової ставки банку за кредитами, отриманими на розвиток матеріально-технічної бази та систем очищення і контролю якості води відповідних підприємств), так і положення щодо бюджетного фінансування в певних відсотках запровадження нових, прогресивних технологій очистки. Так як водопостачальні підприємства, як правило, не відрізняються потужними фінансовими можливостями та якісною матеріально-технічною базою, самостійно забезпечити належну якість питної води вони часто не мають можливості, а тому потребують економічного стимулювання та підтримки.

Незважаючи на зовнішню солідність такої структурної одиниці будь-якого нормативно-правового акту, як розділ, 6-й розділ Закону містить лише 2 статті, одна яких, 31-ша, присвячена збору за спеціальне водокористування підприємством питного водопостачання, а наступна – платі за надання послуг з питного водопостачання, при цьому дві з трьох частин цієї статті є бланкетними, адже відсилають до «чинного законодавства», а тому не несуть реального регулятивного навантаження.

Про будь-яке економічне стимулювання в Законі не йдеться, що, з наших позицій, є не-

припустимим. Вважаємо за доцільне, з метою підвищення якості питної води, доповнити Закон нормами щодо стимулювання підприємств питного водопостачання до підвищення такої якості, оновлення матеріально-технічної бази очисних споруд, запровадження нових технологій очистки. При цьому перелік можливих пільг і заохочень повинен бути якомога більш широким, містити чіткі однозначні умови щодо їх надання та позбавлення, а також щодо контролю за дотриманням зазначених умов надання. Положення щодо економічного стимулювання повинні бути сформульовані так, щоб підприємствам питного водопостачання було вигідно, насамперед – фінансово, отримувати таке стимулювання, покращуючи якісні показники води. За таких умов покращення якості буде реальним і стабільним, адже здійснюватиметься свідомо, з метою отримання вигідних переваг, а не вимушено.

Напрочуд важливим для забезпечення безпечності для життя і здоров'я людини питної води є визначення конкретних кількісних та якісних показників такої безпечності. Нормативне закріплення названих показників здійснюється на рівні нормативно-технічних документів – стандартів та санітарних норм і правил.

Питанням стандартизації в сфері питного водопостачання присвячено 5 розділ Закону. Статтею 27 Закону передбачено, що до системи стандартів у сфері питної води та питного водопостачання входять державні стандарти України та міжнародні стандарти, що визначають: державний стандарт на питну воду; державний стандарт на фасовану питну воду; методи, методики і засоби контролю та оцінки якості питної води.

При цьому, державні стандарти на питну воду визначають перелік органолептичних, хімічних, мікробіологічних та радіологічних показників якості питної води, що підлягають обов'язковому контролю, їх гранично-допустимі величини, додержання яких є безпечним для життя та здоров'я людини.

Зрозуміло, що у випадку, коли положення відповідного стандарту не відповідають умовам сьогодення щодо стану вод, рівня їх за-

бруднення та можливих технологій очищення, та не містять необхідного переліку показників безпечності, які слід перевіряти, вони не забезпечують мети свого прийняття – постачання безпечної для населення питної води.

На даний час гігієнічні вимоги до якості води централізованого господарсько-питного водопостачання викладені у наступних документах: ГОСТ 2874-82 «Вода питьевая. Гигиенические требования и контроль за качеством» (далі – ГОСТ) та ДержСанПІН «Вода питна. Гігієнічні вимоги до якості води централізованого господарсько-питного водопостачання».

Щоправда, слід зазначити, що названий ГОСТ давно вже не відповідає реаліям життя. Згідно з цим документом якість води відслідковують всього за 24 показниками, хоча з часу його введення в дію змінилися як традиційні технології водоочищення, так і екологічна ситуація в Україні. Що стосується вказаного ДержСанПІНу, то він передбачає контроль за 56 параметрами, тобто до традиційних вимог ГОСТу додаються визначення ще 18-ти нових інгредієнтів та небажаних домішок, а також вводиться визначення паразитологічних показників, патогенних бактерій та вірусів. Цим документом встановлені допустимі рівні вмісту таких токсичних елементів як: свинець, ртуть, кадмій, миш'як, алюміній та нітрати. Якщо концентрація цих речовин у воді перевищує норму, то в організмі людини відбуваються негативні зміни, які спричиняють виникнення захворювань серцево-судинної, нервової та травної систем, зору тощо.

Проте й зазначений ДержСанПІН далекий від норм прийнятих у світі. Наприклад, у країнах Європи показників по визначенню якості та безпеки води понад 100, а в деяких – 200 [11].

За даними Держспоживстандарту України, з 01.01.2009 року набув чинності ДСТУ 4808:2007 «Джерела централізованого питного водопостачання. Гігієнічні та екологічні вимоги щодо якості води і правила вибирання», а в стадії розробки знаходився національний стандарт – ДСТУ «Питна вода. Вимоги та контроль за якістю» (далі – ДСТУ),

який повинен замінити ГОСТ [12].

Однак даних про те, що останній з названих ДСТУ розроблено та коли буде запроваджено, на даний час немає. І навіть за умови розробки, введення в дію, цей стандарт не відразу буде застосовуватись не тільки всіма підприємствами, що здійснюють питне водопостачання, але навіть контролюючими органами, які уповноважені слідкувати за застосуванням ними показників нового ДСТУ. І пов'язане це, як не дивно, зі складністю отримання інформації про чинну редакцію того чи іншого нормативно-технічного документа, які не публікуються у ЗМІ, а також не містяться у загальнодоступних електронних базах даних, а накладу їх віддрукованих текстів не вистачає навіть на відповідальних працівників органів управління у відповідній сфері. Крім того, проблемним щодо реального застосування стандартів якості питної води та питного водопостачання є положення ст.1 Закону України «Про стандартизацію» від 17.05.2001 р. [13], відповідно до яких стандартом є документ, що встановлює призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, включаючи продукцію, процеси або послуги, дотримання яких є обов'язковим, хоча відповідно до п.4 Прикінцевих положень цього закону вимоги державних та інших стандартів, обов'язкові до виконання, є чинними до прийняття відповідних технічних регламентів та інших нормативно-правових актів, які регулюють ці питання.

Зазначені положення, на нашу думку, вносять певну неоднозначність у розуміння положень стандартів в сфері питного водопостачання як обов'язкових, адже, з одного боку, технічні регламенти у відповідній сфері не прийняті (і їх прийняття не передбачене Законом), а з іншого боку – національний ДСТУ буде введено в дію вже під час чинності норми, відповідно до якої стандарт є обов'язковим документом.

Тому, з огляду на відсутність в Законі посилення на обов'язковість стандартів у сфері забезпечення питною водою та, водночас,

необхідності їх виконання та неухильного дотримання, вважаємо за доцільне внести відповідні доповнення у Закон та Закон України «Про стандартизацію». Зокрема, зміни до Закону мають стосуватись того, що вказані стандарти є обов'язковими для виконання. Крім того, в Законі бажано передбачити обов'язкову публікацію в загальнодоступних друкованих виданнях та на офіційному сайті Держспоживстандарту України чинної редакції відповідних стандартів та інших нормативно-технічних документів у відповідній сфері (у разі їх наявності). В Законі України «Про стандартизацію», з метою його узгодження із Законом, слід зробити уточнення, що вимоги стандартів не є обов'язковими, окрім сфери забезпечення питною водою та питного водопостачання.

Ще одним важливим питанням у досліджуваній сфері є регламентація контролю якості питної води та питного водопостачання, якій присвячено 9-й розділ Закону. Ч.1 ст.42 Закону передбачено, що контроль у сфері питної води та питного водопостачання здійснюється з метою визначення відповідності якості питної води державним стандартам.

При цьому, контролю підлягає вода, призначена для задоволення питних і господарсько-побутових потреб, на всіх стадіях її виробництва та доведення до споживачів, а також об'єкти централізованого питного водопостачання, в тому числі очисні споруди, насосні станції, водопровідні мережі, пункти для розливання питної води (в тому числі – пересувні), інші об'єкти нецентралізованого питного водопостачання.

Закон визначає три види державного контролю у сфері питної води та питного водопостачання: державний, виробничий і громадський контроль. При цьому, виділяється 3 напрями державного контролю: якості води в джерелах питного водопостачання, технічного стану централізованого питного водопостачання, а також якості питної води.

Закон визначає органи та осіб, уповноважених здійснювати вищевказані види контролю, однак не містить переліку конкретних повноважень та регулювання процедур такого контролю, відсилаючи до інших нормати-

вно-правових актів. Такий підхід видається правильним, адже перелік органів та посадових осіб, які в силу положень Закону мають право контролювати якість питної води та питного водопостачання, є чималим, а тому в цьому нормативному акті об'єктивно неможливо врегулювати відповідну процедуру за участю кожного із вказаних органів та осіб. До того ж, чинне законодавство вже регламентує виконання ними контрольної функції. Тому, на нашу думку, положення розділу 9 Закону є достатньо обґрунтованими та можуть ефективно застосовуватись, а тому не потребують деталізації. Доцільно, у разі необхідності, змінювати та доповнювати положення відповідних процедурних актів, уточнюючи особливості контрольних процедур у сфері питного водопостачання.

Зазначимо, що проведений аналіз дає підстави для наступних висновків. Чинна редакція Закону не забезпечує належного регулювання економічного механізму та неухильного застосування стандартів у сфері, яка досліджується, що потребує внесення відповідних змін і доповнень до нього. Водночас, питання контролю якості питної води та питного водопостачання регламентовані Законом достатньо повно і не потребують кардинальних змін.

Питанням покращення правового регулювання забезпечення питного водопостачання будуть присвячені наступні дослідження автора.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вода та організм людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.textvod.com-5502.html>.
2. В столице больше нечем очищать питьевую воду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dengi.ua/news/60892.html>.
3. В Мариуполе самая грязная питьевая вода [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mobus.com/donetsk/217457.html>.
4. Грязная вода – привет из Харькова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.segodnya.ua/news/14121184.html>.
5. Постанова Верховної ради України «Про Основні напрями державної політики

України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» : від 05.03.1998 р., № 188/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року» : від 17.10.2007 р., № 880-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 79. – Ст. 2961.

7. Чернявський А.Л. Міжнародно-правова відповідальність за забруднення поверхневих вод : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 / А.Л. Чернявський ; НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2008. – 19 с.

8. Джуган В.О. Правове регулювання використання та охорони вод в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / В.О. Джуган ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2009. – 19 с.

9. Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» : від 10.01.2002 р., № 2918-III // ВВР України. – 2002. – № 16. – Ст. 112.

10. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» : від 25.06.1991 р., № 1264-XII // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

11. Вам чаю з хлором чи з фтором?(про якість води централізованого водопостачання) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.11593.poltavas.web5.ukraine.com.ua/pr/56.doc>.

12. Інформаційно-довідкові матеріали про стан реалізації у 1-му півріччі 2008 року пріоритетів діяльності Держспоживстандарту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dssu.gov.ua/control/uk/publish/article/system?art_id=115153&search_param=%EF%E8%F2%ED%E0+&searchDocarch=1&searchPublishing=1.

13. Закон України «Про стандартизацію» : від 17.05.2001 р., № 2408-III // ВВР України. – 2001. – № 31. – Ст. 145.

Євстигнєєв А. С. Правове регулювання забезпечення питною водою населення України / А. С. Євстигнєєв // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 106–111 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10eacvnu.pdf>

Проведено аналіз Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» в частині регулювання економіко-правового механізму та стандартизації у відповідній сфері. Виявлено недоліки вказаного регулювання та запропоновано внести зміни і доповнення до декількох нормативно-правових актів з метою усунення таких недоліків.

Євстигнєєв А.С. Правовое регулирование обеспечения питьевой водой населения Украины

Проведен анализ Закона Украины «О питьевой воде и питьевом водоснабжении» в части регулирования экономико-правового механизма и стандартизации в соответствующей сфере. Выявлены недостатки указанного регулирования и предложено внести изменения и дополнения в несколько нормативно-правовых актов с целью устранения таких недостатков.

Yevstigneyev A.S. Legal Regulation Ukrainians Drinkable Water Supply

The article focuses on the analysis of the Law of Ukraine «On Drinkable Water and Drinkable Water Supply» in the aspect of regulating the economic and legal mechanisms and standardization in the abovementioned sphere. We have pointed out the flaws in the mentioned regulation processes and suggested alternations and amendments to several regulatory legal acts in order to remove the flaws.