

УДК 349.4:349.6(477)

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

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРІОРИТЕТУ ПИТНОГО ВОДОПОСТАЧАННЯ В УКРАЇНІ

Ключові слова: пріоритет питного водопостачання, питне водопостачання, спеціальне водокористування, екологічна безпека, право на екологічну безпеку при водокористуванні

Однією з життєво необхідною умов здорового життя людини є використання нею безпечної для життя і здоров'я питної води. Вода не лише тамує спрагу, а й дає необхідні мікроелементи, неорганічні сполуки, органічні речовини. В той же час вода є джерелом надходження в організм всього спектру забруднень, а кількість забруднюючих домішок у воді Дніпра, за даними Інституту колоїдної хімії та хімії води, сягає 500 [1].

Незадовільним є стан питного водопостачання в Україні і за даними Держкомводгоспу, згідно з якими більше 70 % проб, відібраних у районах питних водозаборів, за одним або більше показників не відповідали вимогам санітарних правил і норм для водойм, що використовуються для централізованого водопостачання; більшість водоканалів експлуатують морально застарілі станції водоочищення, а частина з них не має необхідних станцій знезалізнення. Ситуація ускладнюється незадовільним станом водопровідних мереж і подачею води за графіком, коли через пошкодження труб та інші фактори вода в окремих випадках надходить до споживача навіть гіршої якості, ніж на виході з очисних споруд чи у джерелі [2].

Зазначені проблеми насамперед пов'язані з об'єктивними природними та економіко-географічними умовами України, за яких переважна більшість водних об'єктів, які є джерелами питного водопостачання, одноча-

сно використовуються на праві спеціального водокористування для задоволення виробничих потреб, в тому числі – для скидання зворотних вод.

Необхідність поєднання економічної та екологічної складової використання вод, що відповідає принципам сталого розвитку, – основне завдання, яке стоїть перед вітчизняними нормотворцями. При цьому таке поєднання повинно враховувати реальний стан якості вод у водних об'єктах України, який зумовлює обов'язковість дотримання принципу пріоритетності питного водопостачання.

Питання покращення якості води, яка споживається населенням, визнано Верховною Радою України пріоритетним завданням охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів [3]. Кабінетом Міністрів України в числі основних завдань національної екологічної політики визначено приведення якості питної води у відповідність до європейських стандартів [4].

Більш того, в Україні прийнято та діє спеціальний нормативно-правовий акт у досліджуваній сфері – Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» [5] (далі – Закон), яким зроблено спробу визначити правові, економічні та організаційні засади функціонування системи питного водопостачання, спрямовані на гарантоване забезпечення населення якісною та безпечною для здоров'я людини питною водою, а також закладено законодавчу основу системи відповідного нормативного масиву включно із підзаконними актами та нормативно-технічними документами і проголошено принцип пріоритетності питного водопостачання.

Слід зазначити, що наявність безпечної для життя і здоров'я людини питної води є невід'ємною умовою дотримання і реалізації конституційно закріпленого суб'єктивного на безпечне для вказаних благ довкілля, адже вода є складовою останнього.

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 пріоритетності питного водопостачання. Крім того, аналіз чинного екологічного законодавства дає підстави для висновку про недостатнє забезпечення ним принципу пріоритетності питного водопостачання, що негативно позначається на стані забезпечення екологічної безпеки та зумовлює завдання шкоди життю і здоров'ю людини через вживання неякісної питної води.

Наведене викликає необхідність проведення відповідного дослідження з метою поглиблення теорії екологічного права науковими знаннями про правові ознаки такого забезпечення та формулювання пропозицій щодо удосконалення відповідного чинного законодавства з метою покращення якості питного водопостачання в Україні.

З огляду на широкий спектр екологічних правовідносин, які можуть мати вплив на дотримання пріоритетності питного водопостачання, в статті розглянемо лише споріднені за об'єктом правовідносини - щодо спеціального водокористування для інших цілей, аніж забезпечення питною водою. Новизна статті полягає у висновках щодо правової природи принципу пріоритету питного водопостачання та у сформульованих пропозиціях щодо змін і доповнень чинного законодавства щодо покращення його забезпечення.

Отже, як зазначалось вище, ст.6 Закону передбачено, що одним із принципів державної політики у сфері питної води та питного водопостачання є пріоритетність питного водопостачання перед іншими видами спеціального водокористування, якими, відповідно до положень ч.1 ст.48 Водного кодексу України [6] (далі – ВКУ), є насамперед: забір води з водних об'єктів із застосуванням спо-

руд або технічних пристроїв, використання води; скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти; забір води та скидання забруднюючих речовин із зворотними водами із застосуванням каналів.

Для виявлення змісту вказаного принципу необхідно з'ясувати обсяг поняття «пріоритетність», адже в протилежному випадку є незрозумілим, яке саме співвідношення питного водопостачання та інших видів спеціального водокористування закріплено на рівні принципу. В Законі зміст зазначеного поняття не пояснюється. Вочевидь, при формулюванні положень Закону його автори вважали за доцільне використати названий термін у його загальномовному значенні, що зумовлює потребу звернення до його тлумачення. Термін «пріоритет» означає першість у якому-небудь відкритті, винаході, висловленні ідеї; переважне, провідне значення когось, чого-небудь; перевага над кимсь, чимсь; привілеєве право, значення, положення; те, що вимагає першочергової уваги [7].

Наведене дає підстави для висновку, що пріоритет питного водопостачання в розумінні ст.6 Закону вказує на те, що державна політика у відповідній сфері повинна передусім враховувати і забезпечувати потреби населення у питній воді, і вже після цього – надавати можливість здійснювати інші види спеціального водокористування.

Закріплення аналізованого принципу, на нашу думку, є позитивним та потрібним в цілях недопущення завдання шкоди найвищим соціальним цінностям, якими, відповідно до положень ст.3 Конституції України, є життя і здоров'я людини. Однак за чинної редакції Закону та ВКУ реалізація такого принципу у конкретних правовідносинах видається неможливою з наступних підстав.

По-перше, аналізований принцип в Законі чомусь визначений в якості принципу державної політики у відповідній сфері, тобто обмежує його поширення саме на державну політику як достатньо абстрактне явище. Так, державна політика розуміється в якості заходів, які вживаються державною владою

стосовно певного питання чи комплексу питань, напрям дій, регуляторних заходів, законів, бюджетних пріоритетів стосовно певної сфери [8].

На нашу думку, доцільним було би визначити вказаний принцип не тільки в якості принципу державної політики, але й як принцип відповідного законодавства. Такий підхід вказував би на необхідність дотримання принципу пріоритетності питного водопостачання при формулюванні нормативних приписів, які врегульовують здійснення спеціального водокористування, що за сучасного стану законодавства забезпечується недостатньо.

Так, у ВКУ згадується про важливість забезпечення питного водопостачання. Цим Кодексом передбачається створення зон санітарної охорони, якими відповідно до положень його ст.1 є територія і акваторія, де запроваджується особливий санітарно-епідеміологічний режим з метою запобігання погіршення якості води джерел централізованого господарсько-питного водопостачання, а також з метою забезпечення охорони водопровідних споруд.

Статтею 36 ВКУ для оцінки можливостей використання води з водних об'єктів для потреб населення та галузей економіки передбачається встановлення екологічних нормативів водокористування, серед яких гранично допустимі концентрації речовин, в тому числі – радіоактивних, у водних об'єктах, вода яких використовується для задоволення питних потреб населення.

В статті 44 ВКУ одним із обов'язків водокористувачів визначено утримання в належному стані зони санітарної охорони джерел питного водопостачання.

При регламентації обмежень прав водокористувачів ст.45 цього Кодексу встановлено, що у разі маловоддя, загрози виникнення епідемій та епізоотій, а також в інших передбачених законодавством випадках права водокористувачів можуть бути обмежені або змінені умови водокористування з метою забезпечення охорони здоров'я людей та в ін-

ших державних інтересах, але при цьому пріоритетність надається використанню вод для питних і побутових потреб населення.

Всі перелічені випадки регламентації у ВКУ питань питного водокористування хоч і спрямовані на забезпечення належної якості води, яка використовується для задоволення питних потреб людини, але мають на меті упорядкування спеціального водокористування для «непитних» потреб, яке вже здійснюється. Так, наприклад, дотримання екологічних нормативів водокористування можливо при здійсненні останнього, а обов'язок утримувати в належному стані зони санітарної охорони, виходячи зі змісту відповідної статті, поширюється виключно на суб'єкта, який здійснює водокористування.

Наведене, на нашу думку, не забезпечує безпечного для життя і здоров'я населення питного водопостачання та його пріоритетності по відношенню до інших видів спеціального водокористування. Так, відповідні положення ВКУ цілковито допускають паралельне і одночасне використання одного і того ж самого водного об'єкта для забору води для питних потреб та для, зокрема, скидання у нього забруднюючих речовин, що вже саме по собі є ризикованим, адже створює ймовірність забруднення під час такого скидання вод, які потрапляють у водогін. Від цього не убезпечують ані вищевказані нормативи, ані обов'язки. І обумовлюється це різними факторами, серед яких можна виділити: відсутність технічних можливостей для правильного визначення вмісту забруднюючих речовин у воді; об'єктивну неможливість за конкретних умов водокористування (через рівень вже наявного забруднення) не порушувати відповідні нормативи; необізнаність конкретних водокористувачів або їх працівників із їх обов'язками; свідоме порушення приписів чинного законодавства, в тому числі через обізнаність про проблемність доведення порушень водного законодавства (насамперед через технічні складнощі фіксації таких порушень конкретними особами).

Змінити таку ситуацію можливо лише шляхом удосконалення нормативного регулювання принципу пріоритетності питного водопостачання перед іншими видами спеціального водокористування. Такі зміни мають забезпечити реальність, а не формальність вказаного пріоритету та попереджувати порушення екологічної безпеки через вживання населенням неякісної питної води.

Суть цих змін повинна відповідати аналізованому принципу пріоритету та зводиться до наступного. При розгляді питання щодо надання дозволу на спеціальне водокористування для «непитних» потреб, слід обов'язково враховувати можливий негативний вплив від такого користування на води, які використовуються для питних потреб. Для цього слід визначити якісні показники водного об'єкта, на використання вод якого видається дозвіл, а також оцінити можливий негативний вплив такого використання на вказані показники. На підставі зазначених визначень та оцінки має бути прийнято рішення про видачу або відмову у видачі дозволу. Здійснення зазначених функцій пропонується покласти на територіальні органи спеціально уповноваженого органу державної виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів – Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, які у випадку необхідності мають бути наділені правом залучати до названого здійснення санітарно-епідемічні органи та органи Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. Перші два з названих органів можуть бути використані насамперед для визначення рівня забруднення вод небезпечними для життя і здоров'я людини речовинами та визначення можливого впливу спеціального водокористування, дозвіл на здійснення якого запитується, на якість питного водопостачання, яке вже здійснюється. Участь третього органу може стати в нагоді з питань з'ясування показників забруднення вод радіоактивними речовинами, при чому як поточного, так і потенційного, після видачі до-

зволу на спеціальне водокористування. Відповідна процедура в загальному вигляді повинна бути закріплена на рівні Закону і ВКУ, а конкретний порядок її здійснення в частині взаємодії відповідних органів слід врегулювати на рівні їх спільного наказу.

Із урахуванням запропонованих змін слід уточнити норми Порядку погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування [9], в якому питання пріоритетності питного водопостачання навіть не згадуються.

Слід припустити, що не завжди до початку спеціального водокористування для «непитних» потреб можна передбачити рівень небезпечності впливу такого користування на якість питного водопостачання, яке здійснюється з цього ж або суміжного водного об'єкта, включаючи підземні води. Не виключені випадки, коли вказаний рівень може бути виявленим вже під час здійснення зазначеного водокористування і тоді запобігти його негативному впливу можна шляхом припинення такого користування. Навряд чи для цієї мети може вистачити положень п.7 ст.55 ВКУ у чинній редакції, якими однієї із підстав припинення права спеціального водокористування передбачено «виникнення необхідності першочергового задоволення питних і господарсько-побутових потреб населення», адже у змодельованому випадку мова йде не про необхідність в першу чергу задовольнити питні потреби, а про неможливість такого задоволення через погіршення якості води, яка використовується для нього. Тому варто передбачити додаткову підставу припинення права спеціального водокористування, внісши відповідні доповнення до ст.55 ВКУ.

Зауважимо, що припинення здійснення водокористування на підставі відповідного дозволу для «непитних» потреб повинно бути неосновним, винятковим заходом забезпечення пріоритетності питного водопостачання, адже за його застосування об'єктивно буде існувати проміжок часу, коли така пріоритетність шляхом недопущення погіршення якісних показників питної води не може бути забезпечена (коли, наприклад, од-

ночасно одні й ті ж самі води одночасно забруднюватимуться скидами та потраплятимуть у водогін).

Розглядаючи досліджувані питання, слід приймати до уваги особливості вітчизняного право розуміння, яке поки що, на жаль, тяжіє до нормативістської школи права, а саме: суб'єкти правозастосування при визначенні значення того чи іншого юридичного терміну в переважній своїй більшості одноманітно розуміють його лише тоді, коли відповідне визначення або тлумачення наведене безпосередньо в тексті нормативно-правового акту або акту тлумачення. Тому для ефективного забезпечення аналізованого в статті пріоритету доцільним є визначення мети його запровадження та правової сутності на рівні Закону – профільного акта законодавства вищої юридичної сили. Це буде не зайвим також і для формування певної правової традиції, пов'язаної із застосуванням пріоритету питного водопостачання, що також сприятиме однозначному його розумінню, а отже – ефективному застосуванню.

Закріплення мети пріоритету повинно інформувати про причини його запровадження, а також спрямовувати подальшу нормотворчість у сфері його забезпечення, яка має сприяти досягненню такої мети. З нашого погляду слід виділити дві основні складові мети правового забезпечення пріоритету питного водопостачання: забезпечення безпечного для життя і здоров'я людини рівня якості питної води; недопущення погіршення якості питної води до небезпечного для життя і здоров'я рівня внаслідок здійснення інших видів спеціального водокористування, безпосередньо не пов'язаних із забезпеченням питних потреб населення.

Правову сутність пріоритету питного водопостачання на рівні Закону пропонуємо визначити шляхом закріплення положення про те, що у випадку неможливості одночасного використання одного чи суміжних водних об'єктів для питного водопостачання та інших видів спеціального водокористування через неможливість забезпечення належного рівня якості питної води, у здійсненні таких

інших видів водокористування має бути відмовлено, а якщо вони вже здійснюються, то мають бути припинені. При цьому, приймаючи до уваги згадані вище положення концепції Сталого розвитку щодо необхідності забезпечення єдності екологічної та економічної складових життєдіяльності суспільства, варто також зазначити про недопустимість необґрунтованої заборони або припинення спеціального водокористування для «непитних» потреб, коли є достатні дані про те, що таке користування не погіршуватиме якість води, що використовується для питних потреб, до рівня, небезпечного для життя і здоров'я людини.

З метою посилення ефективності досліджуваного пріоритету у реальних відносинах варто також передбачати положення, спрямовані на його реальне застосування, у перспективних програмах соціально-економічного та екологічного розвитку як на державному, так і на місцевому рівнях. Зокрема, необхідність забезпечення пріоритету питного водопостачання слід враховувати при плануванні розміщення як підприємств, що його здійснюють, так і об'єктів, при поводженні з якими здійснюватимуться інші види спеціального використання вод, які можуть погіршувати їх якість. Також обов'язковим при плануванні є врахування якості вод, що плануються до використання, а також інші фактори, які впливають або можуть впливати на таку якість (місце знаходження об'єктів, наявність інших забруднювачів вод, техногенне навантаження, тощо).

Таким чином, можливі наступні висновки. Чинне законодавство не забезпечує належної реалізації принципу пріоритету питного водопостачання у конкретних відносинах, що зумовлює внесення відповідних змін і доповнень до нього, спрямованих як на визначення мети та сутності пріоритету питного водопостачання, так і на визначення процедури видачі дозволів на спеціальне водокористування для «непитних» потреб та його припинення у разі неможливості забезпечення такого пріоритету. Питання покращення правового регулювання забезпечення питного водопостачання є напрямками наступних досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Губить людей... вода [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/49881>.
2. Рішення колегії Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства «Про стан водопостачання та якість питної води, що подається населенню України» : від 18.05.2004 р., № 24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/fpart71/idx71883.htm>.
3. 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.
4. 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.
5. Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» : від 10.01.2002 р., № 2918-III // ВВР України. – 2002. – № 16. – Ст. 112.
6. Водний кодекс України : від 06.06.1995 р. // ВВР України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
7. Пріоритет. Значення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slovnuk.net/?swrd=%EF%F0%B3%EE%F0%E8%F2%E5%F2&x=0&y=0>.
8. Державна політика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Порядок погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування» : від 13.03.2002 р., № 321 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 590.

Євстигнєєв А. С. Правове регулювання пріоритету питного водопостачання в Україні / А. С. Євстигнєєв // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 335–340 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11eacvnu.pdf>

Проведено критичний аналіз правового регулювання принципу пріоритетності питного водопостачання перед іншими видами водокористування. Досліджено положення Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» та Водного кодексу України в частині регулювання вказаного принципу та виявлено їх недоліки. Запропоновано внести зміни передусім до зазначених нормативних актів з метою покращення регулювання наведеної пріоритетності.

Євстигнєєв А.С. Правовое регулирование приоритета питьевого водоснабжения в Украине

Выполнен критический анализ правового регулирования принципа приоритетности питьевого водоснабжения перед другими видами водопользования. Исследованы положения Закона Украины «О питьевой воде и питьевом водоснабжении» и Водного кодекса Украины в части регулирования указанного принципа и выявлены их недостатки. Предложено внести изменения в первую очередь в указанные нормативные акты с целью улучшения регулирования упомянутой приоритетности.

Yevstigneyev A.S. Legal Regulation of Drinkable Water Supply Priority in Ukraine

The article provides a critical analysis of the legal regulation of drinkable water supply priority before other types of water supply. We have looked into the stipulations of the Law of Ukraine «About drinkable water and drinkable water supply» and the Water Code of Ukraine in the part referring to the regulation of the above-mentioned principle, and pointed out the flaws. We have suggested introducing amendments to the above-mentioned legal acts in order to improve the regulation of the sited priority.