

Анна МІСІНКЕВИЧ¹

ПРАВОВА ОХОРОНА ЧОРНОГО МОРЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Досліджено основні екологічні та правові проблеми щодо охорони водного середовища Чорного моря в Україні. Проаналізована критична екологічна ситуація щодо забруднення Чорного моря пластиком та іншими небезпечними хімічними відходами, яка негативно впливає на життя та здоров'я людей і морських тварин. Вивчено законодавче забезпечення охорони Чорного моря як на національному, так і на міжнародному рівнях. Значна увага у статті приділяється екологічному блоку Міжнародної Угоди про асоціацію України з ЄС, яка була укладена у 2014 році. У цьому нормативно-правовому документі наводить весь список вимог, які потрібно здійснити нашій державі у правовому полі для успішного реформування водних правовідносин на національному рівні. Сюди слід віднести розроблення та прийняття Морської природоохоронної стратегії України, нової Загальнодержавної програми охорони Чорного та Азовського морів, оновлених Державних стандартів України, які уніфікували б термінологічний апарат відповідно до положень Директиви 2008/56/ЄС щодо використання та охорони вод в Україні. Зазначений нормативно-правовий акт зобов'язує на національному та локальному рівнях прийняти відповідні програми, які забезпечували б охорону морів, а також реформувати національну систему управління водним фондом України. У першу чергу, в цьому напрямку запропоновано удосконалення державного механізму ведення державного водного

¹ кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри трудового, земельного та господарського права,
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова,
misinkevych@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0002-2038-6188>.



кадастру як складника здійснення якісного державного управління водними ресурсами країни. Наголошується на необхідності створення єдиного державного органу ведення державного водного кадастру, що забезпечить оптимізацію державного управління в цій сфері правовідносин та скоротить дублювання повноважень суміжних установ. Таким провідним державним органом повинна стати Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. Також досліджено проект Закону України «Про державний екологічний контроль» № 3091 від 19.02.2020 р., який змінює структуру та функціональні обов'язки державного управління водним фондом України. Завершальним етапом щодо розвитку водних правовідносин в Україні повинно стати прийняття нової редакції Водного кодексу України, який відображав та гарантував би основні принципи європейського водного права.

Ключові слова: Чорне море, водний фонд, екологічні правовідносини, водні правовідносини, Державна морська стратегія, директиви ЄС, національне законодавство, державний водний кадастр, екологічний контроль, державне управління, Водний кодекс України.

У зв'язку з прийняттям Україною нової екологічної стратегії, що визначає новий етап розвитку екологічної політики нашої держави, яка спрямована на розвиток європейських стандартів, актуальним і проблемним для нашої країни є питання охорони та відтворення якісного екологічного становища Чорного моря. Як зазначають з цього приводу експерти проекту ЄС EMBLAS, Чорне море на 68 % засмічене пластиком, який становить основну екологічну загрозу морській фауні. Варто зазначити: щогодини великими річками України до Чорного моря потрапляє від 8 до 50 шматочків різного сміття — це, насамперед, недопалки, пластикові стаканчики й пляшки, різні упаковки з пляжів [1]. Ці відходи становлять величезну загрозу для життя та розвитку морських тварин та їхньої популяції, так як риби та інші морські мешканці споживають цю хімію і помирають від неї. Окрім цього, на тлі хімічних сполук від сміття, що потрапляють у море починають утворюватися та розвиватися нові форми небезпечних організмів, які символізують про екологічну небезпеку для водного середовища моря.

Доповнюючи вищезазначену інформацію про екологічне становище Чорного моря, необхідно зазначити те, що науковцями встановлено: кількість морського сміття в Чорному морі майже вдвічі перевищує аналогічну цифру для Середземного моря. Також у ході дослідження виявлено 124 хімічні сполуки, шкідливі для морської екосистеми і здоров'я людини, що знаходяться у Чорному морі. Серед них стійкі органічні речовини-забрудники — пестициди, біоциди, фармацевтичні засоби, антипірени та побутові хімічні засоби [2]. Спираючись на останні дані наукової спільноти, екологічне становище Чорного моря в Україні вкрай важке і потребує негайного покращення, шляхом розробки та прийняття відповідних нормативно-правових актів та програм на національному законодавчому рівні.



Правові проблеми екологічного становища Чорного моря в міжнародному та в національному аспектах були предметом дослідження у працях таких провідних науковців, як: В. Андрейцев, Г. Балюк, А. Гетьман, І. Каракаш, О. Китаєва, Н. Малишева, М. Ребкало, О. Толкаченко, Ю. Шемшученко, М. Шульга та ін.

Мета статті — вивчення правових та екологічних проблем забруднення Чорного моря в Україні шляхом аналізу міжнародних документів та національних нормативно-правових актів і різноманітних державних екологічних програм.

Сьогодні екологічні правовідносини щодо захисту та охорони природного середовища та біорізноманіття Чорного моря в Україні регулюються низкою нормативно-правових актів, які мають міжнародний та національний характер. До групи міжнародних документів, які ратифіковані нашою державою у сфері морських правовідносин, слід віднести Міжнародну Конвенцію про захист Чорного моря від забруднення [3], Міжнародну конвенцію щодо запобігання забрудненню з суден 1973 року [4], Директиву 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики» [5]. Якщо ж говорити про національне законодавство, яке покликане захистити та відновити екологічне благополуччя наших морських просторів Чорного моря, то сюди слід віднести Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів» [6], Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції охорони та відтворення навколишнього природного середовища Азовського і Чорного морів» [7], Водний кодекс України [8], Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення» [9] та Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку взаємодії державного підприємства «Адміністрація морських портів України» та Державної екологічної інспекції із забезпечення дотримання законодавства про охорону навколишнього природного середовища у разі виявлення випадків скидання суднами (плавзасобами) забруднювальних речовин у межах акваторії морського порту» та інші [10]. Варто зазначити, що цей масив нормативно-правових актів, які прийняті та ратифіковані органами державної влади України, що покликані забезпечувати екологічний добробут Чорного моря в Україні, не можуть впоратися із поставленим завданням. Це спричинено тим, що протягом багатьох років у державі була відсутня чітко сформована правова політика щодо відновлення екологічного становища водного середовища в Україні та не приймалися на національному рівні відповідні програми в цій сфері правовідносин, які б впроваджували європейські стандарти ратифікованих нашою державою конвенцій та директив ЄС.

З цього приводу необхідно зауважити, що у зв'язку із підписанням нашою державою у 2014 році Угоди про асоціацію України з ЄС, а саме в екологічному блоці цього документа зазначається, що наша держава зобов'язана впровадити положення Рамкової директиви ЄС про морську стратегію та прийняти ще низку документів для її подальшої імплементації в наше екологічне законодавство. Одним із таких нормативно-правових



актів, який буде забезпечувати охорону та відновлення морського середовища Чорного моря України відповідно до положень Рамкової Директиви повинна стати Морська природоохоронна стратегія України. Цим документом повинні бути розроблені та втілені в життя:

— морські національні плани дій для досягнення та підтримки доброго екологічного стану Азовського і Чорного морів на період 2022–2027 та 2028–2034 років;

— програми державного екологічного моніторингу морів України;

— плани інтегрованого управління прибережними територіями;

— плани інтегрованого управління прибережними територіями Азовського і Чорного морів;

— Національні доповіді про досягнення доброго екологічного стану Азовського та Чорного морів [11].

Нам варто також додати, що стратегічними завданнями, пріоритетними напрямками розвитку екологічного добробуту Чорного моря України відповідно до положень цієї морської стратегії повинні стати проведення ефективної інвентаризації екологічного становища водного середовища в Україні, імплементація в національне водне законодавство положень Директиви Ради 91/676/ЄЕС від 12 грудня 1991 р. [12], розроблення національних та регіональних програм щодо протидії забруднення Чорного та Азовського морів від впливу промислової, сільськогосподарської та військової діяльності на території України. Одним із ключових пунктів цієї програми є розроблення та встановлення на національному та регіональному рівнях прибережних захисних смуг морів, заток і лиманів, які будуть забезпечувати охорону та раціональне використання морського середовища. Варто також відзначити, що одним із проблемних моментів нині в екологічному законодавстві є норми щодо врегулювання положень із поводження з побутовими та промисловими відходами у водному середовищі. На основі цієї стратегії повинні бути узгоджені плани дій щодо утилізації різних хімічних та побутових відходів і неможливості потрапляння їх у морське середовище та створення екологічного добробуту щодо розвитку різноманітних морських тварин у своїй популяції.

На сьогодні проект такої стратегії вже розроблений Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України та поданий на громадське обговорення з подальшим удосконаленням її положень. Морська природоохоронна стратегія України спрямована на визначення засад нової державної морської природоохоронної політики нашої держави та забезпечить імплементацію Директиви 2008/56/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 17 червня 2008 р. [12] в українське екологічне законодавство. Необхідно також зазначити, що наша держава відповідно до положень цього правового документа зобов'язана до 2036 року реформувати державне управління та законодавство у сфері екологічних правовідносин, які стосуються раціонального використання та охорони морського середовища Чорного моря до правових вимог ЄС.

Окрім прийняття вищезазначеної стратегії для реалізації Україною європейських стандартів з екологічного права в аспекті охорони та захисту Чорного моря, які передбачені Угодою про асоціацію між Україною, з однієї



сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [13], необхідно розробити та прийняти ще низку нормативно-правових актів у цій сфері правовідносин. Це дасть можливість покращити та реформувати управління в сфері використання та охорони вод в Україні. Про це безпосередньо зазначено в Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», який вказує на те, що на сьогодні в Україні система державного управління у сфері охорони вод потребує невідкладного реформування й переходу до інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом. Окрім цього, наявна система моніторингу вод є неефективною та застарілою і не відповідає сучасним європейським стандартам [14]. Тому необхідно, в першу чергу, прийняти нову Загальнодержавну програми охорони Чорного та Азовського морів, оскільки існуюча програма була прийнята ще у 90-х роках ХХ ст., є застарілою і не відповідає вимогам сучасного європейського законодавства. У цьому ключі необхідно також розробити нові Державні стандарти України, які б уніфікували термінологічний апарат відповідно до положень Директиви 2008/56/ЄС стосовно використання та охорони вод в Україні.

Ще одним важливим аспектом реалізації положень європейських норм для нашої держави є реформування ведення державного водного кадастру як складника здійснення якісного державного управління водними ресурсами України. Проаналізувавши положення наукової доктрини з екологічного права, можна стверджувати, що однією з основних проблем ведення державного водного кадастру в Україні є занадто велика кількість різноманітних органів державної влади, професійні функції яких спрямовані на ведення державного водного кадастру, а це, у свою чергу, спричиняє дублювання повноважень між ними. Це також призводить до того, що ведення технічних робіт з водного кадастру є непрофесійним та спричиняє велику кількість екологічних проблем як на регіональному, так і на національному рівнях. А. Г. Боровицька зазначає, що у формуванні даних кадастру за розділом «Поверхневі води» беруть участь 29 державних установ та організацій, за розділом «Підземні води» — 20, а за розділом «Водокористування» — 45 [15, с. 11]. Виходячи із складної ситуації, яка склалася у правовому, управлінському та екологічному напрямках щодо використання та охорони навколишнього природного середовища в Україні, необхідно здійснити оптимізацію органів державної влади, які займаються веденням природних кадастрів в Україні, в тому числі й у здійсненні водного кадастру. Слід підтримати думку вчених щодо необхідності належного функціонування єдиного органу з ведення державного кадастру природних ресурсів в Україні, яким мала б стати Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. Існування єдиного органу державної влади у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні повинно забезпечити надійність та стабільність ведення водного та інших видів кадастрів в екологічній сфері, а також унеможливити корупційну складову у цій сфері правовідносин і полегшити публічний доступ до інформації про стан різноманітних природних ресурсів в Україні. Така модель ведення



кадастру дасть нам можливість скоріше здійснити імплементацію європейського законодавства та наблизитися до швидшого вступу України у ЄС.

У цьому ключі варто відзначити, що в аспекті євроінтеграції екологічного законодавства України до стандартів ЄС нашими народними депутатами був також розроблений проект Закону України «Про державний екологічний контроль» № 3091 від 19 лютого 2020 р., який визначає правові та організаційні засади державного екологічного контролю щодо органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, фізичних осіб, а також встановлює підстави та порядок притягнення суб'єктів господарювання до відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища [16]. Таким чином, означений документ дає можливість на державному рівні контролювати ступінь забруднення морського середовища Чорного моря, вчасно виявляти проблемні моменти завдяки чітко прописаному та структурованому правовому механізму.

Нам необхідно відзначити, що Закон України «Про державний екологічний контроль» на законодавчому рівні врегульовує правовий механізм роботи органів державної влади, які забезпечують охорону та раціональне використання природних ресурсів на різних рівнях, сприяє зменшенню дублювання їхніх контролюючих функцій. Це можливо завдяки запровадженню в цьому Законі сучасної системи екологічного контролю, яка будуватиметься на новітніх інформаційних ресурсах, де використовуються технологічні програми, що притаманні для європейського законодавства. Мається на увазі застосування на державному рівні інформаційно-телекомунікаційної системи заходів державного екологічного контролю [16], яка забезпечить прозорість ведення державного управління природними ресурсами по всій вертикалі органів державної влади та дасть можливість швидкому та ефективному накопиченню екологічної інформації про ті чи ті природні ресурси в нашій державі. Ця нова інформаційна система контролю природними ресурсами створює чудові умови для здійснення неупередженого управління навколишнім природним середовищем саме народом України.

Варто також відзначити, що цим законом детально прописується види, етапи, терміни та механізм проведення державного екологічного контролю над навколишнім природним середовищем і встановлюються чіткі критерії й типи юридичної відповідальності, залежно від виду природного ресурсу, якому була завдана шкода. Необхідно також наголосити, що цим нормативно-правовим актом законодавчо закріплюється в правовій площині існування та функціонування громадського контролю на рівні із державним екологічним контролем, що дасть можливість підсилити та забезпечити екологічний добробут природного середовища.

Слід відмітити в цьому напрямку, що, аналізуючи національне водне законодавство та думки науковців у сфері правовідносин, які пов'язані з раціональним використанням та охороною морського середовища України, виникає потреба прийняття нової редакції Водного кодексу України, який втілював би основні положення європейського законодавства щодо якісного управління та гарантував проведення на сучасному рівні ефективної



охорони водного фонду нашої держави. З цього приводу варто підтримати думку М. К. Черкашиної, яка наголошує на тому, що в основі нової редакції Водного кодексу України повинні бути якісна новизна норм, що в ньому міститься, перегляд і приведення до відповідності розрізнених норм законодавства в галузі використання й охорони вод, встановлення нових норм тощо. Особливу увагу варто приділити принципам водного законодавства країни, питання інформування громадськості та її участі в процесі прийняття рішень, доступу до інформації, забезпечення прав й інтересів громадян у сфері водних відносин, підвищення якості водогосподарських та інших послуг, зміцненню договірних відносин та ін. [17, с. 305].

На думку М. К. Черкашиної, в основу нового Водного кодексу України також повинен бути покладений принцип державних гарантій реалізації прав суб'єктів водних відносин на воду, з визначенням механізмів його правового забезпечення, з метою забезпечення сталого розвитку водогосподарської галузі, з метою збільшення дефіциту водних ресурсів [17, с. 305]. Таким чином, прийняття нової редакції Водного кодексу України дасть можливість оптимізувати норми водного законодавства в єдиний нормативно-правовий акт відповідно до стандартів водного європейського права. Ухвалення нового Водного кодексу України призведе до здійснення ефективного державного управління та контролю водними ресурсами в Україні відповідно до міжнародних стандартів, які чинні у країнах ЄС.

Отже, у зв'язку із запровадженням нової екологічної стратегії в Україні, яка спрямована на охорону та відновлення морського середовища Чорного моря нашої держави і правові норми якої повністю відповідають вимогам ЄС, то набуває необхідності здійснення реформування національного водного законодавства країни. Також слід наголосити на потребі удосконалення системи державного екологічного управління та контролю водним середовищем, яке відповідало б міжнародним угодам та директивам ЄС. Ці правові реформування у сфері морських правовідносин дадуть змогу нашій державі ефективно, швидко та всебічно здійснити виконання екологічного блоку вимог, що передбачено Угодою про асоціацію України з ЄС у найближчому майбутньому й вийти на новий рівень охорони та раціонального використання водного середовища Чорного моря.

Список використаних джерел

1. Морській фауні Чорного моря загрожує екологічна катастрофа (17.05.2021). *AgroNews*. URL : <https://bit.ly/3nHI5ik>.
2. Міндовкільля: 31 жовтня — День Чорного моря (31.10.2020; 19:37). *Урядовий портал*. URL : <https://bit.ly/3nS0PMn>.
3. Конвенція про захист Чорного моря від забруднення від 21.04.1992 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3nNgexw>.
4. Конвенція по запобіганню забрудненню з суден від 02.11.1973 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/31rerGZ>.
5. Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики від 23.10.2000 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3jZBizw>.



6. Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів. Закон України від 22.03.2001 р. № 28. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://bit.ly/3jVVHFP>.
7. Про затвердження Концепції охорони та відтворення навколишнього природного середовища Азовського і Чорного морів. Постанова Кабінету Міністрів України від 10.07.1998 р. № 1057. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://bit.ly/3GHOpze>.
8. Водний кодекс України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://bit.ly/3GEMk77>.
9. Про затвердження Правил охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.02.1996 р. № 296. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://bit.ly/3pWys29>.
10. Про затвердження Порядку взаємодії державного підприємства «Адміністрація морських портів України» та Державної екологічної інспекції із забезпечення дотримання законодавства про охорону навколишнього природного середовища у разі виявлення випадків скидання суднами (плавзасобами) забруднюючих речовин у межах акваторії морського порту. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2019 р. № 670. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://bit.ly/2ZKMs49>.
11. Стартує обговорення Морської стратегії України. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (30.11.2020; 15:06). *Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України.* URL : <https://bit.ly/3nLP2Pv>.
12. Повідомлення про оприлюднення проекту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Морської природоохоронної стратегії України. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (26.11.2020; 14:32). *Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України.* URL : <https://bit.ly/3pXZ4je>.
13. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 16.09.2014 р. № 1678–VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://bit.ly/33npVZd>.
14. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року. Закон України від 28.02.2019 р. № 2697–VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://bit.ly/3hkDWfe>.
15. *Боровицька А. Г.* Правове регулювання ведення державного водного кадастру України. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2017. 20 с.
16. Про державний екологічний контроль. Проект Закону України від 19.02.2020 р. № 3091. *Верховна Рада України.* URL : <https://bit.ly/3CCs6bM>.
17. *Черкашина М. К.* Щодо реалізації угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом у сфері водних правовідносин. *Аграрне, земельне, екологічне, трудове право та право соціального забезпечення: здобутки та перспективи розвитку в Україні* : тези доп. учасників Всеукр. дист. наук.-практ. конф. до 10-річчя створення однойменних кафедр (м. Київ, 12 березня 2021 р.) / за заг. ред. М. І. Іншина, за ред.



В. В. Носіка, Т. Г. Ковальчук, М. Б. Мельник. Київ : Освіта України, 2021. С. 303–307.

Надійшла до редакції 21.01.2021

Anna MISINKEVYCH

Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law

Legal Protection of the Black Sea in Ukraine in the Context of European integration

The article is devoted to basic environmental and legal issues to protect the aquatic environment of the Black Sea in Ukraine. The author analyzes the critical environmental situation of the Black Sea pollution with plastic and other hazardous chemical waste, which adversely affects the lives and health of people and marine animals. We study the legislative support of the Black Sea at both the national and international levels. Much attention in the article is paid to the environmental block of the International Association Agreement between Ukraine and the EU, which was concluded in 2014. This legal document provides a complete list of requirements that must be met by our state in the legal field for the successful reform of water relations at the national level. These include the development and adoption of the Marine Environmental Strategy of Ukraine, a new National Program for the Protection of the Black and Azov Seas, updated State Standards of Ukraine, which would unify the terminology by Directive 2008/56 / EU on the use and protection of water in Ukraine. This normative legal act obliges at the national and local levels to adopt appropriate programs that would ensure the protection of the seas, as well as to reform the national water management system of Ukraine. First of all, this article assumes towards improving the state mechanism keeping the state water cadastre as a component of the implementation of good governance of water resources of the country. The author in his work emphasizes the need for a single government agency to keep the state water cadastre, ensuring optimization of public administration in the field of relationships and reduce duplication of functions related institutions. This leading public body should be the State Service of Ukraine for Surveying, Mapping, and Cadastre. Secondly, the article examines the draft Law of Ukraine «On State Environmental Control» № 3091 of 19.02.2020, which changes the structure and functional responsibilities of state management of the water fund of Ukraine. According to the scientist, the final stage in the development of water relations in our country should be the adoption of a new Water Code of Ukraine, which would reflect and guarantee the basic principles of European water law.

Keywords: *Black Sea, water fund, environmental legal relations, water legal relations, State Maritime Strategy, EU directives, national legislation, state water cadastre, environmental control, governance, Water Code of Ukraine.*