

“...in case they are not admitted as a result of the guilty, unlawful conduct of the acquirer”. In the case we are analyzing, the defendant’s guilt could be investigated by the court, although it is really difficult to prove the straightforward intent here.

**Keywords:** land plot privatization; land management documentation; state act for the right of ownership on the land plot; the owner of the land plot for gardening.

УДК 341.224.3

**А.В. КУЛЬКО**

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ТРАНСКОРДОННИХ ПІДЗЕМНИХ ВОД НА РІВНІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*Розглянуто нормативний зміст та практичні проблеми реалізації норм законодавства ЄС, присвячених питанням використання і охорони транскордонних підземних вод. Автор аналізує положення основних нормативно-правових актів *acquis communautaire*, визначає їхні переваги та недоліки з позицій досягнення цілей Європейського Союзу у сфері поводження з водними ресурсами. У висновках окреслені сучасні проблеми реалізації норм законодавства ЄС.*

**Ключові слова:** транскордонні підземні води, використання і охорона підземних вод, хороший стан підземних вод, кількість і якість води.

**Кулько А. В. Правовое регулирование использования и охраны трансграничных подземных вод на уровне Европейского Союза**

*Рассмотрены нормативное содержание и практические проблемы реализации норм законодательства ЕС, посвященных вопросам использования и охраны трансграничных подземных вод. Автор анализирует положения основных нормативно-правовых актов *acquis communautaire*, определяет их пре-*

имущества и недостатки с точки зрения достижения целей Европейского Союза в сфере обращения с водными ресурсами. В выводах выделены современные проблемы реализации норм законодательства ЕС.

**Ключевые слова:** трансграничные подземные воды, использование и охрана пресных вод, хорошее состояние подземных вод, количество и качество воды.

### **Kulko Andriy. Legal regulation of the use and protection of transboundary groundwater in European Union**

*The article is devoted to the normative content and practical problems of implementation of EU legislation on the use and protection of transboundary groundwater. The author analyses the provisions of the main legal acts of the *acquis communautaire*, determines their advantages and disadvantages in the context of achieving EU's objectives in the sphere of water resources management. The conclusions highlight contemporary problems of implementation of the norms of EU legislation.*

**Keywords:** transboundary groundwater, utilization and protection of freshwater, good status of groundwater, quantity and quality of water.

Дослідження питань правового регулювання використання та охорони транскордонних прісних вод на рівні Європейського Союзу набуває дедалі більшої актуальності у зв'язку із курсом України на інтеграцію до ЄС, необхідністю адаптації її законодавства до *acquis communautaire* Європейського Союзу, потребою вивчати передовий досвід, притаманний цьому наднаціональному утворенню. Зазначене, можливо, найбільшою мірою стосується підземних вод, адже саме вони є найбільшим за обсягом масивом прісної води в Європейському Союзі та головним джерелом її постачання населенню в багатьох державах-членах<sup>1</sup>.

Відтак наразі слід розвинути наукові здобутки у сфері дослідження правового регулювання використання та охорони транскордонних підземних вод на рівні Європейського Союзу таких авторів, як Е. Аллан, Б. Буф, Т. Зандстра, М. Гріффітс, Ф. Гроотхюйзе, Ф. Лурес, К. Мехлем, М. Пулідо-Веласкез, М. Тійніно, Р. Уйленбург, О. Фрітч, С. Хендрі, С. Шоер, проаналізувавши зміст відповідних

нормативно-правових актів, розглянувши практику їхньої реалізації та визначивши сучасні тенденції, досягнення і проблеми, притаманні ЄС.

*Acquis communautaire* у сфері використання та охорони транс-кордонних підземних вод складається з розгалуженої системи актів, які регулюють відносини в усіх основних аспектах, що стосуються кількості та якості підземних вод. Нині провідну роль відіграє Водна рамкова директива 2000 р. (ВРД ЄС). Це комплексний нормативно-правовий акт, який має на меті захист, запобігання деградації, покращення стану й відновлення підземних вод<sup>2</sup>.

Аналізуючи зміст ВРД ЄС, відзначимо передусім, що закріплені у ній визначення понять «підземні води», «водоносні горизонти» та «об'єкт підземних вод» вдалі, бо мають гідрогеологічний характер, враховують природні особливості підземних вод і дозволяють відповідним чином регулювати дії держав, спрямовані на виконання вимог ВРД ЄС.

По-друге, вкажемо на основне зобов'язання держав-членів Європейського Союзу, передбачене цією директивою – досягти «хорошого стану» всіх вод в ЄС, зокрема підземних, до 2015 р.<sup>3</sup> Ця вимога поширюється і на хімічний стан (вода має бути чистою), і на кількісний стан підземних вод (не повинно бути надмірної експлуатації підземних вод)<sup>4</sup>. Зазначене важливо не тільки з позицій задоволення потреб людини, а й для збереження водних та наземних екосистем, які залежать від підземних вод. При цьому норми ВРД ЄС сформульовані максимально жорстко: такі води не повинні забруднюватись взагалі.

Відповідно органи Європейського Союзу взяли за основу попереджувальний підхід, який передбачає повну заборону на прямі скидання небезпечних речовин у підземні води, а щодо непрямих держави зобов'язано стежити за підземними водними об'єктами для того, щоб виявляти зміни в хімічному складі вод та зупиняти тенденції до зростання забруднення, зумовлені антропогенними чинниками. Ці заходи у комплексі повинні забезпечувати ефективний захист підземних вод від забруднення<sup>5</sup>.

Враховуючи зазначене, підходом, який могли застосувати керівні органи ЄС, було би створення «чорного списку» речовин, які накопичуються, є стійкими, токсичними або мають подібні характеристики (держави мали б перешкоджати їхньому потраплянню в підземні води), та «сірого списку» речовин, потрапляння яких у підземні води мало б бути обмежене. Однак автори ВРД не застосували цей підхід, а просто закликали до запобігання або обмеження потрапляння небезпечних речовин до підземних вод<sup>6</sup>.

Що ж стосується зобов'язань держав забезпечити хороший кількісний стан підземних вод, то у Директиві мова йде про те, щоб «довгострокові середньорічні обсяги викачування не перевищували доступні ресурси підземних вод». Ці вимоги екологічного характеру зумовлені тим, що лише певна кількість води поповнює підземні води щороку. Частина цієї води необхідна для підтримання пов'язаних екосистем, таких як поверхневі водойми, водно-болотні угіддя тощо. Відповідно, згідно з ВРД ЄС дозволений забір тільки тієї частини загального поповнення, яка не потрібна для досягнення цієї мети<sup>7</sup>. Отже, автори Водної рамкової директиви пішли далі, ніж просто встановлення рівноваги між підживленням та забором підземних вод<sup>8</sup>. У цьому відношенні вказаний нормативно-правовий акт суттєво прогресивніший, ніж Статті КМП ООН про транскордонні водоносні горизонти 2008 р.

У практичному сенсі ВРД ЄС висунула до держав-членів шість основних вимог (напрямків заходів), які стосуються підземних вод: 1) виявити підземні водні об'єкти, що становлять загрозу досягненню екологічних цілей ВРД; 2) створити реєстри охоронних зон в межах кожного району річкового басейну для територій підземних вод, середовищ існування та видів флори і фауни, які безпосередньо залежать від води; 3) заснувати мережі моніторингу підземних вод для забезпечення повного аналізу хімічного і кількісного стану підземних вод; 4) розробити та ухвалити для кожного району річкового басейну 6-річний план управління, який має містити короткий виклад чинників тиску і впливу людської діяльності на стан підземних вод; відображення результатів моніторингу у вигляді мапи; опис ре-

зультатів економічного аналізу використання водних ресурсів, програм захисту і контролю, відновлювальних заходів тощо; 5) врахувати необхідність відшкодування витрат на послуги водопостачання відповідно до принципу «забруднювач платить»; 6) ухвалити 6-річну програму заходів, спрямованих на досягнення екологічних цілей ВРД ЄС<sup>9</sup>.

У тому, що стосується підземних вод, ВРД ЄС доповнює Директива про підземні води 2006/118/ЄС (ДПВ), яка виправляє деякі недоліки першої. ДПВ встановлює порядок визначення стандартів якості підземних вод і вимагає від держав вживати заходи із запобігання або обмеження скидань забруднюючих речовин в підземні води.

Ця директива визначає критерії якості, зокрема хімічного стану води, які враховують місцеві особливості і можуть сприяти подальшому поліпшенню якості води на основі даних моніторингу та нових наукових знань. Таким чином, ДПВ забезпечує реагування на вимоги ВРД в тому, що стосується оцінки хімічного стану підземних вод і подолання тенденцій підвищення концентрації забруднюючих речовин, зобов'язуючи держави-члени встановити стандарти на прийнятному рівні і враховувати місцеві або регіональні умови<sup>10</sup>.

Загалом ДПВ покладає на держави 6 завдань: 1) встановлювати стандарти якості підземних вод; 2) проводити дослідження тенденцій забруднення; 3) змінювати тенденції забруднення таким чином, щоб досягнути екологічних цілей за допомогою заходів, викладених у ВРД ЄС; 4) вживати заходів із запобігання або обмеження скидань забруднюючих речовин в підземні води так, щоб забезпечити досягнення екологічних цілей ВРД; 5) проводити огляд реалізації технічних положень Директиви 2006 р.; 6) забезпечувати відповідність критеріям хорошого хімічного стану на основі стандартів ЄС щодо нітратів, пестицидів і граничних значень, встановлених державами-членами<sup>11</sup>.

Щодо першого завдання слід відзначити, що ДПВ встановлює два випадки, коли держави змінюють список граничних значень для речовин, які можуть міститись у воді: 1) коли нова інформація про

забруднюючі речовини, групи забруднювачів або показники забруднення вказує на необхідність встановлення граничних значень для додаткових речовин; 2) коли для досягнення цілей ДПВ щодо охорони здоров'я людини та навколишнього середовища існує граничне значення має бути змінене або граничне значення, раніше вилучене із відповідного переліку, має бути знову додане до нього. Вкажемо, що граничні значення можна вилучати з переліку, коли об'єкту підземних вод більше не загрожує небезпека від забруднювачів, груп забруднювачів або показників забруднення.

Згідно з ДПВ після аналізу тенденцій підвищення рівня забруднення підземних вод їх необхідно долати, якщо ці тенденції становлять значний ризик шкоди якості водних або суходільних екосистем, здоров'ю людей, фактичному або потенційному правомірному використанню водного середовища. При цьому, держави визначають початкову точку для зміни тенденцій у відсотках від рівня стандартів якості підземних вод, викладених в Додатку I, і граничних значень, встановлених відповідно до ст. 3<sup>12</sup>.

Напрямок обмеження скидання забруднюючих речовин в підземні води передбачає, що до програм заходів, на які вказано у ВРД ЄС, мають входити дії із запобігання введенню особливо небезпечних речовин у підземні води та обмеження введення менш небезпечних.

Винятки з цих вимог стосуються введення забруднюючих речовин, що є результатом прямих скидань, дозволених ВРД ЄС, і коли наслідки аварій або виключних обставин природного характеру не могли передбачити, уникнути або пом'якшити<sup>13</sup>.

Додатки I і II до ДПВ містять стандарти якості навколишнього середовища щодо забруднюючих речовин; мінімальний перелік забруднюючих речовин та показників, щодо яких застосовуються граничні значення; основні засади встановлення граничних значень; інформація, яку держави-члени мають надавати щодо забруднюючих речовин та індикаторів. Зміни до Додатку II Директиви 2006 р., внесені стосовно граничних значень у 2014 р. спеціальною Директивою 2014/80/ЄС<sup>14</sup>, були імплементовані в національне законодавство держав-членів впродовж двох років – до серпня 2016 р.<sup>15</sup>

Слід додати, що керівні засади із класифікації хімічних станів підземних вод містяться не лише у ДПВ, а і у Керівному документі «Стан підземних вод і оцінка тенденцій в ЄС» 2009 р.<sup>16</sup>

Відзначимо й те, що ДПВ не передбачає проведення міждержавних переговорів та консультацій про заплановану діяльність. Її спрямованість має переважно суто «технічний» характер.

З-поміж інших чинних актів *acquis communautaire*, що стосуються підземних вод, найважливіші, на нашу думку, – Директива про нітрати 91/676/ЄЕС, Директива про очищення міських стічних вод 91/271/ЄЕС та Регламент про засоби захисту рослин №1107/2009. Саме вони торкаються питань, що найбільшою мірою впливають на стан підземних вод.

Що стосується реалізації ДПВ та інших нормативно-правових актів ЄС, присвячених питанням використання й охорони підземних вод, вкажемо передусім, що держави-члени впровадили граничні значення в необхідному форматі. Основою граничних значень найчастіше слугували стандарти питної води, перш за все викладені в Директиві ЄС про питну воду<sup>17</sup>. Більше половини держав-членів (56%) керувались цілями якості навколишнього середовища, передбаченими відповідним нормативно-правовим актом – Директивою про стандарти якості у сфері водної політики 2008/105/ЄС<sup>18</sup>.

Із загальної кількості об'єктів підземних вод, яких передбачених планами управління річковими басейнами, 6,4% були визначені такими, що характеризуються поганим кількісним станом; 25% – поганим хімічним станом. Основними перешкодами для досягнення хорошого кількісного і якісного стану є надмірний забір підземних вод<sup>19</sup>, застосування нітратів як сільськогосподарських добрив, тиск господарської діяльності на гідрологічні та морфологічні компоненти характеристик підземних вод.

Прогрес у зниженні факторів тиску на кількісний стан підземних вод вельми обмежений. Це зумовлено недостатньою чіткістю і жорсткістю цілей, передбачених ВРД, браком ефективних засобів реалізації на рівні Європейського Союзу та держав. Деякі механізми передбачені ВРД, зокрема йдеться про економічні оцінки та засоби підвищення ефективності використання водних ресурсів, але їхне

застосування у багатьох випадках обмежене або, принаймні, неповне. Крім того, розвитку політики ЄС у сфері кількісного управління водними ресурсами заважають обмеження повноважень його керівних органів, встановлені Договором про функціонування Європейського Союзу 2007 р.<sup>20</sup>

Ключове завдання держав наразі полягає у розвитку національного законодавства та ефективній реалізації нормативно-правових актів відповідно до вимог ЄС з метою запобігання застосуванню Єврокомісією заходів юридичного характеру та отримання довгострокових позитивних результатів від гарного стану води для соціальних, економічних та екологічних цілей держав.

Проведене дослідження дало автору змогу дійти висновку про те, що основними сучасними проблемами у сфері правового регулювання використання й охорони транскордонних підземних вод на рівні Європейського Союзу є:

- необхідність реагування на проблеми щодо кількості і якості підземних вод, зумовлені надмірним викачуванням, застосуванням нітратів у сільському господарстві та веденням промислової діяльності;
- наявність в актах *acquis communautaire* норм лише про частину принципів, передбачених Гельсінською конвенцією 1992 р., Нью-Йоркською конвенцією 1997 р. і Статтями КМП ООН 2008 р.;
- зосередження цих актів не на комплексній співпраці держав водоносних горизонтів, узгодженні їхніх інтересів та задоволенні потреб у використанні транскордонних підземних вод, а на досягненні вимог щодо їхнього кількісного і якісного стану;
- невстановлення ВРД ЄС списків речовин, введення яких у підземні води забороняється та обмежується;
- недостатність моніторингу у сфері хімічного забруднення і механізмів контролю за надходженням у підземні води шкідливих речовин;
- недосягнення низкою держав ЄС вимог актів *acquis communautaire* щодо хімічного стану підземних вод;
- труднощі досягнення вимірних цілей щодо підземних вод у таких складних системах як міжнародні річкові басейни.



1. *Directive* 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the protection of groundwater against pollution and deterioration // Official Journal of the European Union. 2006. L 372/19. P. 19. 2. *Directive* 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy // Official Journal of the European Union. L 327. 22.12.2000. Pp. 1-73. 3. *Mechlem K.* Groundwater Governance: The Role of Legal Frameworks at the Local and National Level—Established Practice and Emerging Trends // *Water International*. 2016. Vol. 8. P. 354. 4. *Boeuf B., Fritsch O.* Studying the implementation of the Water Framework Directive in Europe. *Ecology and Society*. 2016. Vol. 21 (2). P. 20. 5. *Introduction* to the new EU Water Framework Directive // European Commission. URL: [http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/intro_en.htm) 6. *Scheuer S.* EU Environmental Policy Handbook: A Critical Analysis of EU Environmental Legislation 2005. P. 139. 7. *Introduction* to the new EU Water Framework Directive // European Commission. URL: [http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/intro_en.htm) 8. *Allan A., Loures F., Tignino M.* The Role and Relevance of the Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers in the European Context // *Journal for European Environmental & Planning Law*. 2011. Vol. 8 (3). P. 238. 9. *Groundwater* // European Commission. URL: <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/groundwater/framework.htm>; Griffiths M. *Water Framework Directive. Water Strategy, Planning and Delivery*. Foundation for Water Research, 2016. Pp. 4-22. 10. *Directive* 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the protection of groundwater against pollution and deterioration // Official Journal of the European Union. 27.12.2006. L 372/19. P. 19. 11. *Pulido-Velazquez M., Ward F. A.* Comparison of Water Management Institutions and Approaches in the United States and Europe—What Can We Learn From Each Other? / *Competition for Water Resources: Experiences and Management Approaches in the US and Europe* (J. R. Ziolkowska, J. M Peterson eds.). Elsevier, 2016. P. 439. 12. *Directive* 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the protection of groundwater against pollution and deterioration // Official Journal of the European Union. 27.12.2006. L 372/19. Pp. 4-5. 13. *Groundwater* Directive // Global CCS Institute. URL: <https://hub.globalccsinstitute.com/publications/groundwater-directive> 14. *Commission* Directive

2014/80/EU of 20 June 2014 amending Annex II to Directive 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council on the protection of groundwater against pollution and deterioration // Official Journal. 2014. L 182. Pp. 52-55. **15.** *New directives* that must be transposed by 30 November 2016. European Commission, 20 **16.** P. 6. 167. Guidance Document N° 18 “Groundwater Status and Trend Assessment.” Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. 84 p. **17.** *Zandstra T.* Water Legislation. Cost of Non-Europe Report. European Parliamentary Research Service, European Added Value Unit, 2015. P. 109. **18.** *Directive 2008/105/EC* of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on environmental quality standards in the field of water policy, amending and subsequently repealing Council Directives 82/176/EEC, 83/513/EEC, 84/156/EEC, 84/491/EEC, 86/280/EEC and amending Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council // Official Journal. 2008. L 348. Pp. 84-97. **19.** *The Problems* of water stress. European Environment Agency, 2016. P. 8. **20.** *Zandstra T.* Water Legislation. Cost of Non-Europe Report. European Parliamentary Research Service, European Added Value Unit, 2015. Pp. 10, 42, 48.

### ***Kulko Andriy.* Legal regulation of the utilization and protection of transboundary groundwater in European Union**

The article is devoted to the normative content and practical problems of implementation of EU legislation on the use and protection of transboundary groundwater. *Acquis communautaire* in this field consists of acts regulating relations in all major aspects concerning the quantity and quality of groundwater. The most significant act is the Water Framework Directive 2000 (WFD). The main obligation of the member states is to achieve by 2015 “good status” of all waters in the EU, particularly groundwater. This requirement extends to the chemical status (water should be clean) and to the quantitative status (there shouldn’t be excessive exploitation) of groundwater.

The decision-making bodies of European Union have taken the precautionary approach. It provides for a total ban on the direct discharges of hazardous substances into groundwater, and, regarding indirect discharges, states are obliged to monitor underground water bodies in order to detect changes in the chemical composition of waters and to stop the trend towards increasing of the pollution caused by anthropogenic factors.

As for the requirement to achieve good quantitative status of groundwater, it is provided that “long-term average annual volumes of pumping shouldn’t exceed available groundwater resources”. Environmental requirements are caused by the fact that only a certain amount of water replenishes groundwater each year. Some of this water is needed to maintain other ecosystems, such as surface water bodies, wetlands, etc. Accordingly, under the WFD, only a portion of the total replenishment that is not needed for the relevant ecosystems is suitable for pumping.

In the practical sense WFD requires member states to implement measures relating to groundwater in six basic directions: 1) to identify underground water bodies that threaten the achievement of the environmental goals of the WFD; 2) to establish registers of protected areas within each river basin for groundwater bodies, habitats and species of flora and fauna directly dependent on water; 3) to establish groundwater monitoring networks in order to provide a complete overview of the chemical and quantitative status of groundwater; 4) develop and approve for each district of the river basin a 6-year river basin management plan, which should include a brief statement of factors of pressure and influence of human activities on groundwater status; to display monitoring results in the form of a map; to describe the results of the economic analysis of the use of water resources, protection and control programs, restoration measures, etc.; 5) take into account the principle of reimbursement in accordance with the “polluter pays” principle; 6) to establish a 6-year program of measures aimed at achieving the environmental goals of the EU WFD

As far as groundwater is concerned, the WFD is complemented by the Groundwater Directive 2006/118/EC (GWD). GWD corrects some of the WFD’s shortcomings. It establishes a procedure for the determination of groundwater quality standards and requires states to take measures to prevent or limit the discharges of pollutants into groundwater. The Directive responds to the requirements of the WFD regarding the assessment of the groundwater chemical status and the overcoming negative trends in the concentration of pollutants. Member States are obliged to set standards at an acceptable level and take into account local or regional conditions.

The conclusions highlight contemporary problems of implementation of the norms of EU legislation: problems with the quantity and quality of groundwater, caused by excessive pumping, use of nitrates in agriculture and industrial activities; concentration of the *acquis communautaire* on protection rather than on the utilization of transboundary groundwater; concentration of the *acquis communautaire* not on the comprehensive cooperation of the aquifer states, reconciling their interests and meeting the needs for the use of transboundary groundwater, but on the achiev-

ing the requirements of their status; failure to make and include in the WFD lists of substances, the discharges of which into groundwater is prohibited or limited; lack of monitoring in the field of chemical pollution and mechanisms for controlling the inputs of harmful substances to the groundwater; failure of some EU member-states to comply with the requirements of the *acquis communautaire* on the groundwater chemical status; difficulties in achieving measurable objectives for groundwater in such complex systems as international river basins.

**Keywords:** transboundary groundwater, utilization and protection of freshwater, good status of groundwater, quantity and quality of water.

УДК 342.9: 349.4

**О. О. ЧЕРЕМІС**

## **АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ**

*Розглянуто питання адміністративної відповідальності суб'єктів містобудівної діяльності у світлі наслідків останніх змін національного законодавства. Визначено актуальні проблеми адміністративного правопорушення в сфері містобудівної діяльності та правові засади юридичної відповідальності за такі правопорушення. Представлено порівняння попередніх та діючих норм законодавства, а також пропонуються шляхи їх вдосконалення та вирішення актуальних проблем адміністративної відповідальності в сфері містобудівної діяльності.*

**Ключові слова:** актуальні проблеми, державний контроль, містобудівна діяльність, негативний вплив, механізми державного архітектурно-будівельного контролю.

---

© ЧЕРЕМІС Олександр Олександрович - аспірант відділу проблем аграрного, земельного, екологічного та космічного права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України