

Інформаційна довідка щодо законодавчого регулювання захисту вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел*

Анотація. В інформаційній довідці проаналізовано законодавство Європейського Союзу та його окремих держав-членів щодо захисту вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел, із метою пошуку шляхів законодавчого регулювання цього питання в Україні.

Ключові слова: вода, забруднення, нітрати, евтрофікація, управління гноєм, добрива, сільськогосподарські джерела забруднення, право Європейського Союзу.

Вступ

Надмірне внесення азотовмісних добрив, неналежне зберігання органічних добрив і недотримання вимог щодо їх внесення можуть спричиняти надходження сполук азоту до поверхневих та підземних вод, погіршення якості питної води та евтрофікацію (надмірне збагачення водойм біогенними речовинами (азотом і фосфором)) водних об'єктів. Зменшення забруднення води унаслідок сільськогосподарської діяльності є одним із напрямів екологічної політики Європейського Союзу (далі – ЄС), і базовий акт права ЄС у цій сфері – Директива Ради 91/676/ЄЕС від 12 грудня 1991 року щодо захисту вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел (далі – Нітратна директива)¹.

Механізм дії Нітратної директиви ґрунтується на взаємопов'язаних елементах:

✓ визначення вод, що забруднені або можуть зазнати забруднення нітратами; визначення територій, з яких здійснюється стік до таких вод;	✓ установлення правил належної сільськогосподарської практики; прийняття обов'язкових програм дій для вразливих зон або всієї території держави;
✓ проведення моніторингу та періодичний перегляд визначених зон і програм дій;	✓ звітування держав-членів ЄС Європейській Комісії про реалізацію Директиви за кожний чотирирічний період.

З метою імплементації положень Нітратної директиви в Україні було зареєстровано проєкт Закону України «Про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел» (реєстр. № 11486 від 16.08.2024)² (далі – законопроект № 11486). Водночас і профільний Комітет Верховної Ради України з питань аграрної та земельної політики³, і експерти⁴

¹ Директива Ради 91/676/ЄЕС від 12 грудня 1991 року щодо захисту вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987_002-91#Text

² Про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел : Проєкт Закону України (реєстр. № 11486 від 16.08.2024). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44711>

³ У Комітеті з питань аграрної та земельної політики обговорили законопроект щодо захисту вод від нітратного забруднення. Вебсайт Комітету Верховної Ради України з питань аграрної та земельної політики. URL: https://komagropolit.rada.gov.ua/news/main_news/76047.html

⁴ Зауваження та пропозиції до законопроекту № 11486 «Про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел». Вебсайт «Екодія». URL: <https://ecoaction.org.ua/propozytsii-do-zproiektu-11486.html>

відзначають, що законопроект № 11486 не передбачає врегулювання таких актуальних проблем: розподілу обов'язків щодо реалізації політики та координації органів, відповідальних за формування та реалізацію політики; контролю за виконанням вимог майбутнього Закону України; уточнення поняття «зона, вразлива до (накопичення) нітратів» тощо.

Метою цієї інформаційної довідки є пошук шляхів вирішення проблемних питань у національному законодавчому регулюванні захисту вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел, та сприяння імплементації стандартів ЄС у цій сфері. У цьому контексті досліджено різні підходи держав-членів ЄС, а саме Чехії, Польщі та Естонії, щодо транспозиції Нітратної директиви.

Основна частина

Нітратна директива передбачає дворівневий підхід до запобігання нітратному забрудненню. Перший рівень включає розробку кодексу (кодексів) належної сільськогосподарської практики, які застосовуються фермерами на добровільних засадах. За необхідності держави-члени ЄС також мають забезпечувати навчання та інформування сільськогосподарських виробників із метою популяризації цих кодексів.

Другий рівень має обов'язковий характер і застосовується до територій, що є найбільш уразливими до забруднення. Відповідно до статті 3 Нітратної директиви держави мають визначати води, що вже зазнають забруднення або можуть зазнати його без застосування необхідних заходів (зокрема, якщо існує перевищення або ризик перевищення у підземних водах концентрації нітратів 50 мг/л та наявність або ризик виникнення евтрофікації поверхневих, перехідних, прибережних і морських вод).

Надалі держави-члени мають визначити як вразливі зони всі відомі території суші, з яких здійснюється стік у ці води, і які сприяють їх забрудненню. Для таких зон розробляються програми дій з метою зменшення забруднення води, спричиненого чи викликаного нітратами із сільськогосподарських джерел, та запобігання такому забрудненню в майбутньому (далі – програма дій). Як альтернатива, держава-член може не визначати конкретні вразливі зони за умови, що відповідна програма дій застосовується на всій території держави.

Досвід окремих держав-членів ЄС свідчить, що законодавче регулювання захисту вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел, різниться за обсягом і підходами. Поширеною практикою є включення базових положень щодо нітратного забруднення до системи водного законодавства із подальшим урегулюванням окремих питань на підзаконному рівні (Табл. 1).

Таблиця 1

Чехія	Польща	Естонія
Стаття 33 Закону № 254/2001 Sb. про води ⁵	Розділ 4 Закону від 20.07.2017 про водне право ⁶	розділ 7 Закону про воду ⁷
Положення № 262/2012 Sb. про визначення вразливих зон та програми дій ⁸	Програма дій щодо зменшення забруднення води нітратами із сільськогосподарських джерел та запобігання подальшому забрудненню ⁹	Про визначення зон, вразливих до нітратів, та обмеження сільськогосподарської діяльності в нітратно-вразливій зоні ¹⁰
Методика «Принципи належної сільськогосподарської практики для захисту вод від забруднення нітратами із сільськогосподарських джерел (2024–2028)» (2024) ¹¹	Збірник рекомендацій щодо належної сільськогосподарської практики, спрямованої на захист вод від забруднення нітратами із сільськогосподарських джерел (2025) ¹²	План дій щодо вразливої до нітратів зони Пандівере та Адавере-Пілтсамаа на 2025–2028 роки ¹³

Як видно із Таблиці 1, найменшим є обсяг законодавчого регулювання цих питань у **Чехії** – стаття 33 Закону про води містить тільки визначення терміна «вразливі зони» та норму щодо обов’язку Уряду їх визначати й затверджувати програму дій (із переглядом кожні 4 роки). У **Польщі** питанням захисту вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел, присвячено окремий розділ Закону про водне право, який визначає основні питання, окреслені у Нітратній директиві, включно з контролем за виконанням приписів Закону. В **Естонії** норми Нітратної директиви імплементовано у Закон про воду (наприклад, положення щодо визначення зони, чутливої до нітратів, міститься у розділі, що встановлює цілі захисту вод різних категорій; норма щодо програми (плану) дій – у розділі, що регулює види планів захисту вод, тощо). Розділ 7 Закону Естонії про воду встановлює екологічні вимоги до сільськогосподарської діяльності і включає кодекс належної сільськогосподарської практики для захисту вод від забруднення нітратами з

⁵ Zákon č. 254/2001 Sb. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-254>

⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20170001566>

⁷ Veeseadus. URL: <https://www.riigiteataja.ee/et/akt/110122020036?leiaKehtiv>

⁸ Nařízení vlády č. 262/2012 Sb. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-262>

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie "Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu". URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230000244>

¹⁰ Nitraaditundliku ala määramine ja põllumajandusliku tegevuse piirangud nitraaditundlikul alal. URL: <https://www.riigiteataja.ee/et/akt/109112021010?leiaKehtiv>

¹¹ Metodika „Zásady správné zemědělské praxe pro ochranu vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů (2024–2028)“ (2024). Website of Národní centrum zemědělského a potravinářského výzkumu. URL: <https://www.carc.cz/2024/11/20/metodika-zasady-spravne-zemedelske-praxe-pro-ochranu-vod-pred-zneistenim-dusicnany-ze-zemedelskych-zdroju-2024-2028-2024/>

¹² Zbiór zaleceń dobrej praktyki rolniczej do dobrowolnego stosowania. Website Gov.pl. URL: <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/zbiór-zalecen-dobrej-praktyki-rolniczej-do-dobrowolnego-stosowania>

¹³ Nitraaditundliku ala tegevuskava 2025–2028. Website of Kliimaministeerium. URL: <https://kliimaministeerium.ee/nitraaditundliku-ala-tegevuskava-2025-2028-eelnou>

відповідних джерел (про що йдеться у § 156, хоча й зазначається, що для розширення встановлених вимог можуть бути прийняті підзаконні акти).

Стосовно програм дій, названі держави-члени ЄС обрали один із двох запропонованих підходів:

– **Чехія** затвердила програму дій для вразливих зон (єдину для всіх), а **Польща** передбачила, що для зменшення забруднення води нітратами із сільськогосподарських джерел та запобігання подальшому забрудненню програма дій розробляється та впроваджується по всій країні (стаття 104 Закону про водне право);

– **Естонія** визначила єдину вразливу зону, і для неї розроблено індивідуальну програму (план) дій.

Оскільки програма дій у **Польщі** охоплює всю територію країни, Законом про водне право не визначено термін «вразливі зони». У **Чехії** вразливими визнаються території, де наявні поверхневі або підземні води, концентрація нітратів у яких перевищує або може досягти 50 мг/л, а також поверхневі води, які внаслідок високої концентрації нітратів із сільськогосподарських джерел зазнають або можуть зазнати небажаного погіршення якості (стаття 33 Закону про води). Водночас § 2 Положення № 262/2012 Sb. про визначення вразливих зон та програми дій встановлює, що вразливі зони територіально визначені кадастровими територіями. Стаття 37 Закону **Естонії** про воду визначає поняття нітратно вразливої зони як територію, на якій сільськогосподарська діяльність спричинила або може спричинити перевищення відповідних показників концентрації нітратів у підземних водах або евтрофікацію поверхневих вод.

Зміст Нітратної директиви об'єктивно передбачає необхідність взаємодії низки органів державної влади у сферах водного моніторингу, екологічної політики, регулювання використання добрив, сільськогосподарського виробництва, контролю тощо. За такої ситуації важливо чітко визначити повноваження відповідних органів та відповідальність у сфері контролю.

Таблиця 2

Держава Функція	Чехія	Польща	Естонія
Визначення вод, на які впливає забруднення, та вод, на які може вплинути забруднення	Міністерство охорони навколишнього середовища	-	Міністр довкілля
Визначення вразливих зон	Уряд	-	Міністр довкілля
Перегляд вразливих зон	Міністерство охорони навколишнього середовища	-	Міністр довкілля
Підготовка програми дій	Міністерство охорони навколишнього	Міністр, відповідальний за водні ресурси, після	Міністр інфраструктури

	середовища спільно з Міністерством сільського господарства	консультацій з міністром, відповідальним за сільське господарство	
Затвердження програми дій	Уряд	Рада Міністрів	Міністр інфраструктури
Моніторинг	Міністерство охорони навколишнього середовища спільно з Міністерством сільського господарства	Міністр, відповідальний за водні ресурси, після консультацій з міністром, відповідальним за сільське господарство	Робоча група з охорони сільськогосподарських вод ¹⁴
Контроль	Чеська екологічна інспекція	Інспекція охорони довкілля	Рада з питань довкілля

Слід зазначити, що наразі функції міністерств довкілля та інфраструктури в *Естонії* виконує одне міністерство – Міністерство клімату. Таким чином, уся діяльність у межах Нітратної директиви, крім контролю, зосереджена у цьому міністерстві¹⁵.

Висновки

На підставі досвіду окремих держав-членів ЄС та зауважень експертів до законопроекту № 11486 можна запропонувати розглянути можливість імплементації вимог Нітратної директиви в українське законодавство шляхом внесення змін до Водного кодексу України. Прийняття окремого закону з питань захисту вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел, потребуватиме внесення змін до низки законодавчих актів України, у тому числі тих, зміни до яких не передбачені законопроектом № 11486 (зокрема, до Водного кодексу України, а також до законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про ветеринарну медицину та благополуччя тварин» тощо). При цьому, на нашу думку, варто визначити на законодавчому рівні один із способів впровадження програм дій – для окремих вразливих зон або для всієї території України (за прикладом Чехії та Польщі, або ж Естонії).

У разі визнання доцільним прийняття окремого закону, його предмет може бути розширено з урахуванням вимог додатків до Нітратної директиви. У цьому випадку в законопроекті можуть бути враховані зміни до Додатка III Нітратної директиви, внесені Директивою Комісії (ЄС) 2026/288¹⁶.

У визначенні терміна «зони, вразливі до (накопичення) нітратів», на нашу думку, не зовсім коректним є використання терміна «земельні ділянки», оскільки

¹⁴ Põllumajanduse veekaitse töörühm. Website of Kliimaministeerium. URL: <https://kliimaministeerium.ee/pollumajanduse-veekaitse-tooruhm>

¹⁵ Juhtkond. Website of Kliimaministeerium. URL: <https://kliimaministeerium.ee/ministeerium-kontakt/ministeeriumi-tutvustus/juhtkond>

¹⁶ Commission Directive (EU) 2026/288 of 9 February 2026 amending Council Directive 91/676/EEC as regards the use of certain fertilising materials from livestock manure. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2026/288/oj/eng>

у законодавстві України цей термін зазвичай використовується у значенні «частини земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами та/або цільовим (господарським) призначенням»¹⁷. У цьому випадку або необхідно визначити термін «земельні ділянки» для цілей майбутнього Закону України, або використовувати словосполучення «частина території / земної поверхні». Принагідно також зауважимо, що деякі інші норми законопроекту не повною мірою відповідають принципу правової визначеності та не відображають положення Нітратної директиви. Наприклад, відповідно до частини п'ятої статті 17 законопроекту №11486 програма дій та заходи, які нею передбачені, повинні містити положення щодо «резервуарів для зберігання гною». Водночас Нітратна директива вимагає, щоб програми дій містили правила стосовно місткості резервуарів для зберігання гною; ця місткість повинна перевищувати необхідну для зберігання протягом всього найдовшого періоду, під час якого внесення його в ґрунт у вразливих зонах забороняється, крім випадків, коли компетентному органу може бути продемонстрована наявність можливості утилізації будь-якої кількості гною, що перевищує фактичну місткість зберігання, безпечним для довкілля способом.

Залежно від обраного способу впровадження програм дій, варто переглянути компетенцію органів державної влади у вирішенні питань, пов'язаних із захистом вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел. У будь-якому разі підготовка та / або затвердження переліку вразливих зон і програм дій має відбуватися у взаємодії між центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну аграрну політику, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. З метою уникнення дублювання повноважень контролюючих органів, чіткіше мають бути окреслені сфери контролю центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, та компетентного органу. Водночас сумнівним виглядає визначення компетентним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у галузі ветеринарної медицини, адже суттєвим джерелом нітратів є, зокрема, азотні добрива, контроль за використанням яких знаходиться поза його компетенцією.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

¹⁷ Термін «земельна ділянка». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/10261>