

Міністерство освіти і науки України
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого
Національна академія правових наук України

**ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО В СИСТЕМІ
МІЖДИСЦИПЛІНАРНИХ ЗВ'ЯЗКІВ:
МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ**

Матеріали «круглого столу»

(Харків, 4 грудня 2015 року)

За загальною редакцією *А. П. Гетьмана*

Харків
«Право»
2015

УДК 349.6
ББК 67.307
Е45

*За зміст та якість матеріалів
відповідальність несуть автори публікацій*

Екологічне право в системі міждисциплінарних зв'язків: методологічні засади : матеріали «круглого столу» (Харків, 4 груд. 2015 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2015. – 344 с.

ISBN 978-966-458-918-2

Збірник містить тези наукових доповідей учасників «круглого столу», що відбувся у м. Харкові 4 грудня 2015 р.

Розраховане на науковців, фахівців у галузі права, студентів юридичних вищих навчальних закладів та всіх, хто цікавиться питаннями екологічного, земельного та аграрного права України.

УДК 349.6
ББК 67.307

© Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, 2015
ISBN 978-966-458-918-2 © Офортлення. Видавництво «Право», 2015

Боровицька Анастасія Геннадіївна
аспірантка кафедри екологічного
права Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого

БАСЕЙНОВИЙ ПРИНЦИП УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ: ДОСВІД ЄС ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Необдумана господарська діяльність веде до руйнування природних екосистем, створює загрозу життю її складовим, у тому числі й людині. Внаслідок цього охорона водних об'єктів від забруднення, раціональне використання води вимагають регулювання в рамках природних екосистем, якими, зокрема, є водні басейни. Саме басейновим принципом управління водними ресурсами керувалися творці Водної рамкової директиви (ВРД) Європейського Союзу № 2000/60/ЄС від 23 жовтня 2000 року, що встановлює засади діяльності Співтовариства у сфері водної політики.

Водною Рамковою Директивою ЄС запроваджено принципово новий підхід до системи управління водними ресурсами — так зване інтегроване управління водними ресурсами за басейновим принципом — яким, зокрема, передбачено, що основною одиницею управління є басейн водного об'єкта. Директива вимагає визначення районів річкового басейну, які можуть охоплювати одну або кілька річок, а також підготовку обов'язкових (на законодавчому рівні) Планів управління річковим басейном для кожного району річкового басейну. Потрібно погодитися з науковою позицією багатьох вчених (В. М. Жука, С. С. Дубняка, С. А. Дубняка, М. Є. Стадника, М. А. Хвесика, М. А. Шашука, Б. О. Сидорука, І. С. Скорохода та інших) щодо необхідності впровадження в Україні інтегрованого підходу управління водними ресурсами. Інтегрований підхід до управління водними ресурсами дозволяє збалансовано управляти та розвивати водні ресурси, враховуючи соціальні, економічні та природоохоронні інтереси. При цьому розглядаються різноманітні, інколи конкуруючі групи і галузі економіки, що використовують і можуть забруднювати воду. За допомогою інтегрованого підходу координується управління водними ресурсами в різних секторах економіки або зацікав-

леними групами в різних масштабах — від місцевого до міждержавного рівня. Він вимагає включення в процеси розробки національної політики та законодавчої бази, створення більш досконалої системи управління та більш ефективної інституційної та регулюючої структури, необхідної для розробки більш справедливих та стійких рішень. Набір інструментів, таких як соціальна та екологічна оцінки, економічні показники та системи моніторингу, збору та обміну інформацією, підтримують цей процес .

Щодо необхідності впровадження принципу басейнового управління в Україні вже «замислився» і законодавець. Так, ст. 13 ВК України встановлено, що державне управління в галузі використання і охорони вод здійснюється за басейновим принципом на основі державних, цільових, міждержавних та регіональних програм використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів. Загальнодержавною цільовою програмою розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну р. Дніпро до 2021 року, передбачено реалізацію комплексу заходів із впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом. Також, ЗУ «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року» від 21 грудня 2010 року №2818-VI, у Розділі I Загальні положення визначено, що система державного управління в галузі охорони вод потребує невідкладного реформування у напрямі переходу до інтегрованого управління водними ресурсами. Серед основних завдань щодо поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки населення передбачається «реформування системи державного управління в галузі охорони та раціонального використання вод шляхом впровадження інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом»

Взагалі, в країнах ЄС, важливим етапом впровадження басейнового принципу управління водними ресурсами є розробка планів управління річковими басейнами. Необхідність складання таких планів для кожного району річкового басейну передбачена у статті 13 ВРД ЄС. Пункт 5 цієї статті передбачає можливість складання таких планів для окремих «суббасейнів, секторів, проблемних питань або типу води для вирішення окремих аспектів управління водою». План управління річковим басейном повинен обов'язково включати нанесені на карту межі басейнів та суббасейнів, що відносяться до даного району річкового басейну . Необхідність виділення таких меж потребує проведення нового гідрографіч-

ного районування території України, що враховує вимоги ВРД ЄС. У зв'язку із чим, на офіційному сайті Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва розміщено Проект Закону України «Про внесення змін до Водного кодекса України (щодо впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом)». Проект цього регуляторного акта розроблено відповідно до вимог Водної Рамкової Директиви ЄС та на виконання Плану заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Законопроект пропонується запровадження гідрографічного і водогосподарського районування території України для розроблення планів управління річкових басейнів.

Взагалі ж басейновий принцип управління визначається як комплексне інтегроване управління водними ресурсами в межах території річкового басейну. У наведеному законопроекті запропоновано провести гідрографічне районування території України — це поділ території України на гідрографічні одиниці, який здійснюється для розроблення планів управління річковими басейнами. Гідрографічними одиницями стануть райони основних річкових басейнів та суббасейни у їх межах. Де райони основних річкових басейнів є головною одиницею управління в галузі використання і охорони водних об'єктів, які складаються з басейнів відповідних річок і пов'язаних з ними підземних водоносних горизонтів.

На відміну від національного водного законодавства, Водна Рамкова Директива ЄС (ВРД ЄС 2000) визнає річковий басейн в якості головної природної одиниці водного середовища. Директива вимагає визначення районів річкового басейну, які можуть охоплювати одну або кілька річок, а також підготовку обов'язкових (на законодавчому рівні) Планів управління річковим басейном для кожного району річкового басейну. Використання європейськими країнами басейнового підходу в дослідженнях та в управлінні водними ресурсами систематично використовувалося і раніше, але річкові басейни стали центральною концепцією в управлінні водними ресурсами лише при вступі в дію Водної Рамкової Директиви.

Територія річкового басейну може бути басейном однієї великої річки або, в іншому випадку, включати кілька басейнів малих річок. З іншого боку, територія річкового басейну може повністю розміщуватися в межах однієї країни, або в межах двох і більше країн. Досвід єв-

ропейських країн свідчить, що кількість районів річкових басейнів в межах їх територій є різною і обумовлена, в першу чергу, особливостями гідрографічної мережі. Зрозуміло, що малі за площею країни мають меншу кількість таких районів.

Таким чином, зміст означеного принципу полягає в тому, що на загальнодержавному рівні стратегічні цілі, водну політику країни визначатиме Національна Рада з водних проблем, виконавчим органом якої може бути державний орган управління водним господарством, який за дорученням Ради розроблятиме законодавчо-правову і нормативно-методичну базу. Представницький басейновий орган створюється у формі басейнової ради. Серед екологів-правників висловлювалася пропозиція щодо розробки системи басейнового принципу, за яким центр ваги управління водними ресурсами переноситься на басейн річки (на Басейнову Раду річки), яка формується з представників громад, науки, водокористувачів, державної і місцевої адміністрації, яка розробляє напрями водної політики в басейні, затверджує бюджет, виконавчі документи, ставки платежів за різні види водокористування тощо. Як зазначає М. Є. Стадник, басейнові ради є головними басейновими координаторами, дорадчими органами, що діють на громадських засадах. Виконавчим басейновим органом мають бути Басейнові управління водних ресурсів. Вертикаль управлінських структур в межах водозабірної площі басейну продовжують обласні управління водного господарства, які на місцевому рівні здійснюють функції планування, координації і контролю за використанням, охороною та відтворенням водних ресурсів. Сьогодні в Україні з ініціативи Держводагентства створені Басейнові ради, які функціонують у басейнах основних річок — Дніпра, Дністра, Дунаю, Десни, Південного Бугу, Західного Бугу, Сіверського Дінця, Росі. Як зазначає В. А. Сташук, робота Басейнових рад сприяє впровадженню принципів інтегрованого управління водними ресурсами на території басейну із залученням водокористувачів, громадських екологічних організацій і наукових установ до розв'язання конфліктних ситуацій та планування заходів. З огляду на те, що інтегрована басейнова модель управління водними ресурсами передбачає залучення всіх заінтересованих водокористувачів до прийняття управлінських рішень, при Держводагентстві та в усіх основних басейнах річок працюють спеціальні Міжвідомчі комісії. Діяльність Міжвідомчих комісій особливо важлива в маловодних регіонах України (Донбас, Південь України, Харківський регіон).

Разом із тим, управління водними ресурсами на сьогодні в Україні здійснюється за адміністративно-територіальним поділом, що зумовлено недосконалістю законодавчої і нормативно-правової бази. В сучасних умовах управління водогосподарським комплексом в басейнах річок характеризується наявністю складної системи галузевих, відомчих і місцевих функцій та структур державного управління, які діють в Україні ще з часів СРСР. Вони мають переважно галузеву і адміністративно-територіальну (а не басейнову) орієнтацію, неефективний і незбалансований механізм регулювання водних відносин. Взагалі, колишні радянські підходи характеризувалися не стільки збереженням і захистом водних ресурсів, скільки використанням води і створенням відповідної інфраструктури для її використання. Навіть створені перші басейнові управління водних ресурсів (Дніпровське, Сіверсько-Донецьке, Південно-Бузьке) не займалися питаннями управління річковими басейнами в тому розумінні, як це визначено ВРД ЄС. Головну увагу вони приділяли питанням використання води, розвитку інфраструктури і моніторингу водних ресурсів в місцях забору та скиду води.

Перехід від адміністративно-територіального до басейнового управління водними ресурсами потребує удосконалення законодавства насамперед в частині встановлення правових норм, спрямованих на практичне запровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, таких як: визначення основних термінів, гідрографічне та водогосподарське районування території України, повноважень органів державного управління та органів місцевого самоврядування тощо.

Басейновий принцип управління водними ресурсами визначає передумови та напрями створення в Україні сучасного механізму використання, охорони і відтворення вод, який відповідатиме найбільш ефективній міжнародній практиці і надасть змогу реалізувати стратегію державної політики, спрямованої на запобігання виснаження водних ресурсів та досягнення і підтримання доброї якості води. Таким чином, максимально ефективному державному управлінню у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів сприятиме перехід від адміністративно-територіальної до басейнової системи управління водними ресурсами при якій головною одиницею управління буде визначено басейн водного об'єкта. Виходячи з наведеного, існує необхідність внесення зазначених змін до Водного кодексу України та розробки відповідного Закону України.