

## РОЗДІЛ 6 ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6

### БАСЕЙНОВИЙ ПРИНЦИП УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ: ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ І СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

### THE RIVER BASIN PRINCIPLE OF WATER RESOURCES MANAGEMENT: NOTION, MEANING AND STATE OF IMPLEMENTATION IN UKRAINE

Данилюк Л.Р.,  
кандидат юридичних наук,  
викладач кафедри трудового,  
екологічного та аграрного права  
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет  
імені Василя Стефаника»

У статті досліджується поняття басейнового принципу управління водними ресурсами, його зміст і стан впровадження в Україні. З'ясовано, що управління водними ресурсами за басейновим принципом належить до ключових питань діяльності Європейського Союзу в галузі охорони довкілля й актуальне для України в процесі євроінтеграції. Встановлено, що по суті басейновий принцип управління водними ресурсами передбачає комплексне управління в межах району річкового басейну.

**Ключові слова:** водні ресурси, управління водними ресурсами, інтегроване управління, басейновий принцип, Водна рамкова директива, впровадження.

В статье исследуется понятие бассейнового принципа управления водными ресурсами, его содержание и состояние внедрения в Украине. Выяснено, что управление водными ресурсами по бассейновому принципу относится к ключевым вопросам деятельности Европейского Союза в области охраны окружающей среды и актуально для Украины в процессе евроинтеграции. Установлено, что по сути бассейновый принцип управления водными ресурсами предусматривает комплексное управление в пределах района речного бассейна.

**Ключевые слова:** водные ресурсы, управление водными ресурсами, интегрированное управление, бассейновый принцип, Водная рамочная директива, внедрение.

The article studies the notion of the river basin principle of water resources management, its meaning, and state of its implementation in Ukraine. It is determined that the river basin principle of water resources management is one of the key matters of the EU environmental policy and is a topical issue for Ukraine in the process of European integration. It is concluded that essentially, the river basin principle of water resources management is defined as integrated management within a river basin district.

**Key words:** water resources, management of water resources, integrated management, river basin principle, Water Framework Directive, implementation.

**Постановка проблеми.** У процесі інтеграції України до Європейського Союзу (далі – ЄС) питання навколишнього середовища є одним із важливих векторів співпраці сторін Угоди про асоціацію [1]. До сфер співробітництва, визначених у ст. 361 Угоди, належить й управління водними ресурсами. Виокремлення цього напрямку для спільних дій сторін зумовлено тим, що стан водних ресурсів, їхні кількості та якість залежать від низки умов, серед яких ефективно управління ними. Тому останнє має велике значення в екологічній політиці ЄС. Під час забезпечення ефективного управління водними ресурсами особлива роль відводиться принципам його здійснення, зокрема басейновому принципу. У зв'язку із цим вважаємо, що обрана тематика для наукових пошуків є актуальною та важливою.

**Стан опрацювання.** Басейновому принципу управління водними ресурсами присвячені праці таких представників української правової науки,

як: А.Г. Боровицька [2], А.В. Кулько [3], Н.В. Локтева-Маклашова [4], Є.П. Суєтнов [5], З.В. Яремак [6] та багатьох інших. Однак із набранням чинності Угоди про асоціацію 1 вересня 2017 р. питання втілення зазначеного принципу в українське законодавство та його реалізації набули нових акцентів.

**Метою статті** є вивчення поняття басейнового принципу управління водними ресурсами, його змісту та стану впровадження в Україні в контексті виконання зобов'язань, закріплених Угодою про асоціацію та додатками до неї.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із головних документів ЄС у частині забезпечення якості води й управління водними ресурсами, зокрема щодо морського середовища, є Водна рамкова директива [7]. Вона містить основні елементи інтегрованого управління водними ресурсами: принцип комплексності захисту всіх вод (річок, озер, прибережних і підземних вод); басейновий принцип управління водними

ресурсами; принцип широкого залучення громадян та громадських організацій; принцип послідовного вдосконалення законодавства [4, с. 146].

Згідно з Додатком ХХХ до гл. 6 р. V Угоди про асоціацію [8], Україна зобов'язується поступово наблизити своє законодавство до положень Водної рамкової директиви в такі терміни: 1) протягом 3 років із дати набрання чинності Угодою: ухвалення національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів); закріплення на законодавчому рівні визначення одиниці гідрографічного районування території країни; розроблення положення про басейнове управління з покладенням на нього функцій, передбачених у ст. 3 Водної рамкової директиви; 2) протягом 6 років із дати набрання чинності Угодою: визначення районів річкових басейнів та створення механізмів управління міжнародними річками, озерами та прибережними водами (ст. 3); аналіз характеристик районів річкових басейнів (ст. 5); запровадження програм моніторингу якості води (ст. 8); 3) протягом 10 років із дати набрання чинності Угодою: підготовка планів управління басейнами річок, проведення консультацій із громадськістю та публікація цих планів (ст. ст. 13 і 14).

Н.Р. Малишева зазначає, що процес наближення законодавства України до європейських актів із навколишнього середовища, передбачених Угодою, не в усіх предметних сферах відбувається належним чином. Найбільших успіхів досягнуто в регулюванні управління водними ресурсами, де на законодавчому рівні впроваджено інтегрований підхід, що базується на басейновому принципі [9, с. 77–78].

Ми не можемо не погодитися з останнім твердженням, адже Законом України (далі – ЗУ) № 1641–VIII від 4 жовтня 2016 р. [10] справді були внесені суттєві зміни і доповнення до Водного кодексу України [11] (далі – ВК України) щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом.

Відповідно до ч. 1 ст. 13 ВК України, державне управління в галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюється за басейновим принципом на основі державних, цільових, міждержавних та регіональних програм використання й охорони вод і відтворення водних ресурсів, а також планів управління річковими басейнами. Водночас сам басейновий принцип управління полягає в комплексному (інтегрованому) управлінні водними ресурсами в межах району річкового басейну (ст. 1 ВК України). Район басейну річки, згідно зі ст. 1 Водної рамкової директиви, означає зону суші і моря, утворену одним або кількома сусідніми басейнами разом із пов'язаними з ними ґрунтовими і прибережними водами, що визначається як головна одиниця в розпоряджанні басейном річок. Тобто район річкового басейну – це головна одиниця управління в галузі використання й охорони вод і відтворення водних ресурсів, що складається з річкового басейну (сусідніх річкових басейнів) і пов'язаних із ними прибережних і підземних вод (ст. 1 ВК України).

У ч. 1 ст. 3 Водної рамкової директиви закріплено, що держави-члени визначають окремі басейни річок, що розташовані в межах їхньої національної території, і для цілей Директиви приписують їх до окремих районів басейнів річок. Малі басейни річок можуть об'єднуватися з більшими басейнами річок або приєднуватися до сусідніх малих басейнів із метою формування окремих районів басейнів річок там, де це доцільно. Якщо ґрунтові води цілком не належать до меж окремого басейну ріки, вони ідентифікуються і приписуються до найближчого чи найбільш доречного в даному разі району басейну ріки. Прибережні води ідентифікуються і приписуються до найближчого або найбільш доречного району або районів басейну ріки. У ч. 2 ст. 131 ВК України зазначено, що в нашій державі встановлюються дев'ять районів річкових басейнів: район басейну річки Дніпро; район басейну річки Дністер; район басейну річки Дунай; район басейну річки Південний Буг; район басейну річки Дон; район басейну річки Вісла; район басейну річок Криму; район басейну річок Причорномор'я; район басейну річок Приазов'я.

У процесі здійснення управління водними ресурсами за басейновим принципом важливим документом є план управління річковим басейном, що містить аналіз стану та комплекс заходів для досягнення цілей, визначених для кожного району річкового басейну у встановлені строки. Відповідно до ч. 4 ст. 13 Водної рамкової директиви, план управління басейном ріки містить інформацію, детально викладену в Додатку VII. Загалом, згідно із цим Додатком і ч. 2 ст. 132 ВК України, основними елементами планів управління річковими басейнами є: 1) загальна характеристика поверхневих та підземних вод району річкового басейну; 2) визначення основних антропогенних впливів на кількісний та якісний стан поверхневих і підземних вод, зокрема, від точкових і дифузних джерел; 3) визначення зон (територій), які підлягають охороні, та їх картування; 4) картування мереж моніторингу, результатів програм моніторингу, що виконуються для поверхневих вод (екологічний і хімічний), підземних вод (хімічний і кількісний), зон (територій), які підлягають охороні; 5) перелік цілей для поверхневих вод, підземних вод і зон (територій), які підлягають охороні, та строки їх досягнення; 6) економічний аналіз водокористування; 7) огляд виконання програм або заходів, зокрема шляхи досягнення визначених цілей; 8) повний перелік програм (планів) для району річкового басейну чи суббасейну, їхній зміст і проблеми, які передбачено вирішити; 9) звіт про інформування громадськості та громадське обговорення проекту плану управління річковим басейном; 10) перелік компетентних органів влади; 11) порядок отримання інформації (зокрема, первинної) про стан поверхневих і підземних вод. В Україні плани управління річковими басейнами затверджуються Кабінетом Міністрів України кожні шість років (ч. 3 ст. 132 ВК України).

Розроблення перших планів управління річковим басейном для кожного району річкового

басейну України повинно здійснюватися в період виконання Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 р., затвердженої ЗУ № 4836–VI від 24 травня 2012 р. [12].

Крім того, варто додати, що в ст. 133 ВК України закріплюється утворення при Державному агентстві водних ресурсів України консультативно-дорадчих органів у межах території річкового басейну (басейнових рад), з метою забезпечення раціонального використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів, інтегрованого управління ними. Басейнові ради утворюються Державним агентством водних ресурсів України для вироблення пропозицій і забезпечення узгодження інтересів підприємств, установ та організацій у галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів у межах басейну. Рішення басейнових рад враховуються під час розроблення планів управління басейном та реалізації заходів щодо раціонального використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів. До складу басейнових рад входять представники центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших зацікавлених організацій, установ, підприємств та представники громадськості.

До основних завдань басейнових рад також належить: сприяння забезпеченню інтегрованого управління водними ресурсами в межах території річкового басейну; забезпечення узгодження інтересів та координації дій заінтересованих сторін щодо управління водними ресурсами на території річкового басейну; сприяння співпраці центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, міжнародних організацій та експертів (за згодою) у забезпеченні досягнення доброго екологічного та хімічного стану масивів поверхневих вод, доброго хімічного та кількісного стану масивів підземних вод, а також доброго екологічного потенціалу штучних та істотно змінених масивів поверхневих вод у межах території річкового басейну; надання пропозицій до проекту плану управління річковим басейном; сприяння виконанню плану управління річковим басейном, державних, цільових, галузевих, міждержавних, регіональних і місцевих екологічних програм і проектів, що стосуються річкового басейну; сприяння розробленню та реалізації програм і проектів технічної допомоги, залученню інвестицій для виконання заходів, спрямованих на покращення екологічного стану річкового басейну; оцінка виконання плану управління річковим басейном [13].

З метою забезпечення виконання Україною всіх взятих нею на себе Угодою та додатками до неї домовленостей, розпорядженнями Кабінету Міністрів України були затверджені плани заходів з імплементації норм Угоди [14; 15]. Перший план поширювався на Угоду загалом і був розроблений на 2014–2017 рр., а другий стосувався

безпосередньо р. V Угоди, ним встановлювалися строки на 2017–2019 рр. Однак 17 березня 2018 р. набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України № 1106 від 25 жовтня 2017 р. «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [16], згідно з якою згадувані акти визнані такими, що втратили чинність. Натомість цією ж постановою затверджено план заходів із виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами, з іншої сторони.

Вказаним планом для України визначено такі завдання в частині імплементації положень Водної рамкової директиви: 1) забезпечення законодавчого закріплення системи басейнового управління водних ресурсів; 2) запровадження моніторингу стану річкових басейнів.

Для реалізації першого завдання до 20 березня 2018 р. передбачалося здійснення таких заходів: 1) розроблення проекту нормативно-правового акта, що регулює порядок розроблення та затвердження програми моніторингу поверхневих і підземних вод; 2) опрацювання проекту нормативно-правового акта з експертами ЄС; 3) ухвалення нормативно-правового акта; 4) вдосконалення діючої структури басейнових і обласних управлінь водних ресурсів; 5) розроблення та затвердження положення про басейнове управління водних ресурсів. На виконання другого завдання до 31 жовтня 2020 р. заплановано: 1) розроблення та затвердження методики ідентифікації та типології поверхневих та підземних водних об'єктів; 2) визначення районів річкових басейнів і створення механізмів управління міжнародними річками, озерами та прибережними водами; 3) розроблення та затвердження методики визначення екологічного та хімічного статусів водних об'єктів; 4) здійснення аналізу характеристик районів річкових басейнів; 5) розроблення та запровадження програми моніторингу якості поверхневих і підземних вод.

**Висновки.** Отже, басейновий принцип управління водними ресурсами визначається як комплексне управління в межах району річкового басейну. Цей принцип є одним з основних елементів інтегрованого управління водними ресурсами, саме на ньому базується інтегрований підхід до відповідного управління.

Наразі процес наближення українського законодавства до європейського перебуває в активній фазі. Однак вже сьогодні можна впевнено стверджувати, що Україна доклала достатньо зусиль для законодавчого впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом. Водночас невідкладними залишаються проблеми практичного виконання зазначеного принципу під час здійснення управління водними ресурсами.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Про асоціацію: Угода між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 21 березня 2014 р. Дата оновлення: 30 листопада 2015 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011) (дата звернення: 06.07.2018).
2. Боровицька А.Г. Принцип басейнового управління як основа ведення державного водного кадастру. Право та інновації. 2016. № 3 (15). С. 87–93.
3. Кулько А.В. Інтегроване управління водними ресурсами міжнародних водотоків: проблеми та перспективи механізмів міжнародно-правової регламентації. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2013. № 4. С. 107–112.
4. Локтева-Маклашова Н.В. Правові аспекти впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2017. Вип. 1. Т. 1. С. 146–148.
5. Суєтнов Є.П. Екосистемний підхід як основа управління водними ресурсами згідно з Водною рамковою директивою ЄС. Сучасний стан та перспективи розвитку екологічного права, земельного й аграрного права в умовах євроінтеграції: матеріали круглого столу (Харків, 8 грудня 2017 р.). Харків: Право, 2017. С. 217–222.
6. Яремак З.В. Державне управління водними ресурсами України та Польщі: порівняльний аналіз. Політика і право сучасної Європи: польсько-український бюлетень. 2016. № 1. URL: <http://www.polukr.net/uk/blog/2016/06/derzavne-upravlinja-vodnyimi-resursami-ukraini-ta-polszczi/> (дата звернення: 06.07.2018).
7. Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики: Директива Європейського парламенту і Ради від 23 жовтня 2000 р. № 2000/60/ЄС. Дата оновлення: 11 березня 2008 р. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_962](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_962) (дата звернення: 06.07.2018).
8. Додаток XXX до гл. 6 р. V Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 21 березня 2014 р. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciju/30\\_Appex.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciju/30_Appex.pdf) (дата звернення: 06.07.2018).
9. Малишева Н.Р. Євроінтеграція: догма чи дороговказ для розвитку екологічного права України. Сучасний стан та перспективи розвитку екологічного права, земельного й аграрного права в умовах євроінтеграції: матеріали круглого столу (Харків, 8 грудня 2017 р.). Харків: Право, 2017. С. 76–79.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом: Закон України від 4 жовтня 2016 р. № 1641–VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1641-19/parap7> (дата звернення: 06.07.2018).
11. Водний кодекс України: Закон України від 6 червня 1995 р. № 213/95-ВР. Дата оновлення: 18 грудня .2017. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр> (дата звернення: 06.07.2018).
12. Про затвердження Порядку розроблення плану управління річковим басейном: постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2017 р. № 336. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/336-2017-п> (дата звернення: 06.07.2018).
13. Про затвердження Типового положення про басейнові ради: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 26 січня 2017 р. № 23. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0231-17> (дата звернення: 06.07.2018).
14. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р. Дата оновлення: 17 березня 2018 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-р> (дата звернення: 06.07.2018).
15. Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 червня 2017 р. № 503-р. Дата оновлення: 17 березня 2018 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/503-2017-р> (дата звернення: 06.07.2018).
16. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-п> (дата звернення: 06.07.2018).